

## Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020)

Regionalism, Venezuelan crisis and the COVID-19 pandemic: the impact of regional fragmentation on the current scenario (2013-2020)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110583>

Flavia Loss de Araujo

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), São Paulo, Brasil

[flavialossaraujo@usp.br](mailto:flavialossaraujo@usp.br)  

Bárbara Carvalho Neves

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Bauru, Brasil

[barbara.neves@unesp.br](mailto:barbara.neves@unesp.br)  

### Resumo

A convergência política na América do Sul, vivenciada entre 1998 e 2013, marcada por um cenário de crescimento econômico e destacado incentivo por parte dos governos sul-americanos em cooperar e formar espaços para a integração, não resultou no aprofundamento dos processos regionais existentes. Tal período, conhecido como regionalismo pós-hegemônico, ainda que compartilhando objetivos e valores em comum, levou à criação de diferentes instituições que ampliaram a segmentação regional ao serem incapazes de se consolidar diante das outras estruturas já existentes. Dessa maneira, o principal problema aqui discutido é a existência de um espaço regional fragmentado. Ao questionar como as instituições regionais sul-americanas respondem às demandas nacionais e regionais em um cenário fragmentado, este artigo busca analisar e avaliar os impactos da fragmentação regional em cenários críticos que demandam ações conjuntas e respostas institucionais regionais para resolver problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, em especial a crise Venezuelana e a pandemia do Covid-19. Através de análise bibliográfica recente, assim como a partir do acompanhamento de notícias, fontes jornalísticas e documentos oficiais dos blocos regionais sul-americanos existentes, este artigo discute que em um cenário institucionalmente fragmentado, as instituições regionais encontram-se limitadas para dar respostas às demandas existentes.

**Palavras-chave:** Integração regional; Regionalismo pós-hegemônico; Venezuela; Crise regional; Covid-19; América do Sul;

### Abstract

Political convergence in South America, experienced between 1998 and 2013, marked by a scenario of economic growth and a strong incentive on the part of South American governments to cooperate and form spaces for integration, did not result in the deepening of existing regional processes. This period, known as post-hegemonic regionalism, although sharing common goals and values, led to the creation of different institutions that expanded the regional fragmentation once they were unable to consolidate themselves in the face of other existing structures. Thus, the main problem discussed here is the existence of a fragmented regional space. When questioning how South American regional institutions respond to national and regional demands in a fragmented scenario, this article seeks to analyze and evaluate the impacts of regional fragmentation in critical scenarios that require joint actions and regional institutional responses to solve problems that go beyond national borders, particularly the Venezuelan crisis and the Covid-19 pandemic. Through recent bibliographic analysis, as well as following news, journalistic sources and official documents from existing South American regional blocs, this article argues that in an institutionally fragmented scenario, regional institutions are limited to providing answers to existing demands.

**Keywords:** Regional integration; Post-hegemonic Regionalism; Venezuela; Regional crisis; Covid-19; South-America;

Recebido: 11 janeiro 2021

Aceito: 31 março 2021

As autoras agradecem a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº.2020/04348-5a e afirmam que as opiniões, hipóteses e conclusões apresentadas neste trabalho não necessariamente refletem a visão da FAPESP. O projeto foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de financiamento 001.

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



## Introdução

A cooperação e a integração na América Latina resultam de um processo histórico de aproximação e afastamento entre os países do continente, que refletem movimentos de convergência e divergência entre as perspectivas políticas, econômicas, sócio-ambientais e, principalmente, pela expectativa que cada país tem sobre o papel do entorno regional para sua posição no sistema mundial. Apesar de alguns avanços, ao longo deste século um dos objetivos não concretizados foi a construção de uma identidade sul-americana, marcada principalmente pela existência de vários projetos nacionais que, por sua vez, conformaram o alargamento da sobreposição das instituições regionais na América do Sul (NOLTE; COMINI, 2016).

A sobreposição de instituições como um aspecto da arquitetura regional pode resultar das diferentes reações dos Estados-membros, assim como das organizações regionais conformadas (NOLTE, 2018), levando a contextos de fragmentação ou de complementaridade (RIBEIRO, 2016). Desde o aprofundamento da crise político-econômica dos países de maior capital econômico na América do Sul, Brasil, Venezuela e Argentina, a grande quantidade de instituições regionais não apresenta efetividade para a resolução dos problemas da região, demonstrando a fragilidade dos espaços conformados a partir de sua paralisação (BENZI; NAREA, 2018).

Por sua vez, o aprofundamento da crise do regionalismo sul-americano, reflexo também da piora da crise econômica e das mudanças políticas nos países do subcontinente, tem seu ápice no desmantelamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2019 com a saída de mais da metade dos países-membros do bloco. Deste modo, o colapso dos espaços de diálogo e convergência política na região se apresenta como uma variável negativa frente aos esforços e avanços até então alcançados.

Uma das consequências de longo prazo pode ser vista a partir da análise do tratamento da crise venezuelana no âmbito das instituições regionais. Apesar do marco da construção do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), desde a piora da crise venezuelana em 2013 após a morte de Hugo Chávez, a UNASUL não se apresentou como um ator regional para a resolução dos problemas político-econômicos e sociais da Venezuela. Enfatizamos o papel da UNASUL por se tratar de um projeto que tinha a ambição de reunir todos os países da América do Sul sob sua égide. Porém, ao longo do trabalho discutiremos o papel de outros espaços regionais. O foco da discussão são os espaços de diálogos existentes e subutilizados.

Por sua vez, a fragmentação e o esvaziamento dos espaços de diálogo para uma governança regional efetiva frente aos problemas comuns se apresentam cada vez mais críticos a partir do cenário pandêmico de 2020. Ao se tornar epicentro do coronavírus em meados do mesmo ano, a crise sanitária tensionou ainda mais as instituições regionais na América do Sul em busca de respostas e ações conjuntas. Entretanto, a região respondeu a tal problemática comum de maneira unilateral. Grande parte do caráter unilateral de respostas e inefetividade dos espaços regionais advém também do posicionamento do país que antes ocupava papel central de incentivo e liderança dos processos regionais sul-americanos, o Brasil. Como país que tem fronteira com 10 dos 12 países sul-americanos, o Brasil em seu atual governo é marcado pela ausência de projeto e incompetência em lidar com a crise sanitária causada pelo Covid-19, que acaba afetando o combate regional e se tornando uma ameaça aos seus vizinhos (NEVES; COSTA, 2020).

Dessa maneira, o principal problema aqui discutido é a existência de um espaço regional fragmentado. A convergência política na América do Sul, vivenciada entre 1998 e 2013, marcada por um cenário de crescimento econômico e destacado incentivo por parte dos governos sul-americanos em cooperar e formar espaços para a integração, não resultou no aprofundamento dos processos regionais existentes (RIBEIRO, 2016). Por sua vez, o elemento ideacional do aprofundamento da integração passou a fazer parte da retórica dos governos da região (RIBEIRO, 2016), porém, na prática, os diferentes entendimentos sobre a integração criaram um espaço regional frágil e vulnerável (SPEKTOR, 2016).

Diante dessa problemática e de um contexto cada vez mais interdependente e globalizado, questiona-se como as instituições regionais sul-americanas respondem às demandas nacionais e regionais em um cenário fragmentado. Dessa maneira, este artigo busca analisar e avaliar os impactos da fragmentação regional em cenários críticos que demandam

ações conjuntas e respostas institucionais regionais para resolver problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, em especial a crise Venezuelana e a pandemia do Covid-19.

Através de análise bibliográfica recente, assim como a partir do acompanhamento de notícias, fontes jornalísticas e documentos oficiais dos blocos regionais sul-americanos existentes, este artigo discute que em um cenário institucionalmente fragmentado, as instituições regionais encontram-se limitadas para dar respostas às demandas existentes. A falta de autonomia para tomar decisões e demandar ações dos Estados-membros, resultante do modelo de regionalismo intergovernamental adotado e mantido ao longo dos anos pelos governos sul-americanos, reflete em uma dinâmica extremamente vulnerável às mudanças nas expectativas e percepções dos principais Estados da região.

Não havendo um projeto regional unificado e internalizado pelos países da América do Sul, a sobreposição das vontades nacionais reflete na sobreposição das instituições regionais que, em momentos de crise ou mudanças políticas nacionais são desacreditadas e acabam por não demonstrar efetividade para reagir aos problemas que surgem. Portanto, defende-se inicialmente que a dificuldade da América do Sul em responder de maneira conjunta e eficiente à crise venezuelana, assim como a crise atual da Covid-19, não é apenas um problema conjuntural, mas sim estrutural.

Para o desenvolvimento dos argumentos e discussões acima elencados, além da introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em quatro seções. Em primeiro lugar, busca-se dar luz à discussão sobre o processo de convergência e aproximação entre os países da América do Sul, em um movimento de afastamento da ideia de América Latina para a ideia de uma identidade sul-americana. Destacam-se nessa seção as lacunas e os interesses por detrás do impulsionamento do regionalismo nos anos 2000, que se apoiou no discurso de fortalecimento do espaço regional diante do Sistema Internacional, ao mesmo tempo em que manteve a priorização do caráter decisório nacional das instituições regionais. A segunda parte discute, portanto, como tal processo regional resultou na fragmentação dos mecanismos conformados, elencando fatores que corroboraram ao longo das últimas décadas na manutenção da fragilidade do regionalismo sul-americano. Em seguida, inicia-se a análise dos impactos e consequências da fragmentação do regionalismo sul-americano a partir de dois casos: a crise venezuelana e a crise sanitária causada pelo Covid-19. Dessa maneira, primeiramente é discutido e detalhado o caso da Venezuela frente à desconstrução dos mecanismos regionais sul-americanos, que se demonstraram incapazes de responder à crise de refugiados e à deterioração das condições de vida no país andino. E, em segundo lugar, propõe-se reflexões sobre o regionalismo sul-americano frente a um contexto pandêmico, analisando as respostas regionais ao problema.

### **A construção da “América do Sul” e o regionalismo pós-hegemônico: integração ou fragmentação?**

Ainda que nos anos 1970 tenha se iniciado um processo de “sul-americanização”<sup>1</sup> das relações regionais por parte do governo brasileiro, foi a partir dos anos 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se explorou de maior maneira a possibilidade de complementaridade do mercado regional. A partir dessa busca o governo brasileiro buscou se aproximar dos seus vizinhos como uma forma de fortalecer o entorno nacional e regional. Tal aproximação se deu inicialmente através do eixo do Cone Sul entre Brasil e Argentina ainda durante os governos de Sarney e Alfonsín, respectivamente, no período de redemocratização regional, se expandindo a posteriori ao englobar o Paraguai e o Uruguai já nos anos 1990 com o marco da construção do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (PECEQUILO, 2008).

Ao deslocar o eixo da América Latina para a América do Sul, a partir da expansão de um projeto nacional para o espaço regional, deslocou-se também, em grande parte, os estudos acadêmicos sobre o regionalismo latino-americano, assumindo o novo foco sul-americano, dando destaque ao papel do Brasil como líder das novas iniciativas regionais (GALVÃO, 2009).

---

<sup>1</sup> Esse processo marcou a aproximação brasileira em sua agenda regional com seus vizinhos sul-americanos ainda durante o regime militar, sendo impulsionado com o processo de redemocratização dos países da região já no final dos anos 1980.

Essa mudança se deu, em grande parte, pela busca por alternativas às relações com os Estados Unidos, por não atender as demandas nacionais brasileiras. Ademais, a estratégia dos Estados Unidos no período, com a tentativa de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), caso concretizada, resultaria em “custos políticos importantes para a ação do país na região em virtude da grande atratividade da economia americana sobre os Estados sul-americanos” (DESIDERÁ NETO et al, 2014, p. 14). Foi a partir da percepção de ameaça às relações com seu entorno estratégico que o governo brasileiro, através de sua política externa, direcionou esforços para se aproximar de seus vizinhos e assim incentivar a construção de um espaço regional estratégico que estimulasse melhores condições de competitividade dos mercados nacionais e, conseqüentemente resultasse em uma melhor inserção no sistema internacional (DESIDERÁ NETO et al, 2014; HIRST, 1988; PECEQUILO, 2008).

Esse período foi marcado por investimentos no adensamento institucional da região, em decorrência, em parte, da estratégia de reinventar a América do Sul como espaço de influência do governo brasileiro (GALVÃO, 2009). Antes de adentrar mais especificamente à discussão institucional do período, vale contextualizar as mudanças políticas que fortaleceram os espaços de aproximação e diálogo entre os países sul-americanos. Ainda no final dos anos 1990 e de maneira mais destacada no início dos anos 2000 a América do Sul foi marcada por uma mudança política que deu início a uma inflexão sincrônica de democracias lideradas por partidos de esquerda e centro-esquerda.

Denominada inicialmente por “Pink Tide” [“Onda Rosa”] (ROHTER, 2005), ou “virada à esquerda” (FIORI, 2006), o início do século XXI na América do Sul representou a subida ao poder de novos líderes “[...] unidos em suas convicções de que as reformas liberais dos anos 1990 havia falhado assim como por um novo foco no igualitarismo e no bem-estar social [...]” (ROHTER, 2006, s/p., tradução livre). Esse novo cenário foi marcado pelos novos governos de Hugo Chávez na Venezuela (1999-2013), Ricardo Lagos no Chile (2000-2006), Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez (2005-2010/2015-2020) e José Mujica (2010-2015) no Uruguai, Evo Morales na Bolívia (2006-2019), Michele Bachelet no Chile (2006-2010/2014-2018), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012).

Por sua vez, o novo contexto político na América do Sul resultou em uma fragmentação inicial no regionalismo sul-americano, com diferentes projetos e caminhos. Primeiramente, houve a sub-regionalização do espaço, como já mencionado, havendo um maior foco na proposta sul-americana. Em segundo lugar, houve a bifurcação do regionalismo em três diferentes propostas: a seguida pelo Chile, aproximando-se dos Estados Unidos, e posteriormente da Ásia, prezando por Acordos de Livre Comércio; a vertente liderada pelo Brasil a partir da institucionalização do Mercado Comum do Sul ainda em 1994; e a direcionada pela reativação da Comunidade Andina (CAN). Assim como apontado por Briceño Ruiz (2014, p. 196), os três caminhos assumidos pelos países sul-americanos também podem ser alocados em três eixos de integração econômica: “um eixo de regionalismo aberto; um eixo revisionista e um eixo antissistêmico”.

Tais subdivisões iniciais foram se aprofundando ao longo do tempo, dando origem a novas instituições e blocos regionais na América do Sul, divergentes, convergentes, e algumas vezes sobrepostas (NEVES, 2019). Dessa maneira, aponta-se desde esse momento certa contraditoriedade que marcou um período de grande aproximação entre os países sul-americanos, ao mesmo tempo em que aprofundou a fragmentação do espaço com diferentes projetos no continente.

Denominado por regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZI; TUSSIE, 2012) ou pós-liberal (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007), o início dos anos 2000 refletiu uma aproximação entre os países sul-americanos marcada pela re-inserção da política nas iniciativas regionais, não mais se guiando unicamente por questões comerciais, mas também expressando a necessidade de superar as assimetrias políticas, econômicas e sociais. O regionalismo pós-liberal contrariava o regionalismo aberto<sup>2</sup> proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no início da década de 1990, priorizando o desenvolvimento social e o papel dos Estados nesse processo. O regionalismo pós-

<sup>2</sup> Proposta de regionalismo feita pela CEPAL na década de 1990 que visava inserir a América Latina na dinâmica da globalização que surgia no período. Para tanto, recomendava a modernização tecnológica dos processos produtivos e a integração como plataforma de inserção no comércio internacional (DEVLIN, 2001).

hegemônico enfoca a construção de uma governança regional para ordenar as questões importantes da região, ao mesmo tempo em que questiona a interferência dos Estados Unidos.

Partindo de algumas das premissas do trabalho construtivista de Alexander Wendt (1995), entende-se a América do Sul como um espaço geográfico socialmente construído pelos interesses de atores específicos, sendo as regiões construções políticas dos Estados (NOLTE, 2016), em que “a região é o que os atores fazem dela” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 3, tradução livre). De maneira resumida, Wendt (1995) parte de duas premissas centrais: “as estruturas fundamentais da política internacional são sociais, ao invés de serem estritamente materiais, e essas estruturas dão forma às identidades e interesses dos atores e não apenas no comportamento dos mesmos” (WENDT, 1995, p. 71-72, tradução livre). Para além dos recursos materiais, leva-se em conta as ideias, o conhecimento compartilhado e as práticas. A partir dessa perspectiva teórica, entende-se as relações regionais como processos que não respondem somente a demandas estruturais, mas se conformam sob a influência das ideias, conhecimento compartilhado e das expectativas dos atores envolvidos, assim como a posteriori a própria dinâmica constituída vai acabar influenciando na prática e nos interesses daqueles que o originaram (BRICEÑO RUIZ, 2018; PRIETO, 2020).

De maneira ampla na literatura existente, observa-se que a articulação e a construção de políticas e mecanismos regionais a partir de meados dos anos 2000, em torno da ideia de “América do Sul” (VADELL; GIACCAGLIA, 2020), foi marcada pelo protagonismo brasileiro do governo Lula da Silva. Ao mesmo tempo, a Venezuela governada por Hugo Chávez também buscou um papel de liderança, ampliando sua participação em projetos de integração. É importante destacar que a mudança no ciclo político<sup>3</sup> ocorrida nas primeiras décadas dos anos 2000 trouxe consigo novos entendimentos sobre a integração, traduzidos nas concepções de regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico, como já discutido.

Entretanto, apesar de terem objetivos em comum, os Estados sul-americanos, principalmente aqueles com capacidade financeira de liderar e impulsionar projetos regionais, o fizeram com base nas suas expectativas diante da sua posição na região, projetando à região ideais nacionais sobre a integração e a cooperação, em vez de conformar um projeto regional uníssono. Tal dinâmica resultou na modificação e incorporação de novos atores e espaços nos mecanismos já existentes, como foi o caso do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN), e na criação de novos mecanismos regionais sul-americanos, em especial a Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)<sup>4</sup>.

No caso do MERCOSUL, a semelhança de pontos de vista entre a Argentina e o Brasil fomentou a criação de iniciativas de convergência social e econômica para reduzir as disparidades entre os Estados-membros, havendo modificações diante das novas demandas do período. Assim, em 2004 foi criado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); em 2005, foi assinado o Protocolo de Assunção dos Direitos Humanos, além do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), em 2011. A formação do Parlamento do MERCOSUL (Parlasul)<sup>5</sup> é outro marco importante, devido à sua intenção de reduzir o déficit de participação democrática no bloco e aproximá-lo de seus cidadãos. Durante a presidência de Lula da Silva, sob a égide da Onda Rosa, o Brasil apoiou a criação desses mecanismos buscando reforçar “a participação de instâncias de representação da sociedade e de governos subnacionais e [adotar] medidas de amenização dos conflitos comerciais existentes” (DESIDERÁ NETO et al., 2014, p. 53).

<sup>3</sup> Assim como mencionado anteriormente, refere-se à ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul a partir de 1998, com a chegada de Hugo Chávez (1998-2013) à presidência da Venezuela.

<sup>4</sup> Criada em 2010, a CELAC é um bloco intergovernamental que também pretende ser um fórum político e de cooperação. Em 2020, o Brasil deixou de fazer parte do bloco (PEREIRA, 2016).

<sup>5</sup> O PARLASUL, constituído em 2006 se configura como a primeira instância regional para o estabelecimento de uma interação direta entre o bloco e a sociedade, em uma dinâmica que vai além da representação legislativa a partir da institucionalização de regras democráticas para a escolha dos integrantes do Parlamento (MARIANO, 2013).

Ainda assim, apesar da criação desses novos espaços institucionais dentro do Bloco para discutir sobre e superar barreiras sociais, econômicas e políticas dos países-membros, a efetividade desses trabalhos encontraram limitações na própria estrutura institucional do MERCOSUL que não modificou sua lógica de funcionamento, mantendo o papel decisório centralizado nos executivos dos países sul-americanos. Tal problemática, que destaca a manutenção de uma lógica de mecanismos regionais flexíveis e intergovernamentais, será aprofundada nas próximas seções.

Diferentemente do MERCOSUL, a CAN, projeto mais antigo da América do Sul, ainda que imbuída dos novos paradigmas do regionalismo, presenciava um momento de divergência política entre seus países membros, que já não mais compartilhavam das mesmas ideias e expectativas que convergiram na sua criação (ARAUJO, 2014). Enquanto a mudança de governos para a esquerda e centro-esquerda ocorreu na Venezuela, Bolívia e Equador, Colômbia e Peru continuaram com governos alinhados ao neoliberalismo e à visão do regionalismo aberto. O impasse entre seus membros provocou a saída da Venezuela em 2006, gerando uma grave crise no projeto de integração andina, sendo que, no mesmo ano, a Venezuela iniciou o processo de adesão ao MERCOSUL.

Vale destacar que com as divisões dos novos eixos regionais (BRICEÑO RUIZ, 2014) a crise na CAN também refletiu na constituição tanto da ALBA, como posteriormente na formação da União das Nações Sul-Americanas (2008) e da Aliança do Pacífico (AP) em 2012 (SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017; THEODORO LUCIANO; BRESSAN, 2018).

Por sua vez, as novas instituições regionais criadas nos anos 2000 na América do Sul, ainda que construídas durante o período do regionalismo pós-hegemônico, com o objetivo de conformar uma rede de cooperação para fortalecer o diálogo e a consulta regional, resultaram em espaços cuja função não se manteve ao longo do tempo. Em primeiro lugar, a CASA teve como marco de sua criação a realização da terceira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2004, representando a concretização de um processo existente de aproximação entre o MERCOSUL, sob liderança brasileira, e a CAN com o apoio do governo Venezuelano (DESIDERÁ NETO et al, 2014).

Na Declaração de Cusco, que constituiu a CASA, os países sul-americanos estabeleceram sua determinação em desenvolver um espaço sul-americano que integrasse os âmbitos políticos, socioeconômico, ambiental e de infraestrutura, incorporando um novo elemento nos espaços regionais, a construção e fortalecimento de uma identidade sul-americana (CASA, 2004) (NEVES, 2019). Sob a premissa de que era necessário evitar a institucionalização da CASA, estabelecendo a Comunidade de maneira gradual, convergindo esforços a partir das institucionalidades já existentes, evitando a sobreposição de esforços e gastos (BRICEÑO RUIZ, 2011), a CASA não se constituiu institucionalmente, entretanto, representou a continuação do processo regionalista encabeçado pelo Brasil a partir dos anos 2000, e que culminou posteriormente na criação da UNASUL em 2008 (MELO, 2014).

Sendo assim, a UNASUL, como evolução da CASA, e formalmente constituída no ano de 2008, se apresentou ao continente como uma alternativa à região, um mecanismo que possibilitaria a institucionalização do diálogo político regional a partir de uma ampla agenda a ser conformada, reafirmando a estratégia nacional de construção da América do Sul nos moldes visados desde o governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil (CERVO, 2002; COUTO, 2008).

Ramanzini Jr. (2016) define a UNASUL como uma iniciativa sul-americana de integração que busca fortalecer as soberanias e autonomias nacionais, a partir do fortalecimento da cooperação regional, incentivando espaços de articulação político-econômico, ao mesmo tempo em que preserva os espaços nacionais de formulação de política. Apesar das suas inúmeras agendas e conselhos, apresentando importantes avanços na integração regional em algumas áreas como: defesa, com o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), saúde, com o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), e infraestrutura, com o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), a UNASUL desde seu início apresentou uma baixa institucionalidade, servindo como um espaço limitado de convergência e diálogo intergovernamental (FUCCILLE; MARIANO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2017).

Por sua vez, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro se apresenta na modificação e construção do MERCOSUL, CASA e UNASUL, outros países sul-americanos também apostavam em diferentes estratégias. Em 2005, como

uma proposta de integração contrária à construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) foi impulsionada pelo governo Venezuelano de Hugo Chávez. Como mecanismo regional, buscando também se apresentar como uma alternativa aos acordos comerciais da região, principalmente em oposição à presença norte-americana, a ALBA se fundamenta em três princípios básicos de acordo com Briceño Ruiz e Liñares (2004), sendo estes: “1. Oposição às reformas de livre mercado; 2. Não limitar a ação reguladora do Estado em benefício da liberalização econômica e 3. Harmonizar a relação Estado-Mercado” (apud SANTANA; OJEDA; NASCIMENTO JR., 2017, p. 120, tradução livre).

No entanto, embora a diversidade de instituições possa ser entendida como algo positivo e como algo que facilita o processo cooperativo em outros contextos regionais, na América do Sul as limitações individuais de cada bloco e a sobreposição de instituições criaram diversos problemas e certa paralisia em questões graves, como no caso da Venezuela. Sobre o primeiro ponto, uma das principais limitações dos processos de integração sul-americanos é o baixo nível de institucionalidade. Os países membros dos projetos mais antigos, CAN e MERCOSUL, sempre enfrentaram a dicotomia entre fortalecer as instituições e perder parte da autonomia nacional em questões internacionais.

Como resultado, ambas as instituições passam por ciclos de avanços e retrocessos sem um resultado satisfatório. Como exemplos dessas oscilações, podemos citar os parlamentos da CAN e do MERCOSUL. Criado em 1979, o Parlamento Andino foi pioneiro na América do Sul e tinha como objetivo reduzir o déficit democrático da CAN. No entanto, a lenta realização de eleições diretas (as primeiras em 2002) e seu papel marginal em relação aos outros órgãos de decisão (MARIANO, 2014) trouxeram descrédito ao Parlamento, hoje relegado a um papel secundário e envolvido nas discussões sobre sua continuidade.

Situação semelhante foi vivida pelo Parlasul, Parlamento do MERCOSUL, criado em 2006. Apenas Paraguai e Argentina haviam realizado eleições diretas e, em 2019, os países membros optaram por suspendê-las. Como o Parlamento Andino, o Parlasul é ofuscado pelo intergovernamentalismo que permeia suas instituições e as torna dependentes dos interesses políticos do momento.

Sobre a superposição de instituições existentes na América do Sul, Nolte (2018) aponta que a constituição de novos arranjos regionais de acordo com interesses específicos ou contextos políticos momentâneos refletiu na redução do comprometimento dos membros. Dessa maneira, o que se vê nos anos 2000 é a expansão da fragmentação dos espaços sul-americanos com a modificação dos blocos existentes e a construção de novos mecanismos regionais que refletiram as expectativas dos principais Estados envolvidos, não havendo um consenso do por quê era necessário integrar os países do subcontinente, mas sim a projeção das práticas e ideais integracionistas daqueles que lideraram os processos em cada caso. Ainda assim, a grande dependência de lideranças regionais na construção desse processo, assim como seu caráter intergovernamental não explicam por si só a crise do regionalismo pós-hegemônico, como será discutido na próxima seção.

### **A fragmentação sul-americana e os fatores da crise do regionalismo pós-hegemônico**

Vários são os fatores e perspectivas assinaladas nos estudos atuais que discutem a crise regional na América do Sul e, mais especificamente, a crise do regionalismo “pós-hegemônico”. Desde a morte de Hugo Chávez em 2013 e da crescente mudança do posicionamento externo do Brasil ao final do primeiro governo de Dilma Rousseff, destacam-se as discussões sobre os impactos da ausência de uma liderança regional (LLENDERROZAS, 2016; MIJARES; NOLTE, 2018), e da influência da inexistência de um período longo de estabilidade dos governos sul-americanos para a manutenção e o avanço das instituições regionais criadas nos anos 2000 (LLENDERROZAS, 2016; MIJARES; RAMÍREZ, 2020; VIGEVANI, RAMANZINI JR., 2014).

A ausência de liderança regional se apresenta crítica ao se considerar o importante papel que as lideranças regionais tiveram na construção e impulsionamento das instituições regionais criadas nos anos 2000 como a CASA, a ALBA, a UNASUL e a CELAC.

Considerando a configuração desses espaços a partir de dinâmicas intergovernamentais e interpresidencialistas (MALAMUD, 2005), Mijares e Nolte (2018) apontam que o incentivo nacional e a liderança dos processos regionais por parte dos países economicamente mais capacitados no subcontinente “contribuí[ram] ao avanço do projeto de integração em tempos de uma maior sintonia ideológica entre os governos” (MIJARES; NOLTE, 2018, p. 106, tradução livre). Por sua vez, em um período de polarização ideológica e política, e frente a um espaço sem autonomia institucional, a ausência de uma liderança e de vontade política em manter e impulsionar os esforços existentes, fortalece o desestímulo e o desmantelamento do regionalismo.

Dessa maneira, a crise regional na América do Sul se aprofunda a partir da própria instabilidade dos governos sul-americanos. Sendo assim, é possível afirmar que as crises políticas nacionais e as mudanças governamentais são refletidas em instituições regionais desacreditadas e com suas potencialidades reduzidas (LLENDERROZAS, 2016). A partir dessa conjuntura crítica, “as instituições regionais costumam se estancar, ao invés de avançar, em períodos de turbulências políticas [...]” (LLENDERROZAS, 2016, p. 199, tradução livre), como reflexo também da própria dinâmica intergovernamental incentivada, que por sua vez “os fazem depender da estabilidade dos governos, de sua fortaleza e principalmente da vontade política dos mesmos para avançar no processo” (idem).

Como exemplos de lideranças regionais em crise em função da instabilidade de seus governos nacionais estão Brasil e Venezuela. No caso venezuelano, Mijares e Ramírez (2020) afirmam que a crise sócio-econômica e a autocratização da Venezuela se configuram como fatores intervenientes da crise do regionalismo atualmente e, de maneira mais específica, da paralisação e desmantelamento das instituições regionais como UNASUL, ALBA e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (MIJARES; RAMÍREZ, 2020), considerando que o espaço regional existente se mostrou inepto em gerir a crise e a deterioração da governamentalidade democrática do país a partir da sua estrutura institucional.

Vale também mencionar que, assim como será detalhado no caso brasileiro, o protagonismo venezuelano na construção e impulsionamento da ALBA, se viu ao longo dos anos fortemente dependente do apoio financeiro advindo da economia petrolífera da Venezuela (ARELLANO, 2009). Após a morte de Hugo Chávez, o projeto da ALBA se viu, não somente sem um líder político reconhecido, como também, com o avanço da crise econômica do país, se viu sem sua fonte financeira para o avanço do projeto de integração almejado (CUSACK, 2019).

Por sua vez, no caso brasileiro, o afastamento do país do seu protagonismo dentro dos processos regionais teve início ainda durante o final do primeiro governo de Dilma Rousseff, não havendo vontade política suficiente para manter as ações impulsionadas durante o governo de Lula da Silva (BUENO; RAMANZINI JR.; VIGEVANI, 2014). Ainda assim, foi após o impeachment da então presidente Rousseff que a atuação brasileira apresentou mudanças de impacto nas relações com a América do Sul, a começar pela emissão, por parte do novo Ministro de Relações Exteriores, José Serra, de uma dura nota contra os países vizinhos e representantes das instituições regionais que contestaram o impeachment da presidente brasileira (SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

A nova postura do governo interino de Michel Temer iniciou a ruptura com os projetos e políticas regionais desenvolvidos pelos governos anteriores, se afastando da sua postura tradicional na América do Sul desde os anos 1980 (MARIANO, 2017; SPEKTOR, 2016). Por sua vez, se o governo de Temer deu início a essa ruptura, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 a consolidou. Além de firmar a saída do Brasil da UNASUL, o governo de Jair Bolsonaro defende uma perspectiva de desmonte do MERCOSUL, tensionando relações com a Argentina - seu principal parceiro comercial na região - desde antes da eleição de Alberto Fernandez (JUNQUEIRA; NEVES; SOUZA, 2020).

Ao buscar se aproximar dos Estados Unidos, em uma retomada de uma política externa alinhada à hegemonia norte-americana, Jair Bolsonaro e seu Ministro de Relações Exteriores Ernesto Araújo acirraram relações com os países

governados por partidos de esquerda e centro-esquerda no continente, em especial a Venezuela. Ainda assim, a nova postura brasileira de total ausência de protagonismo pode ser vista em seu ingresso no declarado “substituto da UNASUL”, o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), cuja criação foi liderada pelos governos de Sebastián Piñera no Chile e Ivan Duque na Colômbia<sup>6</sup> (JUNQUEIRA; NEVES; SOUZA, 2020).

Esta fragmentação política resulta também na fragmentação dos espaços regionais que se vêem limitados frente à criação e expansão de outros mecanismos regionais com perspectivas ideológicas divergentes (VADELL; GIACCAGLIA, 2020). Se destaca a conjuntura crítica estabelecida para o colapso do regionalismo sul-americano ao se observar a busca dos países em participar de diferentes blocos sub-regionais que competem com os espaços já existentes, como a Aliança do Pacífico (AP), o Grupo de Lima (GL), e em 2019 o PROSUL (MIJARES; RAMÍREZ, 2020). Ainda assim, o cenário constituído apresenta também um novo desafio para a América do Sul: a retomada do regionalismo aberto e o anti-integracionismo, principalmente por parte do governo brasileiro.

Durante a década de 1990, os acordos regionais eram vistos como uma forma de melhorar o posicionamento da região no Sistema Internacional (SI) e inserir os países sul-americanos nos mercados globais. Dessa maneira, a crise do multilateralismo se soma à fragmentação política como um dos fatores da crise do regionalismo sul-americano, considerando que nas últimas décadas a região ampliou sua dependência do mercado extrarregional com a China, Estados Unidos, Europa e a Ásia de maneira geral, ao invés de direcionar esforços para ampliar a interdependência intrarregional (POZO, 2020).

Sendo assim, é possível afirmar que a construção dos mecanismos regionais nos anos 2000 de maneira flexível e fragmentada, em suas várias sobreposições, também reflete na fragilidade e na vulnerabilidade econômica da América Latina diante do SI. De acordo com Llenderozas (2016) e Pozo (2020), a grande dependência dos mercados extrarregionais no âmbito da exportação, devido ao baixo intercâmbio intrarregional, influi na dinâmica de cooperação em momentos no qual há uma queda dos preços das suas exportações.

É importante também considerar a crise regional em uma perspectiva de longo prazo, em que os fatores acima mencionados são reproduzidos e replicados ao longo dos anos, constituindo o que Pozo (2020) aponta como um processo cíclico na região. Segundo o autor, a reduzida interdependência econômica e o baixo comprometimento com a manutenção e priorização de esforços para o desenvolvimento conjunto da região resultam em uma dinâmica cíclica de comportamento dos países latino-americanos em direção ao regionalismo. Este padrão de comportamento, existente desde os anos 1960, varia entre fases de estímulo e desestímulo. “Depois dessa fase, o processo entra em uma certa inércia e é esquecido, mas dificilmente se encerra, engrossando a procissão de mortos vivos da integração latino-americana cuja reputação resulta em ser tão negativa” (POZO, 2020, p. 360, tradução livre).

Esse processo cíclico, por sua vez, se reproduz através das escolhas e decisões dos Estados diante dos mecanismos regionais os quais fazem parte. Desde os anos 1980, até a segunda década dos anos 2000, os processos regionais responderam a demandas específicas dos Estados da região com maior capacidade econômica e, conseqüentemente, maior capacidade de influência. Entretanto, não se conformou ao longo do tempo um projeto de integração regional que fosse incorporado aos projetos de Estado de cada país da região. Havendo, em realidade, a confluência de diversos projetos que se sobrepõem e, muitas vezes, até mesmo competem entre si (CAETANO; LOPEZ BURIÁN; LUJÁN, 2019a). O resultado, como discute Frenkel (2019), é um “Frankenstein” sul-americano, que não resolve os problemas da região de maneira conjunta, e, em alguns casos, até mesmo se apresenta como o fator de impasse na cooperação entre esses países.

Dessa maneira, é ressaltado que o processo regional na América do Sul é limitado pela estrutura institucional construída, flexível e vulnerável às mudanças nos governos sul-americanos. Assim como aponta Riggirozzi e Ryan (2021), Neves e Honório (2019), tal dinâmica resulta na abrupta mudança de agenda em um novo ciclo ideológico que continua a

<sup>6</sup> Criado em 2019, o PROSUL se apresenta como o substituto da UNASUL, tendo como objetivo central promover, renovar e fortalecer a integração Sul-Americana, defendendo a necessidade de uma estrutura institucional flexível e leve.

dividir a região, aprofundando o vazio de credibilidade dessas organizações. É a partir dessa problemática central, discutida nas seções anteriores sobre o regionalismo pós-hegemônico, a fragmentação regional e a crise desse processo, que se propõe avaliar os impactos dessas questões diante de cenários que tensionam as instituições nacionais e regionais, demandando respostas conjuntas para solucionar problemas que ultrapassam fronteiras, tanto no âmbito regional, como é o caso da crise venezuelana, como no âmbito global, como será discutido a partir da análise da crise do Covid-19.

### **A crise venezuelana e as instituições regionais**

A crise desencadeada na Venezuela após a morte do presidente Hugo Chávez (1999-2013) e a ascensão de Nicolás Maduro ao Executivo (2013-*atual*) ilustram a fragilidade das instituições regionais frente a situações políticas complexas. Antes de discutirmos os reflexos da crise na região, cabe um breve relato de como a situação doméstica do país andino extrapolou suas fronteiras.

A vitória de Chávez nas eleições presidenciais de 1998 foi um ponto de inflexão na história venezuelana e colocou fim ao período *puntofijista*<sup>7</sup> (1958-1998), alterando o cenário político e econômico do país. Apoiado pelos militares, por amplos setores populares e contando com a bonança derivada do petróleo, Chávez promoveu profundas mudanças institucionais no Estado venezuelano a partir da promulgação da constituição de 1999, como a reestruturação do Judiciário, a inclusão de dois poderes públicos<sup>8</sup> e a mudança do poder legislativo para unicameral (VILLA, 2005). Em relação às políticas sociais, o novo presidente aumentou o gasto público e teve êxito em diminuir os índices de pobreza e a desigualdade, ações em concordância com o Socialismo do Século XXI<sup>9</sup> do qual foi o maior expoente. Por outro lado, sua gestão foi alvo de controvérsias e acusada de populista, autoritária e militarista (TOKATLIAN et al, 2019). Assim, criou-se intensa polarização na sociedade entre seus apoiadores e a oposição que, descontente com os rumos do governo de Chávez, tentou realizar um golpe de Estado em 2002 (conhecido também como *El Carmonazo*).

A deterioração das condições políticas e econômicas da Venezuela a partir de 2017 sinalizava a decadência do modelo proposto pelo *chavismo* e, conseqüentemente, de sua influência para as demais vertentes de esquerda da região. Deve-se ressaltar que antes da crise, o projeto *chavista* de aumentar a relevância da Venezuela na região e construir uma rede de apoio internacional foi eficaz e, portanto, cabe um breve comentário sobre a sua estratégia de política externa. De acordo com Briceño Ruiz (2010, p. 80), os três principais eixos da política externa *chavista* eram a tentativa de criação de uma ordem efetivamente multipolar (pólos alternativos de poder), a intensificação da cooperação sul-sul e a promoção da integração regional (BRICEÑO RUIZ, 2010).

A respeito do último ponto, central para a presente discussão, existiu ambigüidade entre a incorporação e difusão do elemento latino-americanista oriundo do *bolivarianismo*<sup>10</sup> e a sua utilização para a projeção internacional da Venezuela, além da imagem de seu presidente como líder regional. Em suma, enquanto instava a cooperação entre os vizinhos sul-americanos como alternativa às potências, Chávez priorizava os interesses de seu governo no interior das instituições regionais, ademais de criar novos projetos de integração que colaboraram para a fragmentação (BRICEÑO RUIZ, 2020).

Chávez pretendia criar um pólo alternativo de poder no sistema internacional, utilizando como plataforma a integração regional. Deve-se acrescentar que os elementos latino-americanistas utilizados na retórica *chavista*, tanto para o nível interno como externo, estavam também permeados pela postura anti-hegemônica dirigida aos Estados Unidos. Porém, após a tentativa de golpe sofrida por Chávez em 2002 e principalmente do referendo revogatório de 2004, cujo

<sup>7</sup> Pacto político entre los principales partidos venezolanos (Comité de Acción Democrática y Organización Política Electoral Independiente) en 1958.

<sup>8</sup> Além dos três poderes tradicionais, a Venezuela acrescentou ao seu arcabouço institucional o Poder Cidadão, que engloba o Ministério Público e tem como função o combate à corrupção, e o Poder Eleitoral, que visa garantir a transparência nas eleições (VILLA, 2005).

<sup>9</sup> Conceito criado pelo sociólogo alemão Heinz Dieterich.

<sup>10</sup> Entendido como uma reinterpretação do ideal de fraternidade entre os povos latino-americanos proposto por Simón Bolívar (1783-1830). Segundo Silva (2018), a popularidade da figura histórica de Bolívar fez com que aspectos progressistas de sua trajetória de Bolívar, como a libertação de escravos e sua liderança frente a exércitos populares, fossem reinterpretados e incluídos no ideário das esquerdas venezuelanas a partir da década de 1960. A partir da ascensão de Chávez, o *bolivarianismo* passou a fazer parte de sua retórica e da estratégia de política externa venezuelana para a América Latina e a base da proposta para a ALBA.

resultado legitimou o mandato do presidente, ocorreu a gradual radicalização de sua agenda de política externa (FERREIRA, 2016). A partir de então, o discurso anti-imperialista e anti-capitalista passou a pautar as ações do governo e a crítica ao neoliberalismo atingiu a integração regional da década de 1990, construída, segundo Chávez, dentro dessa perspectiva. Nesse contexto é que a ALBA foi criada. Rebatizada de Aliança Bolivariana para as Américas - Tratado de Comércio dos Povos, em 2009, a ALBA nasceu como uma resposta para a proposta dos Estados Unidos de criação de uma área de livre comércio para as Américas (ALCA)<sup>11</sup>.

Assim, os esforços empreendidos pela política externa venezuelana no período chavista para aumentar a presença do país na região tiveram relativo êxito, fortalecendo parcerias estratégicas e elevando significativamente o seu papel internacional, inclusive fora da América Latina. No entanto, esse protagonismo ampliado significou, além da fragmentação institucional já citada, o transbordamento dos problemas domésticos para os vizinhos, criando atribuições a nível regional e internacional (PONT, 2018). O tópico mais urgente para a América do Sul são os refugiados gerados pela deterioração das condições de vida na Venezuela. Segundo dados da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), mais de 4,7 milhões de pessoas já deixaram o país e a maior parte dessa população busca abrigo na Colômbia, Peru, Chile, Brasil e Argentina, nessa ordem (ACNUR, 2019). Além da questão do acolhimento dessa população nos países receptores, existem graves riscos de que as parcelas mais vulneráveis, como mulheres e crianças, sejam vítimas de tráfico humano ou redes de prostituição.

Mais duas questões internas da Venezuela impactam fortemente a região, segundo Pont (2018): a securitária e a multilateral. A segurança está relacionada com problemas fronteiriços, especialmente com a Colômbia, visto que o colapso estatal na Venezuela fomentou grupos criminosos que atuam nos limites entre os dois países. O autor ainda alerta para o risco de “malvinização” da crise interna da Venezuela, ou seja, o uso das tensões fronteiriças por parte do governo de Maduro para desviar a atenção da população dos problemas domésticos, projetando a insatisfação contra os estrangeiros (PONT, 2018, p. 139). De fato, a animosidade entre os presidentes da Colômbia e da Venezuela ultrapassou a mera retórica em diversas ocasiões, das quais destacam-se, em ordem cronológica (PONT, 2018): 2008, ocasião em que ocorreu a violação do espaço aéreo equatoriano por parte de militares da Colômbia, suscitando a reação diplomática do presidente Chávez, que expulsou diplomatas colombianos da Venezuela e ameaçou utilizar a força; em 2013, aviões venezuelanos sobrevoaram a Colômbia sem autorização, aumentando a tensão entre os militares dos dois países; e em 2015, militares venezuelanos foram atacados na divisa com a Colômbia, resultando no fechamento das fronteiras por algumas semanas.

O último ponto se refere às implicações multilaterais da crise venezuelana. Conforme mencionado anteriormente, um dos pilares da política externa chavista foi a intensa participação nos projetos de integração regionais latino-americanos e a proposição de novos modelos, como a ALBA e a UNASUL. Esperava-se que, assim como em outras crises, os arranjos regionais conseguissem liderar esforços de diálogo entre o governo Maduro e a oposição, além de buscar uma estratégia conjunta para a questão dos refugiados. O que se verificou, no entanto, foi que a mudança de espectro político dos governos da região causou a paralisia ou a indiferença dos fóruns sul-americanos em relação à Venezuela.

Paulatinamente, os principais apoiadores do chavismo elegeram governos de direita ou centro-direita: primeiro, Honduras, em 2009; o Paraguai, em 2012; a Argentina, em 2015; a ascensão de Michel Temer no Brasil após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016; o Equador em 2017 e, finalmente, El Salvador em 2019. Maduro ficou cada vez mais isolado na região enquanto os Estados Unidos endureciam o embargo e a pressão ao seu regime. Dois países que não eram simpáticos ao chavismo, a Colômbia sob a regência de Iván Duque Márquez e o Chile do governo de Sebastián Piñera, engrossaram o coro dos opositores de Maduro e apoiaram o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente.

A ausência de mediação regional abriu espaço para que uma coalizão diplomática surgisse dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante os massivos protestos populares contra Maduro em 2017. Chamado de Grupo de

<sup>11</sup> Lançada em 1994, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) era um projeto de eliminação de barreiras alfandegárias entre os países das Américas. Liderada pelos Estados Unidos, a proposta foi rejeitada pelos latino-americanos durante evento da Cúpula das Américas em 2005 (OLIVEIRA, 2003).

Lima, a coalizão de treze países<sup>12</sup> tem caráter informal e seus membros são alinhados ideologicamente, colocando-se contrários ao governo de Maduro e apoiando abertamente a oposição venezuelana (GARCIA, 2020). O Grupo não tem um tratado constitutivo assim como não possui um regime interno, projetando-se como uma instância informal multilateral que busca responder a ausência de ações em um cenário de problemas nacionais que se expandem e afetam a região (CAETANO; BURIAN; LUJÁN, 2019).

Enquanto isso, a UNASUL era gradualmente esvaziada devido à mudança no ciclo político da região citada anteriormente. A instituição já havia prestado importante papel de mediação na América do Sul na crise política da Bolívia em 2008, na tentativa de golpe de Estado no Equador em 2010 e de uma crise política entre Colômbia e Venezuela no mesmo ano. Para Francini e Castaño (2018), a UNASUL seria o fórum mais adequado para mediar o conflito interno venezuelano por possuir quantidade de sócios maior que projetos tradicionais, como a CAN e o MERCOSUL, além de ser uma arena prioritariamente voltada para a concertação política da região.

Porém, no intervalo de menos de um ano, a Argentina, o Brasil, a Colômbia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai saíram do bloco. De maneira geral, esses países justificam a deserção da Unasul por conta da ideologização de sua agenda e desordem administrativa, explicações que confirmam as divergências políticas como principais riscos para a continuidade dos projetos regionais.

Tais perdas significaram o retrocesso e a paralisia desse projeto regional, impossibilitando-o de prestar qualquer apoio ao caso venezuelano. Tampouco a ALBA se mostra como um espaço propício e também perdeu dois importantes sócios, o Equador em 2018 e a Bolívia em 2019. A criação de um grupo ad hoc no seio dessa instituição para endossar o líder da oposição e a fraqueza dos fóruns de mediação regionais isolaram ainda mais a Venezuela, que cada vez mais recorre a parceiros de fora da região, como a China e a Rússia, para contornar seus problemas.

A crise venezuelana constitui, conforme discutido nessa seção, exemplo de como as divergências ideológicas ameaçam a continuidade dos projetos regionais estruturados de maneira intergovernamental. Os dois principais blocos criados no período pós-hegemônico do regionalismo sul-americano, a ALBA e UNASUL, esta última refém das discordâncias políticas entre os seus membros, não tiveram condições de mediar o desequilíbrio doméstico da Venezuela. A seguir, discutiremos a mesma problemática diante da mais recente crise que se abateu sobre a região: a pandemia de Covid-19.

### **O regionalismo Sul-americano frente a um contexto pandêmico: as respostas das instituições regionais**

Assim como a questão venezuelana, a crise sanitária global conformada pela pandemia do Covid-19 apresenta um grande desafio para os países da América do Sul: agir de maneira uníssona para a contenção da propagação do vírus. Ao objetivar avaliar os impactos dos espaços fragmentados e da crise do regionalismo sul-americano diante de conjunturas que demandam ações conjuntas, analisa-se nessa seção como as instituições regionais da América do Sul responderam ao cenário pandêmico. Afinal, podemos combater a pandemia, assim como outros problemas comuns que assolam a região, de maneira isolada?

A começar pela CAN, verificou-se que, ao longo do ano de 2020, promoveu diversas iniciativas, reuniões e ações em diferentes frentes (econômica, política, social e de saúde) para conter os impactos gerados pela pandemia nos seus países-membros. No âmbito econômico, a CAN estabeleceu medidas e novos regulamentos para fomentar o comércio intracomunitário, incentivando o processo de digitalização dos procedimentos burocráticos para a redução das barreiras operacionais e consequente ampliação das exportações intra e extra-bloco. Já no âmbito da saúde, através de reuniões e declarações, os Ministros de Relações Exteriores e Comércio Exterior do bloco anunciaram várias medidas tanto para

<sup>12</sup> Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Lucía. O México se retirou em 2019 e a Bolívia, após a destituição de Evo Morales, ingressou no mesmo ano.

prevenção sanitária nas áreas de fronteira (operações de trânsito aduaneiro, manuseio de documentos etc.), como para melhorar os mecanismos regionais de promoção à saúde do bloco. Dentre as ações acordadas ainda no âmbito da saúde, destacam-se o intercâmbio de informações epidemiológicas sobre a evolução da doença entre os membros, a cooperação para compra conjunta de material médico, entre outros (BRESSAN, 2020).

Ademais, assim como será visto em outras organizações regionais, uma das medidas adotadas foi a busca por recursos de bancos de desenvolvimento regional, como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)<sup>13</sup>. De maneira geral, a CAN promoveu reuniões e encontros virtuais para estabelecer ações conjuntas para combater a pandemia, desenvolvendo estratégias tanto para a gestão dos casos, como para o futuro pós-pandêmico, com foco na recuperação econômica dos países do bloco (BRESSAN, 2020). Entretanto, atenta-se aqui que, apesar dos pontos elencados pelo estudo de Bressan (2020), no qual a CAN apresenta informes sobre a evolução da pandemia, ações para sua contenção, reuniões, e até mesmo a criação do Organismo Andino de Saúde (ORAS - CONHU), derivado do Acordo Hipólito Unanue, Briceño Ruiz (2020, p. 35) destaca que “a falta de ação do acordo Hipólito Unanue é surpreendente e evidencia a crise do processo andino”.

Além dos problemas econômicos e de saúde enfrentados diante da pandemia, a América do Sul apresentou também dificuldades sociais de grande impacto, marcada no ano de 2020 por um cenário de novas instabilidades políticas, “como as revoltas contra a polícia que emergiram na Colômbia e a instabilidade eleitoral que se acentuou na Bolívia. O Peru e Equador vivenciaram crises no sistema de saúde, sofrendo acusações de corrupção [...]” (BRESSAN, 2020, p. 24).

Apesar das ações tomadas, e diante de todos os outros fatores elencados, econômicos e políticos, três dos quatro países da CAN, Bolívia, Equador e Peru, ocuparam em 2020 a lista dos 10 países com mais mortes per capita pelo Covid-19 (BRESSAN, 2020).

Por sua vez, a Aliança do Pacífico, cujo foco regional está centrado no livre comércio e na flexibilidade institucional, não se apresentou como um espaço de solução da crise pandêmica (BRICEÑO RUIZ, 2021). Restrita à sua lógica econômico-comercial, a Aliança do Pacífico tem seu trabalho centrado na Presidência Pró-Tempore. Em estudo sobre as respostas do bloco à pandemia do Covid-19, Naddi e Gonçalves (2020), apontam a realização de reuniões virtuais focadas em mitigar os impactos da crise sanitária nas economias dos países-membros, sendo a primeira reunião no dia 13 de Março. Ainda de acordo com as autoras, os resultados dessa cooperação iniciada em março se apresentaram a partir de Maio, com o estabelecimento de estratégias para fomentar ações conjuntas com a CAF, assim como a CAN, na obtenção de recursos para auxiliar pequenas e médias empresas.

A grande problemática no combate à pandemia do Covid-19 pelos países da Aliança do Pacífico dá destaque ao problema central discutido neste artigo, a fragmentação regional. Naddi e Gonçalves (2020) apontam que a limitação do mecanismo, se dá, tanto por seu foco e estrutura institucional, como também pela participação simultânea de seus membros em outras organizações regionais: “Chile, Colômbia e Peru participam do PROSUL; o México insere-se no Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA); Colômbia e Peru compõem a Comunidade Andina (CAN), e novamente o Chile, apesar de não ser membro da CAN, participa do ORAS-CONHU” (NADDI; GONÇALVES, 2020, p. 33-34).

Já no MERCOSUL, o contexto pandêmico se deu em meio a um cenário já tensionado, marcado pela ruptura inédita das relações pacíficas entre os principais parceiros do bloco, Brasil e Argentina. Os recorrentes ataques ao MERCOSUL, principalmente sob ameaça de saída do Brasil durante as eleições na Argentina, e posterior afastamento inicial do governo brasileiro com a eleição de Alberto Fernández em 2019, refletem uma fase crítica do bloco (ALBERTONI, 2020).

Diante do advento da pandemia do Covid-19, o MERCOSUL no início de 2020 reconheceu a necessidade de se atuar conjuntamente para a contenção da crise, como pode ser visto na “Declaração de Presidentes do Mercosul sobre a

---

<sup>13</sup> Criado em 1968 para apoiar a integração regional mediante a concessão de crédito para os seus países membros, conserva na sigla “CAF” (Corporação Andina de Fomento) suas origens intrinsecamente ligadas à formação da CAN. Passou a denominar-se Banco de Desenvolvimento da América Latina em 2010.

Coordenação Regional para a Contenção e Mitigação do Coronavírus e seu Impacto” (MERCOSUL, 2020). Antes mesmo do primeiro caso identificado nos países do bloco, em 19 de fevereiro de 2020, a Presidência pró-tempore do MERCOSUL, sob comando do Paraguai, convocou uma reunião extraordinária para reunir os Ministros de Saúde do Mercosul. Tendo como foco a discussão da situação epidemiológica global assim como a vigilância da situação dos países-membros do MERCOSUL, tal reunião buscou, de maneira preventiva, formular estratégias conjuntas para a contenção da chegada do vírus no subcontinente, tendo como seu produto, a “Declaração dos Ministros da Saúde do Mercosul perante a situação epidemiológica da dengue, do sarampo e do coronavírus (COVID-2019) no Mercosul” (MERCOSUL, 2020a).

Em análise detalhada sobre a atuação do MERCOSUL durante a pandemia do coronavírus, Neves e Costa (2020, p. 44) apontam que em Fevereiro os ministros de saúde “reafirmaram o compromisso de notificação obrigatória nos casos de alteração da situação epidemiológica dos países e se comprometeram com a celeridade dessa comunicação para garantir respostas ágeis a surtos epidemiológicos na região”. Novamente, em março, os países-membros do MERCOSUL se reuniram por videoconferência e enfatizaram a importância de coordenar medidas sanitárias no nível regional para conter o avanço do COVID-19. Ainda assim, os temas tratados na reunião não avançaram de maneira concreta, havendo apenas diretrizes definidas para a realização de compras públicas conjuntas de insumos e medicamentos pelo bloco regional, assim como a priorização das discussões sobre a necessidade em se fomentar o comércio e a economia, focando na desobstrução das fronteiras e na adoção de medidas econômicas para o acesso aos empréstimos a serem providos pelos Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a CAF (MERCOSUL, 2020).

De acordo com Neves e Costa (2020, p. 46), “a única ação concreta da organização regional para lidar com a pandemia foi o fundo de US\$ 16 milhões criado por meio do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)”. De maneira geral, no MERCOSUL se destaca o caráter unilateral de decisão e ação dos países do bloco, tendo ao bloco como espaço de diálogo e atualização sobre a situação sanitária de cada país.

No caso específico do MERCOSUL, vale destacar que as barreiras para transcender fronteiras na resolução de tal problema comum refletem a crise política brasileira cujo negacionismo e descaso configurou o país como epicentro de contaminação do Coronavírus em maio de 2020. Uma vez mais, a crise político-institucional brasileira, “[...] quer dizer, dentro do principal articulador das iniciativas regionais das últimas décadas, provocou um golpe no coração do regionalismo sul-americano” (VADELL; GIACCAGLIA, 2020, p. 1074, tradução livre), se apresentando como um obstáculo a mais para o enfrentamento da pandemia.

De maneira geral, pôde se observar que a crescente demanda social das instituições sul-americanas para que se combata e contenha o coronavírus demonstra o vazio regional atual, no qual cada país, ainda que enfrentando o mesmo problema, responde e toma decisões de maneira individual. O dismantelamento de estruturas como a UNASUL, a paralisação do MERCOSUL e da CAN, e a crescente defesa dos países por mecanismos regionais mais flexíveis e com baixa autonomia institucional resultam na inexistência de um espaço de convergência e cooperação política em um momento no qual tal ação conjunta é necessária.

De acordo com Pêgo et al. (2020, p. 32) “a pandemia como fato real é um problema fronteiriço”, entretanto na América do Sul as ações e tomadas de decisão para combater tal problema de maneira multilateral são ausentes e o descrédito no regionalismo parece estar cada vez mais presente.

Assim como visto no caso do MERCOSUL, CAN e Aliança do Pacífico, outros mecanismos regionais na América do Sul também deixam de apresentar-se como um espaço propositivo para a cooperação de maneira efetiva. Pêgo (et al., 2020) apontam que o PROSUL resultou na fragmentação do tratamento dos temas sanitários e de saúde antes tratados no âmbito do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)<sup>14</sup> da UNASUL. Como aponta Briceño (2020, p. 34),

---

<sup>14</sup> “O ISAGS é um centro de altos estudos e formulação de políticas públicas voltado para o desenvolvimento de lideranças e recursos humanos, buscando, assim, fomentar a governança sul-americana em saúde e a articulação da agenda regional em saúde global” (SOUZA, 2018, p. 71).

O Conselho SulAmericano de Saúde da UNASUL teve um papel crucial durante a crise do H1N1 em 2009, mas os governos de centro-direita eliminaram de fato o bloco em 2019 e estabeleceram o PROSUL. Em meio à crise, uma cúpula virtual do PROSUL foi realizada em 17 de março de 2020 para discutir ações para controlar a pandemia. [...] No entanto, o PROSUL não tem instituições permanentes para implementar essas decisões, que no caso da UNASUL correspondia ao Conselho Sul-Americano de Saúde.

Assim como no caso da crise Venezuelana, a pandemia do Covid-19 revela as limitações de ação das instituições regionais sul-americanas, tanto pelos fatores que levaram à crise do regionalismo pós-hegemônico como pela própria fragmentação existente, que divide os países da América do Sul, ao invés de uni-los para resolver problemas que assolam a região. Em concordância com Briceño Ruiz (2021, p. 36), “a crise da Covid-19 confirmou as fraquezas do regionalismo, especialmente, na América do Sul”, ainda assim, a pandemia também demonstrou como as limitações do regionalismo impedem a região de superar tais impasses comuns no curto prazo, afinal, “o regionalismo é uma ferramenta de governança crucial para o amparo e o reforço da soberania dos Estados” (RIGGIROZZI, 2020, p. 2, tradução livre).

### Considerações finais

Apesar da existência de mais de uma década de convergência política e aproximação entre os países sul-americanos, cujo cenário de crescimento econômico refletiu na ativa participação dos governos sul-americanos em cooperar e formar espaços para a integração no subcontinente, o regionalismo na América do Sul constituiu um espaço regional fragmentado e vulnerável diante de períodos de crise e mudanças nas dinâmicas nacionais, regionais e internacionais. Tendo a fragmentação regional como o principal problema discutido neste trabalho, questionou-se como as instituições regionais sul-americanas respondem às demandas nacionais e regionais em um cenário fragmentado.

Tendo como objetivo analisar e avaliar os impactos da fragmentação regional em cenários críticos, que demandam ações conjuntas e respostas institucionais regionais para resolver problemas que ultrapassam as fronteiras nacionais, em especial a crise Venezuelana e a pandemia do Covid-19, foi possível fazer uma releitura do regionalismo na América do Sul, dando destaque à fragmentação regional como resultado do próprio processo regional e das escolhas feitas pelos países ao longo do tempo. Discutindo inicialmente a construção da ideia de América do Sul, e o papel de cada país e diferentes interesses na construção de um espaço cooperativo e de integração sul-americano, destaca-se na história do subcontinente, a grande dependência de lideranças políticas e econômicas para o impulsionamento e manutenção dos espaços criados. Ademais, verifica-se como o caráter ideológico, ainda que tenha aproximado os países sul-americanos, seja para superar os problemas econômicos enfrentados nos anos 90, como para afastar da região a forte influência norte-americana, ou até mesmo convergindo na necessidade de se incorporar questões sociais na arena da integração, limitou o desenvolvimento institucional das organizações criadas no período, assim como ampliou a fragmentação da América do Sul diante dos diversos projetos nacionais impulsionados na arena regional.

Nesse sentido, o regionalismo pós-hegemônico apresentou-se como um processo limitado às vontades e interesses nacionais estreitamente ligados aos governos de esquerda e centro-esquerda na região, não consolidando um projeto regional único e coeso a ser mantido no longo prazo pelos países sul-americanos. Por sua vez, em um segundo momento, tais fragilidades e variáveis são elencadas na discussão da crise do regionalismo pós-hegemônico, cujo fim resultou no colapso e paralisação dos mecanismos existentes, em destaque à UNASUL, MERCOSUL e ALBA.

Por fim, a construção e desconstrução do processo regional reflete a incapacidade e vulnerabilidade das instituições regionais sul-americanas em responder às demandas comuns diante de contextos críticos, como pôde ser visto no caso Venezuelano e da crise do Covid-19. Sendo assim, reafirma-se a hipótese apontada no início deste trabalho, a qual defende que a dificuldade da América do Sul em responder de maneira conjunta e eficiente aos casos mencionados, não é apenas um problema conjuntural, mas sim estrutural.

## Referências

- ACNUR, Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. **UNHCR/ACNUR**, São Paulo, 07 de junho de 2019. Disponível em.: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>
- ALBERTONI, Nicolás. El futuro posible de Mercosur. **Diálogo Político**, Konrad Adenauer Stiftung. 2020. Disponível em: <https://dialogopolitico.org/documentos/el-futuroposible-del-mercosur/>. Acesso em 28 set. 2020.
- ARAÚJO, Flavia Loss. Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia. Belo Horizonte: **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, vol. 2, n. 2, 189-214, 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/8199>.
- ARELLANO, Felix Gerardo. **Nacimiento, Evolución y Perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, Oct. 2009.
- BENZI, Daniele; NAREA, Marco. El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos»: El fin de ciclo y los fantasmas globales. **Nueva sociedad**, n. 275, p. 106-120, mayo-jun./2018, ISSN: 0251-3552.
- BRESSAN, Regiane Nitsch. Comunidade Andina e a pandemia de COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 23-30. ISSN: 2675-6390.
- BRICEÑO RUIZ, José. Da Crise da Pós-Hegemonia ao Impacto da Covid-19. O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 29, p. 21-39, jul./dez. 2020, E-ISSN 2359-2419.
- BRICEÑO RUIZ, José. **La integración regional en América Latina y el Caribe: Procesos históricos y realidades comparadas**. Mérida: Centro Editorial Litorama, 2011.
- BRICEÑO-RUIZ, José. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2014. p. 193-238.
- BRICEÑO-RUIZ, José. O Mercosul na política de integração de Venezuela. **Civitas**, v. 10, n. 1, p. 77-96, jan-abr/2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6250/5164>.
- BRICEÑO RUIZ, José. **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**. Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia : Centro de Pensamiento Global, 2018. ISSN: 2500-7696; 8.
- BRICEÑO RUIZ, José. Aislada de Occidente y cercana a Eurasia: Venezuela frente a la Covid-19 y el orden global pospandemia. **Foro Internacional**, LXI, vol. 44, n. 2, 2021, p.507-549. DOI: 10.24201/fi.v61i2.2837.
- BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JR, Haroldo.; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-Americana Vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 549-583, jul./dez. 2014.
- CAETANO, Gerardo; LOPEZ BURIAN, Camilo; LUJAN, Carlos. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. [online]. 2019, vol.28, n.1, pp.95-130. Epub 01-Jun-2019. ISSN 0797-9789. <http://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.1.4>.
- CAETANO, Gerardo; LOPEZ BURIAN, Camilo; LUJAN, Carlos. Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. In. BORBÓN, J. A. (ed.) **América Latina frente a la reconfiguración global**, FLACSO, Secretaría General, 2019a.
- CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./dez. 2002.
- COUTO, Alessandro Biazzini. Massa Crítica 38 – Integrar para entregar? A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. Rio de Janeiro, **Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul**, n. 38, Set. 2008.
- CUSACK, Asa. K. Venezuela, ALBA, and the Limits of Postneoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean. Londres, **Studies of the Americas**, 2019. [https://doi.org/10.1057/978-1-349-95003-4\\_7](https://doi.org/10.1057/978-1-349-95003-4_7).
- DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. et. al. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. IN: DESIDERÁ NETO (org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.
- DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. Que hay en el nuevo regionalismo de las Américas?. Buenos Aires: **BID-INTAL**, 2001. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036571>
- FERREIRA, Mariana. A política externa venezuelana para a integração regional (2004 – 2012): entre a dependência estrutural e a unidade latinoamericana. **Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina**. Florianópolis, p. 143-169, 2016.

- FIORI, José Luis. A virada à esquerda na América do Sul. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 13 out. 2017.
- FRANCINI, Pablo; CASTAÑO, Francisco. Breve Análisis de la Unasur luego de la autosuspensión de seis miembros. Universidad Nacional de La Plata: **Instituto de Relaciones Internacionales**, 2018. Disponível em: <https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/bo- alatina-64-art-francinica%3%B1o.pdf>
- FRENKEL, Alejandro. Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana. **Nueva Sociedad**, jun./2019.
- FUCCILLE, Luis Alexandre.; MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI Jr. Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colômbia Internacional**, Bogotá, v. 92, p. 43-72, 2017.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 63-80, 2009.
- GARCIA, Carlos. La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima. In: **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 15, n. 1, p. 177-193, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7351747>
- HIRST, Mónica. Contexto e Estratégia do Programa de Integração Argentina-Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 55-72, jul./set. 1988.
- JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; NEVES, Bárbara Carvalho; SOUZA, Lucas Eduardo Silveira de. Regionalismo Sul-Americano nos anos 2020: o que esperar o que esperar em meio às instabilidades políticas?. **Revista Tempo no Mundo**, v. 23, p. 93-122, 2020.
- LLENDEROZAS, Elsa. UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. **Pensamiento Propio**, v. 42, p. 195-214, 2016.
- MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. In: **Latin America Research Review**, v. 40, n. 1, p.138-164, 2005. Disponível em: [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud\\_PresidentialDiplo\\_Published\\_Version.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/53584/Malamud_PresidentialDiplo_Published_Version.pdf?sequence=1)
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. 2013. 205 f. **Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul**. Tese (Livre Docência em Ciência Política) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2013.
- MARIANO, Marcelo Passini. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. IN: DESIDERÁ NETO (org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.
- MARIANO, Marcelo Passini. A crise doméstica do Brasil e a Política Externa do Governo Temer. **Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016-2017**, Montevideo, v. 1, p. 99-105, 2017.
- MELO, Giulia Carolina de. 2014. 159 f. **A União de Nações Sul-Americanas: processo de constituição e visão brasileira**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.
- MERCOSUL. **Declaración de los Presidentes del Mercosur sobre Coordinación Regional para la Contención y Mitigación del Coronavirus y su Impacto**. Documentos, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/declaracion-de- lospresidentes-del-mercosur-covid19>. Acesso em 28 set. 2020.
- MERCOSUL. **MERCOSUR/RMS-Ext./ACTA** N° **01/20**. 2020a. Disponível em:<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/8180>. Acesso em: 26 set. 2020.
- MERCOSUL. **Mercosul**. Os presidentes do MERCOSUL acordam medidas contra o coronavírus. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/os-presidentes-do-mercosul-acordam-medidas-contra-o-coronavirus/>. Acessado em 20 ago. 2020.
- MIJARES, Víctor; NOLTE, Detlef. Regionalismo post-hegemônico em crise. Por qué la Unasur se desintegra, **Foreign Affairs Latinoamérica**, v.18, n. 3, p. 105-112, 2018.
- MIJARES, Víctor; RAMÍREZ, Sara. H. **El factor Venezuela en la Crisis del Regionalismo Posthegemónico**. Working Paper, 2020.
- NADDI, Beatriz Walid de Magalhães Naddi; GONÇALVES, Júlia de Souza Borba. A Aliança do Pacífico frente à pandemia da COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 31-41. ISSN: 2675-6390.
- NEVES, Bárbara Carvalho. **Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN**. (Dissertação) Mestrado em Relações Internacionais - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, (2019), 249, <http://hdl.handle.net/11449/181007>.
- NEVES, Bárbara Carvalho; COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira da. E o Mercosul? Os impasses regionais diante da pandemia de COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, 2020, p. 42-51. ISSN: 2675-6390.
- NEVES, Bárbara Carvalho; HONORIO, Karen dos Santos. Latin American Regionalism Under The New Right. **E-International Relations**, v. SEP, p. 1, 2019.

- NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p.18-15, 2018.
- NOLTE, Detlef. Regional Governance from a Comparative Perspective. IN: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, V. M. (ed.). **Economy, Politics and Governance Challenges**. New York: Nova Science Publishers, Inc, 2016.
- NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, may./aug. 2016.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. **Estudos Avançados**, vol. 17, n. 48, 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200023](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200023).
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.
- PÊGO, Bolívar. Et al. Pandemia e Fronteiras Brasileiras: análise da evolução da Covid-19 e proposições. IPEA: **Notas Técnicas**, n. 16, maio, 2020.
- PEREIRA, Francisco Denes. O lugar da América Latina nas relações sul-sul: o papel da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) na integração latino-americana. **Brazilian Journal of Latin America Studies**, vol. 15, n. 29, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/115232>.
- PONT, Andrei. La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. **Pensamiento Propio**, v. 23, n. 47, jan-jun/2018.
- POZO, Pedro Caldentey del. El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. **Revista de Fomento Social**, v. 74, n. 3, p. 349-368, 2020.
- PRIETO, Germán C. The constructivist IPE of regionalism in South America. IN: Vivares, Ernesto. (org.) **The Routledge Handbook to Global Political Economy**. New York: Routledge, 1st Edition, 2020. p. 602-622. ISSN: 9781351064545.
- RAMANZINI JR., Haroldo. Política externa e regionalismo em um ambiente internacional em transformação. **Mural Internacional (Online)**, v. 7, p. 151-166, 2016.
- RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. 2016. 131 f. Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais. **Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC –SP Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas**, São Paulo, 2016.
- RIGGIROZZI, Pía. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. **Análisis Carolina** – Fundación Carolina, n. 12, 2020.
- RIGGIROZZI, Pía; RYAN, Matt. The credibility of regional policymaking: insights from South America, **Globalizations**, 2021. DOI: 10.1080/14747731.2021.1893530
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. IN: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Southampton: Springer, 2012, p. 1-16.
- ROHTER, Larry. With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Latin Pattern. **NYTimes**. 01 de Março de 2005. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2005/03/01/world/americas/with-new-chief-uruguay-veers-left-in-a-latin-pattern.html>. Acesso em 14 Mar. 2021.
- SANAHUJA, José Antonio. Del 'Regionalismo Abierto' al 'Regionalismo Post-Liberal'. Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**, Buenos Aires, p. 11-54, 2009.
- SANTANA, Elissandro dos Santos; OJEDA, Jesús Ibáñez; NASCIMENTO Jr., Wanderley dos Reis. dos R. Modelos divergentes de integración regional: el caso ALBA-TCP y Alianza del Pacífico. **Revista Rebelde**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, jan./abr. p. 115-138, 2017.
- SARAIVA, Miriam Gomes. **Integração Regional na América do Sul: processos em aberto**. IN: 3o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – Governança Global e Novos Atores, ed. 3, 2011, São Paulo. Anais Eletrônicos. 2011.
- SARAIVA, Miriam Gomes.; VELASCO JR., Paulo Afonso. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, v. 21, jul./dic., p. 295-324, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>. Acesso em 20 jun. 2018.
- SILVA, Fabricio. Bolívarianismo na encruzilhada. Análise da ascensão e crise do chavismo a partir de seus conceitos. **Santiago**, Polis, v. 17, n. 51, 2018.
- SOUZA, Lucas Eduardo Silveira de. **O Brasil e o regionalismo sul-americano: o papel da UNASUL na política externa do governo Rousseff (2011-2016)**. 2018. 155 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- SPEKTOR, Matías. Shadows of the Past and Contested Ambitions. IN: HITCHCOK, W. I.; LEFFLER, M. P.; LEGRO, J. W. **Shaper Nations: Strategies for a Changing World**. London: Harvard University Press, p. 17-35, 2016.

TEODORO LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane Nitsch. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista Sociologia Política** [online], v. 26, n. 65, p. 62-80, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782018000100062&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 15 jul. 2018.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, et al. Venezuela: Paz y seguridad. **Nueva Sociedad**, maio/2019. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/venezuela-paz-y-seguridad/>.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Ministério das Relações Exteriores. Documentos da União das Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 mai. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas?lang=pt-BR>. Acesso em 14 jul. 2018.

VADELL, Javier A.; GIACCAGLIA, Clarisa. El Rol de Brasil en el Regionalismo Latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro Internacional**, LX, n. 3, cuad. 241, p. 1041-1080, 2020.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P. O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL: Série Comércio Internacional**, n.82, jul. 2007.

VIGEVANI, Tullo.; RAMANZINI JR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p.517-552, 2014.

VILLA, Rafael. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. In: São Paulo: **Estudos Avançados**, vol 19, n. 5, Set/Dez 2005. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000300011](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011)

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. **International Security**, vol. 20, n. 1 (Summer, 1995), p. 71-81. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2539217>.

---

*Funções de colaboração exercidas*

Flávia Loss de Araujo:

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Bárbara Carvalho Neves:

Conceituação; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

*Informações fornecidas pelas autoras de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*