

Paralisia Decisória na União de Nações Sul-Americanas: uma proposta de abordagem institucionalista

Diego Antunes

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

1 Introdução

Malgrado a existência de diversas tentativas latino e sul-americanas de integração regional ao longo do século XX (Mercado Comum do Sul – Mercosul, Comunidade Andina, Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc, etc.), a América do Sul assistiu em 2008 a inédita tentativa de juntar todo o subcontinente numa única iniciativa, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Este projeto experimentou avanços institucionais importantes em seus anos iniciais (Borges, Lima e Bragatti, 2017), mas hoje se encontra num estado de ostracismo funcional – questiona-se, por exemplo, a inabilidade do organismo em lidar com a crise venezuelana –, paralisação institucional – a sede da organização, localizada no Equador, foi fechada no início de julho de 2018 – e num alarmante processo de esvaziamento – sete países já anunciaram sua saída ou interrupção formal de sua participação na organização¹.

O ambicioso projeto de uma América do Sul unida num arranjo cooperativo institucionalizado retira de sua amplitude (geográfica e funcional) caráter inédito, mas seu processo de esvaziamento não é novo na região. Pelo contrário, o esvaziamento e ulterior estagnação da empreitada integracionista é um processo observável em tantos outros projetos de integração regional sul e latino-americanos. O retorno do Mercosul à pauta midiática nacional – graças às tratativas de um acordo comercial com a União Europeia – não rompem com o padrão de iniciativas integracionistas de baixo perfil institucional (Pinchemel, 2016). Isso posto, o presente artigo busca problematizar esse padrão tomando seu exemplo mais claro e recente a partir da seguinte indagação: o que explica a estagnação do processo integracionista da Unasul?

Considera-se que, de forma geral, há três meios de se explicar variações num processo integracionista. Em primeiro lugar, pode-se adotar uma abordagem estruturalista, comum ao campo das Relações Internacionais, através, principalmente, do Neorrealismo ou do Neoliberalismo. Independente de qual, dentre as duas, se escolha, os desdobramentos lógicos partem das mesmas premissas: a estrutura anárquica do Sistema Internacional constrange o comportamento dos Estados Nacionais ao ditar as ações e posturas mais racionais para seus interesses individuais. No caso do Neorrealismo, isso significa priorizar recursos materiais de poder relativo e se valer egoisticamente de instituições e foros internacionais somente até o ponto onde estes atendam seus interesses (Waltz, 1979). Do lado neoliberal do debate, a ideia de cooperação institucionalizada é mais aceita (Keohane

¹ Atualmente a Unasul é composta apenas pelos cinco países restantes que não anunciaram saída formal ou pausa de suas atividades: Bolívia, Guiana, Suriname, Uruguai e Venezuela (Sánchez, 2020).

e Nye, 1989), mas a abordagem pouco tem a dizer sobre por que instituições que foram fortes no passado podem vir a perder relevância com o tempo (Hellmann e Wolf, 1993)².

Esse problema é o que motiva muitas análises do segundo tipo: abordagens agenciais, as quais, ao se focarem nos interesses e ações de atores nacionais chave, geralmente redundam em análises de conjuntura. Em termos de problema desta pesquisa, isso significa estudos que se debruçam sobre, principalmente, o Brasil enquanto liderança regional e principal sustentáculo da Unasul, dada a centralidade da política externa brasileira na condução do processo (Carvalho e Bressan, 2017; Bragança, 2016; Santos, 2015).

Guardadas as particularidades de cada estudo, o argumento geral desse tipo de abordagem pode ser sintetizado da seguinte forma: o Brasil promoveu a criação e sustentou o funcionamento da Unasul durante os anos de governo petista (2003-2010), colocando-se como liderança regional e *paymaster*³ da integração. Com a crise política doméstica observada a partir de 2014 e a mudança nos quadros do Executivo, houve rápida reorientação das diretrizes da política externa do país, que retirou a Unasul de suas prioridades. Sem o Brasil atuando como *paymaster* e promotor da Unasul, a organização se viu impotente para lidar com a extrema polarização que se observou ao longo da última década entre os países sul-americanos – a qual paralisou os trabalhos da organização e, ulteriormente, lhe esvaziou completamente.

Tal abordagem é intuitiva e, até certo ponto, bastante autoevidente, dada a centralidade econômica e política brasileira no subcontinente. Contudo, não é função primordial de uma análise de conjuntura jogar luz sobre fenômenos recorrentes que extrapolem o objeto sob estudo. Em outras palavras, a segunda abordagem logra explicar o conjunto de ocorrências que, postas em ligação, evidenciam o processo de estagnação da Unasul. Ainda assim, não se é tratada a questão da causalidade: essas manifestações empíricas de uma integração regional estagnada são causas ou consequências dessa estagnação? Vários trabalhos oferecem argumentos cujos desdobramentos lógicos sugerem que o esvaziamento da Unasul poderia ser explicado pela deficiente institucionalização da organização, deixando um vácuo de regras e constrangimentos preenchido por vacilantes e descontínuas disposições estatais a promoverem ou obstruírem a integração regional (Fuccille, Ramanzini Júnior e De Almeida, 2017; Pedroso, 2013).

Ou seja, não basta afirmar que ao retirar a Unasul de suas prioridades diplomáticas, o Brasil contribuiu para sua derrocada. É necessário compreender também por que o Brasil teve espaço institucional para se retirar ou, mais ainda, por que a Unasul dependeu tão criticamente da disposição de um ou dois Estados para existir. Tais questionamentos sugerem uma explicação que pode ser encontrada na dimensão institucional da organização, sinalizando a hipótese com que o presente artigo pretende trabalhar: a derrocada da Unasul é resultado de baixa institucionalização e ausência de autonomia por parte da organização.

² Um exemplo de análise neoliberal da Unasul é Barnabé (2011), quem enquadra a organização como plataforma de cooperação e regionalização da governança sul-americana perante a Organização dos Estados Americanos. Já a aplicação de postulados neorealistas à Unasul pode ser encontrada em Borges, Lima e Bragatti (2017), segundo os quais a mesma teria atuado como plataforma regional de liderança brasileira e afirmação de seus interesses nacionais, e cujo formato não deveria alçar uma institucionalidade supranacional que limitasse a soberania do país.

³ O conceito de *paymaster* refere-se, geralmente, aos países que mais investem financeira e politicamente na criação e manutenção de um processo de integração regional. Cunhado por Walter Mattli (1999), o conceito pode ser usado como indicador aproximado dos níveis de influência política de cada país sobre os trabalhos de tal organização.

Não se trata de uma afirmativa difícil de ser encontrada em estudos sobre a Unasul. Já na ocasião da assinatura do Tratado Constitutivo da organização, Ventura e Baraldi (2008) afirmavam que governos de esquerda, tão “afoitos ao nacionalismo” e não exatamente propensos a uma integração profunda, deveriam buscar dotar a integração regional de irreversibilidade que passaria por uma institucionalização robusta. Também Carvalho e Bressan (2017) afirmam que numa Unasul de fissuras materiais entre Estados assimétricos e alta plasticidade institucional, haveria grande necessidade de um empenho estratégico por parte da liderança regional brasileira. Contudo, a proposta aqui colocada busca confrontar de forma mais direta o problema: se a raiz do esvaziamento da Unasul é sua baixa institucionalização, o que poderia ser feito diferente, a fim de evitar esse problema recorrente? Em outras palavras, como dar sentido à lógica que liga a variável independente “institucionalização” com a variável dependente “integração regional”?

É função da teoria dar sentido às variáveis e ao objeto de estudo. Mas, para além de correntes de pensamento historicamente cultivadas acerca da política externa brasileira com implicações programáticas para empreitadas integracionistas (Vigevani e Ramanzini Júnior, 2010), é notória a ausência de pensamento teórico na literatura sul-americana de integração regional. Trata-se de um problema pois, como coloca Nery (2016), um dos grandes desafios atuais é o aprofundamento do entendimento sul-americano acerca de seu regionalismo. Num período onde a reorientação diplomática de países regionalmente centrais redimensiona o papel da integração, esse desafio se reveste de importância única.

Assim, a presente pesquisa pretende contribuir para a compreensão do regionalismo sul-americano ao propor a adoção análoga de uma abordagem teórico-conceitual típica da Política Comparada brasileira. O artigo se estrutura como segue: na primeira seção é realizado um resgate de um clássico debate da Ciência Política brasileira sobre os problemas institucionais do sistema político nacional, priorizando a relação fragmentação do poder x ingovernabilidade. Na seção seguinte, o processo de criação, estabelecimento e esvaziamento da Unasul é posto em perspectiva, a fim de ilustrar empiricamente o objeto de estudo e o problema de pesquisa propostos. Na terceira seção, a estrutura institucional da Unasul é delineada. Na quarta seção, realiza-se um esforço teórico de encaixar o caso da Unasul nos conformes dos conceitos da Ciência Política brasileira, de modo a evidenciar os gargalos institucionais que propiciaram a paralisia decisória. Por fim, a quinta seção analisa o contexto do regionalismo sul-americano atual, a necessidade de um órgão regional institucionalizado e as possibilidades de retomada do regionalismo pós-liberal⁴.

2 O Debate Brasileiro Sobre Instituições Políticas

Absorvendo reiteradas críticas feitas à linha de pensamento conhecida como Comportamentalismo – imobilismo social, positivismo normativo, simplificação quantitativa da realidade complexa – mas não rejeitando os problemas da linha predecessora do antigo Institucionalismo – ausência de rigor científico –, a virada institucionalista da Ciência Política nos anos oitenta buscou rebater o alegado ecletismo disciplinar identificado como enfraquecedor da identidade da disciplina. Ao mesmo tempo,

⁴ Por regionalismo pós-liberal, faz-se referência aos processos integracionistas empreendidos a partir dos anos 2000, voltados à superação da lógica estritamente comercial que predominou na integração regional sul e latino-americana na segunda metade do século XX. A inclusão de pautas políticas, sociais e de defesa, bem como outras, no processo integracionista é uma das principais características do regionalismo pós-liberal (Figueiredo, 2014).

buscou reconhecer os paradoxos da ação coletiva através do qual argumentava-se pela insuficiência da microanálise centrada no indivíduo para a compreensão do fenômeno político (Peres, 2008; Immergut, 1998).

Isso teve em grande parte ímpeto com o desdobramento de grandes eventos políticos mundiais dos anos oitenta. A redemocratização latino-americana e do leste Europeu colocaram na pauta do dia perguntas para as quais as abordagens comportamentalistas não tinham respostas satisfatórias. Notadamente, quais sistemas políticos deveriam ser adotados em países que saíam de ditaduras? Qual desenho institucional garantiria uma transição democrática razoável e estabeleceria a democracia com segurança e durabilidade? Tais preocupações desafiavam as abordagens comportamentais porque colocavam as preocupações políticas nas estruturas que iriam reger os processos políticos – não no sujeito ou na sociedade que tornara à democracia.

Para fins do presente artigo, três conceitos inscritos nessa virada institucionalista na Ciência Política brasileira são centrais para a análise que se busca realizar. O primeiro deles foi cunhado em 1979 por Wanderley Guilherme dos Santos em sua tese de doutoramento, onde, ao buscar compreender as raízes do golpe de 1964 no Brasil, o autor se afasta de explicações socioeconômicas que tomavam a variável política como dependente, comuns à época (Guimarães e Moreira, 2018), e localiza na dinâmica política sua explicação, através da ideia de *paralisia decisória*. Configurando uma situação de colapso do sistema político, resultado de sua incapacidade de formar decisões sobre questões conflitantes, o conceito traduziria a combinação de fragmentação da representação partidária congressual com alta radicalização ideológica na sociedade (Santos, 1986).

Se o golpe de 1964 é o pano de fundo do primeiro conceito, o segundo vem no contexto das redemocratizações latino-americanas. Confrontados com a monumental tarefa de engenharia institucional democrática pós-ditadura, autores e pensadores institucionalistas latino-americanos concentraram esforços em pensar não apenas no que deveria ser feito, mas nos erros do passado a serem evitados. É com esses ânimos que o espanhol Juan Linz (1990) inaugura o que viria a ser conhecida como “literatura pessimista”. Partindo do pressuposto de que afora os EUA e alguns outros regimes, a democracia presidencialista se apresentaria como muito mais instável do que sua contraparte parlamentar, Linz se propôs a entender as causas dessa discrepância.

Para ele, dois aspectos específicos do presidencialismo seriam fortes incentivos a crises de regime: (i) legitimidade dupla do governo, dado que ambos Executivo e Legislativo são eleitos por processos independentes e, portanto, podem ser formados por diferentes eleitorados ou setores da sociedade, atendendo a perfis sociais diversos e, possivelmente, conflitantes entre si; (ii) mandato fixo do presidente, o qual, ao periodizar rigidamente a política nacional, impossibilita ajustes de curto ou médio prazo, travando o sistema político numa configuração específica por quatro anos e, portanto, elevando drasticamente a competitividade e as possibilidades de polarização eleitoral. Para Linz (1990), ambas características presidencialistas seriam agravadas pelo fato de o sistema não dispor do mecanismo parlamentarista do voto de desconfiança. Sem a possibilidade de dissolver o gabinete, o presidencialismo estaria fadado a transformar qualquer crise de governo em crise de regime.

A argumentação de Linz (1990) encontrou ressonância no Brasil. Curiosamente, também autores estrangeiros encontraram no caso brasileiro um rico laboratório para o teste de hipóteses acerca dos perigos do presidencialismo. Um desses autores, Scott Mainwaring (1993), adotou veementemente as advertências de Linz (1990) mas buscou ir além, agregando às “perniciosas” características do presidencialismo aspectos específicos ao sistema político brasileiro que

intensificariam seu caráter intrinsecamente instável. Para Mainwaring (1993), pior do que um sistema presidencial seria um sistema presidencial multipartidário de representação proporcional, sob o entendimento de que a fragmentação do poder decisório por diversos partidos indisciplinados e pouco propícios ao estabelecimento de coalizões de apoio executivo análogas às que ocorrem no parlamentarismo seria instável. Segundo o autor, a coexistência de presidencialismo, sistema multipartidário e representação proporcional configuraria a *combinação explosiva*, raiz institucional das recorrentes crises de regime observáveis na América Latina.

O terceiro conceito elencado para o presente artigo vem do outro lado do debate. A literatura pessimista acerca das possibilidades do estabelecimento democrático brasileiro encontrou seu primeiro grande desafio com os escritos de Sérgio Abranches (1988). Para o autor, o Brasil tinha como característica fundamental e permanentemente condicionante a sua profunda heterogeneidade social. Traduzir tal heterogeneidade em política requereria, na visão de Abranches, opções institucionais que, longe de ingênuas ou equívocas, seriam necessárias. A despeito das críticas, no Brasil, presidencialismo e multipartidarismo seriam as bases da república, e com elas e seus efeitos o sistema político nacional deveria lidar.

Para Abranches (1988), historicamente isso teria sido feito através do *presidencialismo de coalizão*. Tal conceito denota a necessidade por parte dos chefes do Executivo Brasileiro de articular apoio parlamentar para além de sua base partidária, construindo coalizões que viabilizem sua agenda congressual e afastem o cenário político das paralisias decisórias apontadas por Mainwaring como consequências da combinação explosiva. Explosiva ou não, para Abranches, as opções institucionais brasileiras não só eram necessárias, como funcionais, graças a essa prática informal, mas arraigada, da política brasileira: congregar apoio do congresso através de concessões e trocas de favores.

Naturalmente que, caso o raciocínio de Mainwaring (1993) fosse correto, e os partidos brasileiros fossem realmente indisciplinados e desorganizados, não haveria base congressual capaz de negociar ou sustentar uma coalizão presidencial. É esse aspecto que Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999) buscaram confrontar em sua seminal obra. Debruçando-se sobre dados acerca dos trabalhos legislativos e dos padrões de votação parlamentar após 1988, os dois autores concluíram que a disciplina partidária era alta durante a última década do século passado.

A explicação para esse desempenho, segundo os autores, estaria na preservação, por parte do presidente, de importantes prerrogativas legislativas adquiridas durante os anos da ditadura tais como exclusividade de legislação em determinados aspectos ou a possibilidade de edição de decretos presidenciais. Isso, somados a outras características de fortalecimento do presidente – capacidade de determinar urgência para matérias específicas, decisão sobre tramitação do orçamento federal, exclusividade na alocação de cargos e recursos políticos – empoderaria o presidente, lhe garantindo diversas moedas de troca com as quais ele conseguiria o apoio de bancadas parlamentares e arquitetar sua coalizão.

Naturalmente, a tentativa de sintetizar um complexo debate teórico que se arrasta desde os anos oitenta tende a resultar num panorama incompleto da literatura, inevitavelmente deixando de lado a inclusão de diversas obras e autores que fizeram parte desse desenvolvimento teórico acerca do sistema político brasileiro. Ainda assim, focando-se nos entrepostos centrais dessa literatura, o debate que aqui se pretende estabelecer entre os conceitos de paralisia decisória, combinação explosiva e presidencialismo de coalizão passa por um esquema de pesos e contrapesos.

De um lado, a combinação explosiva prenuncia os perigos de um presidencialismo de mandato fixo e legitimidade dupla diante de um legislativo fragmentado e indisciplinado. De outro lado, um presidente forte com poderes institucionais capazes de arquitetar coalizões entre partidos e congressistas disciplinados e coerentes. Entre eles, a pressão constante e mútua pela estabilidade ou instabilidade do processo decisório – paralisa decisória ou normalidade governamental. Esse é o esquema conceitual que ilustra a lógica dos argumentos e suas interações. Para fins deste artigo, argumenta-se que, guardadas as especificidades de cada caso e optando-se por relevar eventuais discrepâncias pontuais, a lógica, mais do que o conteúdo empírico de tal debate, pode ser transplantada a um outro sistema político onde elementos análogos aos observados nesses conceitos estejam em efeito. Antes de proceder a esse esforço de analogia, as próximas seções se ocupam de descrever o surgimento e a estrutura institucional da Unasul, a fim de demonstrar a possibilidade de efetuar paralelos entre os dois sistemas.

3 O Processo de Formação da Unasul e o Projeto Regional Brasileiro

Ainda que seja lugar comum localizar os primórdios da integração sul-americana nos discursos e propostas de *Símon Bolívar*, é só após a Segunda Guerra Mundial que a região conhece esforços mais claros nesse sentido. A primeira fase dessa integração foi latino-americana, com uma América Latina inspirada pelos escritos cepalinos de autonomia regional via complementação concertada de áreas e fluxos comerciais e produtivos (Nery, 2016). Contudo, o contexto de crises econômicas e os revezes ditatoriais impediu com que o ambicioso fruto dessa primeira empreitada – a Alalc – vingasse de forma satisfatória.

A próxima fase da integração sul-americana foi uma resposta à tentativa estadunidense de lhe dar caráter hemisférico com a Iniciativa para as Américas. Proposta por Bush pai em 1990 durante a 1º Cúpula das Américas, em Miami, tal empreitada foi uma tentativa estadunidense de articular a inserção da agenda neoliberal no continente americano. A resistência a esse modelo – o qual foi concretizado parcialmente em 1994 com o estabelecimento do Tratado Norte-americano de Livre Comércio (Nafta) – foi a base sobre a qual Brasil e Argentina conduziram esforços de aproximação já previamente estabelecidas na segunda metade dos anos oitenta para a construção de uma organização que concertasse regionalmente a agenda neoliberal em termos sul-americanos. Nasce, em 1991, o Mercosul, plataforma sobre a qual o Brasil pôde coordenar uma resistência multilateral à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Santos, 2015).

O Mercosul representa o marco institucional da reorientação das prioridades integracionistas do Brasil, que considerando as dificuldades hercúleas de integrar toda a América Latina, passou a circunscrever a integração à América do Sul. Tratava-se de um pragmatismo imperativo: com o fim da Guerra Fria e a globalização, acelerou-se um processo global de mundialização da integração e constituição de blocos regionais de poder (Soares, 2014) – a opção hemisférica já havia sido oferecida e rejeitada com a ALCA, e a opção latino-americana permanecia distante. É a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, portanto, que a opção sul-americana vai ficando mais enfática, com o presidente lançando em 2000 e 2002, respectivamente, a 1º e 2º Cúpula de Presidentes da América do Sul (Cervo, 2008).

São nessas cúpulas que as primeiras demandas por cooperação institucionalizada entre os países sul-americanos vão embasando a ideia de uma organização subcontinental. Continuando a orientação

regional do antecessor, o presidente Lula lhe reforça, abraçando a proposta e orientando a política externa brasileira a apoiar a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004. Protótipo da Unasul, a CASA não recebeu institucionalização organizacional, permanecendo como a ideia-guia das negociações em torno da integração regional sul-americana dentro de sete eixos: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros; promoção da coesão, justiça e inclusão social; telecomunicações (Pedroso, 2013).

A liderança brasileira foi, indubitavelmente, crucial para concretização do projeto em algo mais do que meras declarações de solidariedade regional. Durante os anos 2000, orientada por Lula e pelo então chanceler Celso Amorim, a política externa brasileira precisou de diplomacia hábil para conter os ânimos chavistas de conversão da CASA num fórum bolivarianista de oposição declarada à hegemonia estadunidense (Pedroso, 2013). Também coube ao Brasil fazer concessões e absorver choques regionais que pudessem ameaçar o processo tais como a aceitação brasileira à criação do Banco do Sul em 2007, a absorção pacífica da decisão de Evo Morales de nacionalizar a produção de gás e petróleo no país em 2006, ou a aceitação em revisar os termos de exploração da Usina de Itaipu em 2009 (Kan, 2010).

Pesadamente criticadas em suas épocas, tais ações, em perspectiva, denotam os esforços da diplomacia brasileira em articular uma integração capaz de transformar a América do Sul em um polo de poder autônomo de influências externas – em especial, estadunidenses – mas circunscrito dentro de uma esfera de influência brasileira. Assim, a conversão da CASA na Unasul, em 2007, e o lançamento de seu Tratado Constitutivo, marco jurídico de criação da Unasul, em 2008, devem ser entendidos como vertentes regionais de um projeto maior de projeção internacional do Brasil, que buscou durante os anos 2000 atuar como um *global player* e um proativo líder regional na política internacional. Os poderes conferidos, o desenho institucional, os objetivos fixados e o regime decisório da Unasul precisam, portanto, ser compreendidos dentro deste projeto.

A Unasul precisou aguardar até 2011 para angariar número suficiente de assinaturas a fim de ganhar personalidade jurídica, consagrando-se como uma organização internacional efetiva sem precedentes na região. Também precisou esperar até 2014, por fim, para a inauguração da sede oficial, em Quito, Equador. Seu curto histórico, a partir de sua concepção em 2008, pode assim ser entendido em três fases: uma fase de concepção, iniciando-se em 2008 com o Tratado Constitutivo e terminando em 2011 com a entrada em vigor do mesmo; uma segunda fase de 2011 a 2014, passando por iniciativas de institucionalização da Unasul com a criação de Conselhos Setoriais e a construção da Sede em Quito; e uma terceira fase de estagnação, iniciando-se em 2014, primeiro ano em que a organização falha em realizar a reunião anual do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e Governo e, em consequência, primeiro ano em que a Unasul não consegue eleger um novo Secretário Geral. Tais falhas não viriam a ser revertidas (Luigi Junior, 2017).

Colocado em perspectiva, o processo de estagnação da Unasul não pode ser desassociado de importantes mudanças que transformaram a política internacional sul-americana. Se por um lado a crise de 2008 chegou com certo atraso no Brasil, promovendo a implosão da coalizão neodesenvolvimentista que sustentava Dilma Rousseff em 2011, por outro, mudanças bruscas no comércio mundial, provocaram queda contínua nos preços do petróleo e criaram pressões ao sistema político venezuelano, que começou a entrar em colapso a partir de 2013. Assim, com um Brasil mais introvertido em sua crescente crise econômica e política doméstica e menos afoito ao projeto de liderança regional – e aos custos que tal empreitada implica – predominante na década anterior, a

crise venezuelana não contou com a intermediação brasileira que conteve outras crises anteriores através da promoção da intermediação da Unasul.

Um exemplo dessa intermediação brasileira sustentando a atuação da Unasul foi a crise boliviana de 2008. Na ocasião, a oposição de setores conservadores da sociedade boliviana à reforma constitucional proposta pelo presidente Evo Morales instaurou uma onda de violência campesina, a qual culminou no “Massacre de Pando”, episódio que deixou 19 camponeses mortos, 68 desaparecidos, 47 feridos e muitos deslocados. Acusado de conspirar com as forças opositoras pela derrubada do governo, o embaixador estadunidense em La Paz foi expulso do país, afastando os Estados Unidos da resolução do conflito.

A intermediação da Unasul se deu com base na instituição de documentos oficiais como a Declaração de Moneda, pela qual a organização se colocava como mediadora entre os opositores e o governo. Fortemente liderada pela diplomacia brasileira, que forneceu dois de seus formuladores de política externa – Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães – para guiarem pessoalmente as negociações, a Unasul logrou conter o espraiamento das hostilidades e o apaziguamento das relações internas bolivianas, registrando o primeiro caso de uma grave instabilidade regional sul-americana resolvida sem a participação de atores extra regionais (Severgnini, 2017; Serbin, 2009; Lyra, 2017).

Esse cenário contrasta com a situação brasileira na presente década. Mesmo antes do processo de *impeachment* que despossou Dilma Rousseff em 2016, a política externa brasileira já se afastava dos esforços de construção da Unasul, deixando a organização atuando por si própria, sem os impulsos diplomáticos nacionais que lhe sustentaram desde sua concepção. Cabe perguntar, nesse sentido, se existia na Unasul condições para que ela permanecesse funcionando sem a liderança brasileira? Isso poderia ser possível se outras duas condições fossem atendidas: existência de outra liderança regional ou concerto multilateral de países interessados em sustentar a organização; e existência de capacidades organizacionais autônomas por parte de Unasul que lhe permitissem a autossustentação. A primeira condição não existia: fora o Brasil, os outros três países mais influentes na organização eram a Venezuela, afundada em sua própria crise, a Argentina, que passou por intensa reorientação governamental com a eleição de Mauricio Macri em 2015, e a Colômbias, que nunca foi totalmente afeta ao projeto e, inclusive, foi a primeira a anunciar sua saída integral da organização em 2017.

Sem outros atores nacionais que pudessem preencher o vácuo deixado pelo Brasil, talvez fosse possível à Unasul se sustentar caso fosse institucionalmente preparada para tal. Como a próxima seção se ocupará de mostrar, não foi esse o caso. A inscrição implícita da Unasul num projeto brasileiro de promoção de liderança regional – ao invés de um projeto de *integração* regional de fato – impediu o estabelecimento de importantes mecanismos institucionais que pudessem conferir à Unasul autonomia organizacional perante os países da região. Totalmente dependente de disposições nacionais, ela se viu abandonada pela principal liderança regional num momento onde a crise venezuelana rachava a América do Sul ao meio.

⁵ A delimitação dos quatro países mais influentes foi feita com base na lógica do *paymaster*. Tomando-se o orçamento da organização de 2016 como exemplo, tem-se o Brasil assumindo 39% dos custos, a Argentina seguindo com 16,50%, a Venezuela com 11,60% e a Colômbia com 11,10%. Ou seja, juntos, os quatro países concentraram em 2016 cerca de 75% do orçamento da organização. Esses valores não se diferenciam de forma significativa para com os de outros anos (UNASUL, 2016).

4 Estrutura Institucional e Recorte Intergovernamental

De acordo com Soares, “a integração regional sul-americana, institucionalizada na Unasul, pode ser vista [...] como o modelo de inserção internacional escolhido pelos governos democraticamente eleitos da região para enfrentar o desafio de desenvolvimento do século XXI” (Soares, 2014, p. 5). De fato, essas ambições parecem transparecer no rol de ambiciosos objetivos fixados ao organismo:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (Unasul, 2008, p. 2).

Retirado do Tratado Constitutivo da Unasul, esse trecho é seguido por vinte e um tópicos detalhando os objetivos específicos da organização, que vão desde a preservação da paz regional até a afirmação de direitos diversos de cidadania, passando por preocupações relativas à preservação ambiental, à construção de uma identidade sul-americana ou ao fortalecimento da pesquisa científica subcontinental.

O atendimento a uma miríade tão diversa e complexa de objetivos necessitaria de uma estrutura institucionalizada correspondente. O órgão máximo da Unasul, onde as principais decisões são concentradas, é o Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo (CCCEG). É detentora de poder real de decisão, a qual baseia-se no consenso entre seus membros: os doze presidentes democraticamente eleitos da região. As funções desse conselho envolvem estabelecer delineamentos políticos, planos de ação, programas e projetos relativos à integração sul-americana, bem como suas prioridades. Também tem a prerrogativa de criar Conselhos Setoriais e de estabelecer as relações da Unasul com países ou organizações externas. Via de regra, o Conselho deveria se reunir anualmente, contando com a possibilidade reuniões extraordinárias sob encaminhamento de pedido por algum dos países (Figueiredo, 2014).

Um nível abaixo encontra-se o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores. Integrado pelos chanceleres dos doze países, esse conselho tem como principal função a adoção de resoluções que viabilizem a implementação das decisões tomadas no órgão superior. Também seria da alçada desse conselho propor projetos de decisões, preparar as reuniões do CCCEG, coordenar posições acerca de temas centrais da integração regional e avaliar o progresso da mesma. As atividades desse conselho seriam concentradas em reuniões a cada 6 meses.

Num terceiro nível hierárquico ficaria o Conselho de Delegadas e Delegados. Integrado por um representante de cada Estado, esse conselho estaria encarregado de adotar as disposições pertinentes de implementação das decisões do CCCEG bem como as resoluções acordadas pelos chanceleres. Também caberia aos delegados a elaboração de projetos de decisão a serem submetidos para o exame dos chanceleres, além de passarem aos mesmos a apreciação do orçamento anual. Por fim, para além de prepararem as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, os delegados

também são encarregados de monitorar e buscar convergir outros processos de integração regional vigentes com a Unasul, além de coordenar os Grupos de Trabalho. Suas reuniões são bimestrais.

Criados nas reuniões anuais das Chefas e Chefes de Estado e Governo, os Conselhos Ministeriais e Setoriais correspondem a doze instâncias ligadas, cada uma, à uma área específica contemplada pelos objetivos do Tratado Constitutivo. De caráter consultivo, são os Conselhos Sul-Americanos: de Defesa; de Saúde; Eleitoral; de Ciência, Tecnologia e Inovação; de Cultura; de Desenvolvimento Social; de Economia e Finanças; de Educação; de Infraestrutura e Planejamento; Sobre o Problema Mundial das Drogas; em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional (Nery, 2016).

Para além dos conselhos, o Tratado Constitutivo da Unasul também instituiu uma Presidência *pro tempore* a ser ocupada anualmente por todos os presidentes da América do Sul, em formato rotativo. As atribuições previstas para esse cargo são: apresentar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da Unasul; apresentar o programa anual de atividades elaborado pelo CCCEG para as demais instâncias; representar a Unasul em eventos internacionais mediante aprovação prévia dos Estados membro; assumir compromissos e firmar declarações com terceiros, também sob anuência prévia.

Por fim, o Secretário Geral da organização é incumbido de apoiar os demais órgãos no cumprimento de suas atividades, além de participar com direito de voz nessas nas reuniões. O Secretário Geral também é responsável pelos memorandos anuais e os informes, servir como depositário dos documentos produzidos, preparar o orçamento anual para apreciação dos delegados e zelar por sua boa gestão, bem como demais atividades relativas à boa administração da organização. O Secretário Geral é eleito pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo para mandatos de dois anos, renovável apenas uma vez. Uma vez eleito, o Secretário Geral deve se desvencilhar dos propósitos de seu país e agir em prol da Unasul (Figueiredo, 2014).

O Tratado Constitutivo também menciona um Parlamento Sul-Americano que, no entanto, não tem atribuições definidas. Tendo as obras de sua sede terminadas em setembro de 2018, na cidade boliviana de Cochabamba, o prédio jamais foi inaugurado ou usado, permanecendo, até a presente data, vazio.

5 O Sistema Decisório na Unasul: Combinação Explosiva sem Contrapesos

Um rápido exame sobre a estrutura da Unasul possibilita algumas considerações prévias. Primeiro, as atribuições de cada órgão ou cargo são extremamente imprecisas, delimitando-se a descrições gerais de boa conduta administrativa ou consecução dos objetivos da integração. Segundo, a ausência de um espaço de participação da sociedade civil se faz nítida, o que é importante pois uma das principais teorias de integração regional – o Neofuncionalismo de Ernst Haas (1958) – é enfática em afirmar a necessidade do envolvimento dos cidadãos no processo a fim de lhe garantir sustentação. Em terceiro lugar, fica claro que, dentre todos os órgãos, somente um tem real capacidade decisória: o Conselho das Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Todas as demais instâncias têm atribuições consultivas ou de produção de resoluções a serem repassadas ao CCCEG para ratificação ou veto.

Em nosso esforço de analogia, torna-se necessário enquadrar os órgãos equivalentes aos poderes considerados pela literatura institucionalista brasileira trabalhada na primeira seção. Dado seu caráter coletivo, congregado por diversas forças políticas que precisam negociar entre si as decisões, pode-se argumentar pelo enquadramento análogo do CCCEG como o equivalente ao

Congresso Nacional brasileiro, em versão unicameral. Nessa linha de raciocínio, cada um dos doze presidentes integrantes seria um parlamentar individual, único representante de seu partido, ou constituindo uma bancada partidária una de máxima disciplina e coesão e do mesmo tamanho das demais. Para todos os efeitos, cada presidente é um *veto player*⁶ (Tsebelis, 1995).

Estabelecidos os atores congressuais, torna-se necessário estabelecer o regime decisório. No Congresso Nacional, as decisões são tomadas com base no alcance de maioria absoluta (metade mais um do número de assentos em cada casa), em caso de Lei Complementar; da maioria simples (metade mais um do número de presentes) em caso de Lei Ordinária; e maioria qualificada (dois terços de cada casa, em dois turnos) em caso de Emenda Constitucional. Ou seja, o tipo de maioria a ser alcançada para aprovação de uma decisão ou *policy* depende do tipo de lei sob votação. Trata-se de um elemento importante de ser evidenciado, pois não tem equivalente no sistema decisório da Unasul, onde não se faz distinção desse tipo.

Nesse ponto faz-se necessário discutir dois conceitos. O primeiro deles é o da supranacionalidade, entendida como um tipo de jurisdição, investida em estruturas de integração regional, caracterizada por processos decisórios de maioria qualificada cuja aplicação é imediatamente reconhecida, sem necessidade de posterior aprovação estatal. Seria resultado de um processo de integração marcado pela concessão de soberania por parte dos governos nacionais envolvidos, que passariam a se sujeitar a um direito comunitário hierarquicamente superior à jurisdição nacional, dentro do âmbito estipulado pelos objetivos do processo de integração. Assim, a estrutura supranacional figuraria como meio termo entre organização internacional e federação (Verdross, 1980; Gómez, 2012; Tillman, 2015; Haas, 1958; Sweet e Sandholtz, 1998).

Por extensão, a contraparte da supranacionalidade, a intergovernamentalidade, é entendida como um regime institucional onde os Estados-membro detêm controle sobre a estrutura integracionista através da manutenção de sistemas decisórios baseados na unanimidade das representações nacionais; e onde os termos dos tratados que embasam a integração e que constituem a organização são aplicados de forma controlada pelos Estados dentro de seus ordenamentos jurídicos domésticos (Fonseca, 2010; Tillman, 2015). Aqui, o regime decisório é baseado no consenso, pelo qual todos os atores precisam estar de acordo pleno com a decisão.

Dessa forma, fica intuitivo entender como o processo decisório na Unasul, baseado no consenso absoluto entre doze *veto players*, se provou impossível de se alcançar após 2014, momento em que a crise venezuelana vai se acentuando e inicia um processo de profunda polarização subcontinental. Como poderia, dessa forma, um lócus decisório baseado no consenso funcionar de forma polarizada? Em termos análogos, situações de paralisia decisória congressional seriam remediadas, segundo Abranches (1998), por meio das coalizões que, para Figueiredo e Limongi (1999), seriam possíveis no caso de presidentes fortes com moedas de troca institucionais capazes de angariar apoio parlamentar.

No caso da Unasul, a existência de um presidente *pro tempore* não resolve a questão, pois este está longe de ser equivalente ao Chefe do Executivo brasileiro. Eleito automaticamente por sistema rotativo, o presidente *pro tempore* é também um dos presidentes nacionais sul-americanos e, portanto, um membro do CCCEG da Unasul – ou seja, um dos *veto players* do processo decisório. Se ele tivesse

⁶ Segundo Tsebelis (1995), um *veto player* é um ator político capaz de autonomamente vetar uma decisão, à revelia dos demais atores envolvidos. A constituição de um ator em *veto player* depende das regras do regime decisório em questão.

poderes institucionais para guiar esse processo, o mesmo seria desvirtuado. No caso da Unasul, o presidente *pro tempore* não dispõe de funções efetivas para além de representar a organização externamente ou presidir as reuniões dos conselhos.

O mais perto da figura de um presidente que a Unasul apresenta é o Secretário Geral, pois cabe a ele, segundo o Tratado Constitutivo, garantir que a organização consiga cumprir suas funções. No entanto, também o secretário geral não conta com poderes institucionais capazes de orientar os trabalhos do CCCEG no sentido da fluidez decisória – tais como as capacidades de iniciativa legislativa ou a discricionariedade de distribuir cargos por parte do presidente do Brasil.

Assim, levando-se em consideração o sistema de pesos e contrapesos proposto na primeira seção deste trabalho, pode-se considerar que a Unasul seria equivalente a um sistema presidencialista multipartidário onde o presidente não tem poder algum e o congresso tem uma dispersão partidária máxima. Essa situação, representação extrema da ideia de combinação explosiva de Mainwaring (1993), não conta com o contrapeso do recurso presidencial às coalizões conceitualizado por Abranches (1988), dado que o “presidente” da Unasul (o Secretário Geral) não tem influência factível sobre o processo decisório. O resultado, naturalmente, é análogo à situação de paralisia decisória argumentada por Santos (1986): alta fragmentação partidária num contexto de polarização ideológica observável, aqui, em nível subcontinental.

6 O futuro do regionalismo sul-americano: a importância da dimensão institucional

Se a vitória de Maurício Macri para a presidência da Argentina em 2016 ou de Jair Bolsonaro para a presidência brasileira em 2018 fortaleceram um movimento de reorientação das pautas de política externa que retirou a Unasul das prioridades dos dois principais países da região, hoje se observa um movimento de relativa reversão desse cenário. O retorno do peronismo e do kirschnerismo à Casa Rosada, com a eleição de Alberto Fernández, sinaliza a primeira manifestação oficial de revigoramento da esquerda sul-americana. A onda de protestos registrados no Chile e no Equador, em oposição à incapacidade de políticas econômicas neoliberais contornarem os efeitos da crise, intensifica esse quadro.

Em entrevista conferida ao jornal Brasil de Fato, o ex-chanceler Celso Amorim afirma que cenário atual é de possível retomada do regionalismo pós-liberal, possivelmente com um retorno oficial da Argentina aos quadros da Unasul. Da mesma forma, o fato de as manifestações mais intensas estarem ocorrendo no Chile, país que lançou iniciativa diretamente oposta à Unasul – o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul, Prosul –, seria sintomático da possibilidade de retomada de um modelo de regionalismo e integração regional que transcenda a mera liberalização comercial dos países da região (Angelo, 2019). Também devem ser levadas em consideração tratativas tidas em novembro de 2019 entre Alberto Fernández e o presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador acerca de uma possível revitalização da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), outra iniciativa do regionalismo pós-liberal (Sputnik Brasil, 2019).

A recuperação da Unasul é uma incógnita de difícil projeção a curto prazo, dada a diversidade de fatores (nacionais, regionais e internacionais) que influenciam o processo. Ainda assim, a existência de tal possibilidade torna imperativa a compreensão dos fatores que contribuíram para sua derrocada atual. Como argumentado na introdução deste artigo, há uma necessidade de direcionar

essa compreensão à dimensão institucional da organização, a fim de dar sentido teórico à ligação existente entre as variáveis “institucionalização” e “integração regional”. Com a abordagem institucionalista análoga aqui empreendida, pode-se apontar alguns aspectos que precisam ser repensados no caso de uma retomada do regionalismo sul-americano através da Unasul.

Em primeiro lugar, a Unasul não pode depender tão criticamente de um Estado nacional isolado. O conceito de integração regional ajuda a ilustrar esse ponto: um processo onde unidades políticas isoladas e autônomas são direcionadas à aproximação e ulterior unificação de domínios funcionais e políticos por meio da cooperação e do estabelecimento progressivo de novas formas de governança (Mattli, 1999; Lombaerde e Van Langenhove, 2006; Herz e Hoffmann, 2004). Trata-se de um processo complexo e contínuo, que exige estabilidade frente a clivagens partidárias ou ciclos eleitorais nacionais. Prover a Unasul, enquanto organização internacional, de maior autonomia e capacidade de autossustentação frente seus Estados-membro é uma pauta imprescindível numa possível retomada da organização.

Em segundo lugar, deve-se atentar para um dos resultados da abordagem institucionalista realizada anteriormente. Tanto a ideia de perigos do presidencialismo de Linz (1990) quanto o conceito de combinação explosiva de Mainwaring (1993) trazem em sua essência a mesma preocupação: a dispersão de *veto players* dentro de um sistema aumenta as dificuldades de alcance de sustentação da agenda e da viabilidade do processo de tomada de decisão, situação que pode levar à paralisia decisória teorizada por Santos (1986) – tal como, argumenta-se, ocorreu na Unasul. Dessa forma, a redução da dispersão de *veto players* dentro do *loci* decisório da organização – o CCCEG – torna-se imperativa. Tal resultado pode ser alcançado com uma mudança no regime decisório: do regime consensual para o de maioria. Isso tiraria de cada um dos membros do Conselho a capacidade de, autonomamente, travarem o processo decisório.

Em terceiro lugar, um outro ponto evidenciado pela abordagem diz respeito à ausência de um agente capaz de articular coalizões de apoio à agenda – tal como o presidente formador de coalizões, na visão de Abranches (1988). É possível argumentar que o Brasil ocupou esse papel durante as fases de criação (2008-2011) e institucionalização da Unasul (2011-2014), buscando absorver choques regionais com os vizinhos (por exemplo, a crise dos hidrocarbonetos bolivianos de 2008) e atuando como *paymaster* da integração. No entanto, a solução ideal, do ponto de vista da integração regional, seria aquela onde o agente capaz de cumprir essa função fosse a própria Unasul, através de um secretário geral investido de poderes institucionais capazes de influir no processo decisório a fim de viabilizar o alcance das decisões; e não um Estado nacional de política externa democratizada e, portanto, passível de alterações drásticas com relação à pauta integracionista.

Essas soluções, no entanto, passariam pela revisão do caráter intergovernamental da organização abordado anteriormente. Trata-se de uma questão delicada e cercada de dificuldades. Em primeiro lugar, o padrão de integração regional estabelecido na América Latina, da Alalc à Unasul (com exceção da aspiração supranacional registrada na Comunidade Andina – CAN) é historicamente intergovernamental (Pinchemel, 2016). A conversão da Unasul numa organização supranacional traria um esforço integracionista sem precedentes na América do Sul pois, como expõem Amado Cervo e Carlos Antônio Lessa,

[...] à diferença da União Europeia, na América Latina a cultura política, inclusive no Brasil, considera legítimo sobrepor o projeto nacional ao regional e não ceder o

controle da autonomia decisória a ponto de debilitar a soberania; contudo, todos os países elegem o entendimento político como bem supremo da integração (Cervo e Lessa, 2014, p. 140).

Uma segunda dificuldade diz respeito ao alegado “eurocentrismo” da supranacionalidade. Recorrente em vários trabalhos (Nolte, 2013; Borges, Lima e Bragatti, 2017; Erazo, 2013), o argumento geralmente defende a ideia de que o instituto da supranacionalidade é uma invenção europeia que padece de aplicabilidade efetiva no contexto sul-americano. No geral, expressa-se grande preocupação com a redução da soberania dos países envolvidos, e que o modelo intergovernamental seria preferível por não atentar contra a autonomia dos Estados sul-americanos.

Uma terceira dificuldade é de ordem jurídica. A Constituição Federal brasileira de 1988 explicita em parágrafo único do art. 4º que buscará a integração política, social e cultural com os países da América Latina, mas não evidencia abertura ao reconhecimento de instrumentos supranacionais que complementem a ordem jurídica doméstica. Da mesma forma, a constituição da Argentina contém provisões que admitem a adesão a organizações supranacionais, mas somente em caráter de reciprocidade para com outros países envolvidos na integração (Kerber, 2013). Assim, o alcance de uma organização integracionista supranacional na América do Sul é um processo que envolveria reformas constitucionais por parte de vários ordenamentos jurídicos domésticos.

Por fim, a quarta dificuldade refere-se à política externa de países-chave na região. Levando-se em consideração somente o caso do Brasil, pode-se argumentar em favor de um caráter “soberanista” como força profunda de formulação de política externa nacional. Nesse sentido, torna-se intuitiva a argumentação de Pedrosa (2013), quem identifica um paradoxo observável principalmente durante os anos de negociação da Unasul: de um lado, a promoção da integração entre os povos sul-americanos; de outro, a resistência a qualquer medida que atentasse contra a autonomia brasileira ou que amarrasse o país a qualquer *loci* decisório que pudesse produzir decisões fora de seu controle. O resultado é uma aversão instrumental ao instituto da supranacionalidade.

Tal aversão é compreensível dentro dos parâmetros de uma política externa autonomista. Mas a autonomia diz respeito à dimensão nacional, e a integração regional, em tese, é um esforço multilateral. O experimento com o intergovernamentalismo como meio termo entre integração e manutenção da autonomia dos Estados apresenta os problemas evidenciados na presente análise: dispersão de *veto players*, fragmentação do processo decisório, dependência para com a liderança regional brasileira e paralisia decisória quando tal liderança não se efetiva. Em última análise, a real pergunta que precisa ser feita é se o objetivo com a instauração ou retomada da Unasul é a constituição de uma organização contingencial, dependente de um contexto favorável e vulnerável a reordenamentos geopolíticos regionais; ou de uma organização forte, com capacidade de alcançar seus objetivos econômicos, sociais e políticos mesmo diante da ausência de lideranças regionais ou absoluto acordo entre os países sul-americanos. Se a supranacionalidade é um recurso inviável, seja pelo seu alegado eurocentrismo ou pelo temor da relativização de soberania nacional que ela implica, deve-se pensar numa outra alternativa ao intergovernamentalismo e sua propensão à paralisia decisória e ao definhamento da integração sul-americana.

7 Considerações Finais

A integração regional é um processo que envolve uma grande diversidade de variáveis. Os interesses nacionais dos países envolvidos, as condicionantes regionais que influenciam o processo e os aspectos estruturais que emanam do Sistema Internacional são importantes elementos de compreensão acerca do surgimento, manutenção e enfraquecimento de regionalismos. Ainda assim, a complexidade e volatilidade desses fatores evidenciam, em contraste, o caráter mais rígido e operacional do desenho institucional da organização gerada por esse processo integracionista.

Nesse sentido, o presente artigo procurou evidenciar a importância da dimensão institucional para a compreensão do processo de estagnação da Unasul e do regionalismo pós-liberal nela investido. Buscando contornar a ausência de modelos teórico-conceituais na literatura, optou-se pelo emprego do recurso da analogia para o uso de conceitos da Ciência Política brasileira, os quais permitiram identificar o quadro de dispersão decisória e ausência de um contrapeso institucional capaz de garantir a estabilidade da agenda e do processo de tomada de decisão.

Evitar o contexto de paralisia decisória – o qual, argumenta-se, está na raiz do definhamento da Unasul – passaria por reformas no regime decisório intergovernamental que, no entanto, esbarram em dificuldades na aplicação e aceitação do instituto da supranacionalidade, evidenciando a necessidade de se repensar o modelo de integração regional sul-americano a partir de sua dimensão institucional. No cenário atual, onde indícios de recuperação de governos e legendas partidárias pendentes ao regionalismo pós-liberal se fazem presentes, compreender os gargalos institucionais que possibilitaram o definhamento da Unasul reveste-se de importância teórica e programática.

Em última análise a questão que se coloca em evidência diz respeito ao atual desafio do regionalismo sul-americano: diante de um modelo supranacional intragável e de um modelo intergovernamental ineficiente, qual modelo alternativo, genuinamente sul-americano, poderia viabilizar um esforço integracionista que congregasse os Estados e os povos da América do Sul numa organização capaz de catalisar a cooperação, a solidariedade e o desenvolvimento da região?

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 05-34, 1988.

ANGELO, Tiago. Declínio neoliberal pode precipitar retorno da esquerda e maior integração regional [Online]. *Brasil de fato*, 04 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/11/04/declinio-neoliberal-pode-precipitar-retorno-da-esquerda-e-maior-integracao-regional/>>. Acesso em 12 nov. 2019.

BARNABÉ, Israel Roberto. Unasul: desafios e importância política. *Mural Internacional*, a. 2, n. 1, p. 40-48, jul. 2011.

BORGES, Fábio; LIMA, Marcos Costa; BRAGATTI, Milton. Brasil, entre o regionalismo, multilateralismo e relações Sul-Sul: Política Externa Independente (PEI) no contexto contemporâneo? BRICS, IBAS e UNASUL. In: ACOSTA, Willy Soto (Ed.). *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*. Heredia: Clacso, 2017.

BRAGANÇA, Danilo Avellar. A Unasul como estratégia de expansão da liderança regional brasileira. *Oikos*, v. 15, n. 1, p. 37-47, 2016.

CARVALHO, Daniel Campos de; BRESSAN, Regiane Nitsch. Unasul e a projeção brasileira. *Perspectivas*, v. 50, n. 1, p. 87-110, jul.-dez. 2017.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: a formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014.

ERAZO, Milagros. Interacción entre los factores regionales que limitaron el proyecto de integración sudamericana impulsado por Brasil durante la primera década del siglo XXI [Online]. Buenos Aires: Clacso, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131015042147/Informe.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2019.

FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. A União de Nações Sul-americanas: institucionalidade e desafios. *Cadernos Prolam/Usp*, v. 24, n. 13, p. 137-152, 2014.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FONSECA, Víctor. Avances y reformas pendientes en la institucionalidad de la integración centroamericana. In: BCIE. *Cinco Ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario*. BCIE: Tegucigalpa, 2010.

FUCCILLE, Alexandre, RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; DE ALMEIDA, Rafael. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). *Colombia Internacional*, v. 92, p. 43-72, out. 2017.

GÓMEZ, Jacqueline del Rosario. Interrelación y coexistencia entre la supranacionalidad intergubernamentalidad en los procesos de integración. *Cuadernos de Investigación Jurídica*, v. 2, n. 5, p. 1-46, out.-dez. 2012.

GUIMARÃES, Juarez Rocha; MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. A imprevisibilidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, p. 1-7, mar. 2018.

HAAS; Ernest. *The uniting of Europe: political, social and economic forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HELLMANN, Gunther; WOLF, Reinhard. Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO. *Security Studies*, v. 3, n. 1, p. 3-43, 1993.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

- IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.
- KAN, Julián. Liderança à brasileira. *Gv-Eecutivo*, v. 9, n. 2, p. 34-36, maio 2010.
- KEOHANE, Robert; NEY, Joseph. *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Co, 1989.
- KERBER, Gilberto. Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o instituto na supranacionalidade. *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, v. 16, n. 32, p. 191-202, 2013.
- LINZ, Juan. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.
- LOMBAERDE, Philippe de; VAN LANGENHOVE, Luk. Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects. In: LOMBAERDE, Philippe de (Ed.). *Assessment and measurement of regional integration*. Abingdon: Routledge, 2006.
- LUIGI JÚNIOR, Ricardo Abrate. *A Integração Regional Na América Do Sul: A Efetividade Da União Das Nações Sul-Americanas (UNASUL)*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2017.
- LYRA, Mariana. A atuação da Unasul nas crises democráticas sul-americanas (2008- 2015). In: Congresso Latino Americano de Ciência Política, 9º, 2017, Montevideo. *Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP)*. Montevideo: Alacip, 2017.
- MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993.
- MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH*, v. 29, n. 3, p. 59-75, 2016.
- NOLTE, Detlef. Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? In: *XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, Washington D.C., 2013.
- PEDROSO, Carolina Silva. O Brasil de Lula da Silva: entre o regional e o global. O caso da Unasul. *Monções*, v. 2, n. 3, p. 319-344, jun. 2013.
- PERES, Paulo. As abordagens Neo-institucionais da política: proposta alternativa de análise classificatória. *Revista Versões*, v. 3, n. 4, p. 145-178, 2008.
- PINCHEMEL, Elisa de Souza Ribeiro. *Instituições e Integração Regional na América do Sul: uma Análise Comparativa entre Aladi, Mercosul e Unasul*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Brasília, 2016.
- SÁNCHEZ, Fabio. The decline of UNASUR and the crisis of South American regionalism [Online]. *World Defence Almanac – Special Issue*, 2020. Disponível em: <https://figshare.com/articles/The_Decline_of_UNASUR_and_the_Crisis_of_South_American_Regionalism/11921091/2>. Acesso em: 03 mar. 2020.
- SANTOS, Fabio Luís Barbosa dos. Dois ângulos para uma análise da projeção regional brasileira: a

visão do Departamento de Estado norte-americano e a questão brasiguaiá. *Papel Político*, v. 20, n. 2, p. 565-583, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar: a Unasul é a alternativa? *Nueva Sociedad*, v. 1, n. 1, p. 4-16, dez. 2009.

SEVERGNINI, Nastasia Valentina Barcelo. *Democracia y integracion em América del Sur: la acción de la UNASUR em las crisis político-institucionales de Bolívia (2008) y Ecuador (2010)*. Dissertação de Mestrado. San Tiago Dantas, 2017.

SOARES, Clemente de Lima Baena. América do Sul: prioridade para a política externa brasileira. *Mural Internacional*, v. 5, n. 1, p. 3-9, jun. 2014.

SPUTNIK BRASIL. Triunfo da esquerda latino-americana? Argentina e México discutem retomada da CELAC [Online]. *Sputnik Brasil*, 05 nov. 2019. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/americas/2019110514733427-triunfo-da-esquerda-latino-americana-argentina-e-mexico-discutem-retomada-da-CELAC/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SWEET, Alec; SANDHOLTZ, Wayne. Integration, supranational governance and the institutionalization of the European policy. In: SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec (Eds.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

TILLMAN, Kathrine. *Why States Seek Membership in Supranational Institutions*. Tese de Doutorado. Saint John's University, 2015.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1995.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas [Online]. *Unasul*, 2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Presupuesto ordinario anual de Unasur para el año de 2017 [Online]. *Unasul*, 2016. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES014.2016.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. A Unasul e a nova gramática da integração sul-americana. *Pontes*, v. 4, n. 3, p. 14-16, jul. 2008.

VERDROSS, Alfred. *Derecho Internacional Público*. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.

VIGEVANI, Túlio; RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 437-487, 2010.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley Pub. Company, 1979.

Artigo recebido em: Novembro/2019

Artigo aprovado em: Março/2020

Diego Antunes é Doutorando em Ciência Política e Bolsista da CAPES na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: diego-fba@hotmail.com

Paralisia Decisória na União de Nações Sul-Americanas: uma proposta de abordagem institucionalista

Resumo. Outrora considerada uma promissora iniciativa de integração regional, a União de Nações Sul-Americanas encontra-se atualmente em estado de ostracismo funcional. Como se deu esse processo de esvaziamento? Buscando se afastar de abordagens conjunturais focadas nas políticas externas dos atores nacionais envolvidos, o presente artigo propõe uma análise institucional sobre o processo decisório instaurado na organização. Valendo-se de literatura institucionalista brasileira e brasilianista de Ciência Política sobre o sistema político nacional, faz-se uso dos conceitos de paralisia decisória, combinação explosiva e presidencialismo de coalizão para construir um argumento de pesos e contrapesos que dê conta de demonstrar a hipótese do artigo: o regime decisório consensualista e a ausência de poderes institucionais capazes de conferir à Unasul autonomia frente os Estados abriram espaço à paralisia decisória a partir de 2014. Conclui-se que uma revisão do caráter intergovernamental se faz necessária numa retomada da Unasul frente os atuais indícios de possível revigoração do regionalismo pós-liberal.

Palavras-chave: Unasul; Paralisia Decisória; Combinação Explosiva; Integração Regional; Institucionalismo.

Decision-Making Paralysis in the Union of South American Nations: an institutionalist approach

Abstract. Once deemed as a promising regional integration undertaking, the Union of South American Nations lies nowadays in a state of functional ostracism. How did this weakening process take place? Seeking to drift itself away from conjunctural analysis focused on national foreign policies from the countries involved, this paper offers an institutionalist approach on the decision-making process of the organization. Relying on Brazilian and “Brazilianist” literature on Brazil’s national political system, the paper employs the concepts of decision-making paralysis, explosive combination and coalition presidentialism in order to build a weights-and-counterweights argument able to validate the hypothesis under exam: consensual decision-making regime and absence of institutional power capable of conferring autonomy to the USAN towards its state-members made possible for the decision-making paralysis to take place. The paper concludes for the need to revise intergovernmentalism in face of a possible recovery of Unasul and post-liberal regionalism.

Keywords: USAN; Decision-Making Paralysis; Explosive Combination; Regional Integration; Institutionalism.