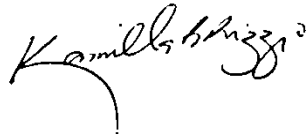


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

BEATRIZ LORSCHHEITER

Apto para a banca, em 14/02/2022.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kamilla Luizzi', with a stylized flourish underneath.

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL: DA LIDERANÇA AO
OCASO (2008-2019)**

**Sant'Ana do Livramento
2022**

BEATRIZ LORSCHUITER

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL: DA LIDERANÇA AO
OCASO (2008-2019)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Kamilla Raquel Rizzi

**Sant'Ana do Livramento
2022**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

L877p Lorscheitter, Beatriz

A Política Externa Brasileira para a UNASUL: da liderança ao ocaso (2008-2019) / Beatriz Lorscheitter.
109 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2022.

"Orientação: Kamilla Raquel Rizzi ".

1. Política Externa Brasileira. 2. Integração sul-americana. 3. UNASUL. 4. jogos de dois níveis. I. Título.

BEATRIZ LORSCHUITER

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL: DA LIDERANÇA AO OCASO (2008-2019)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 18 de fevereiro de 2022.

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Kamilla Raquel Rizzi
Orientador
UNIPAMPA

Prof. Dr. Rafael Vitoria Schmidt
UNIPAMPA

Prof. Dr. Rafael Balardim
UNIPAMPA

Dedico este trabalho à minha mãe, Maria Adriana de Souza, meu maior exemplo de mulher, mãe e educadora. É tudo por ti e para ti.

AGRADECIMENTO

Primeiramente eu gostaria de iniciar agradecendo imensamente ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT, local que me despertou o ímpeto da pesquisa e me proporcionou uma vivência crítica transformando a minha visão de mundo. Em especial agradeço ao Professor Igor de Lima e Silva por me incentivar a pesquisar e contribuir para o meu desenvolvimento acadêmico. Agradeço de maneira especial também a Universidade Federal do Pampa por me proporcionar quatro anos intensos de aprendizados e desafios. Dessa forma, ressalto a importância do investimento em instituições federais, públicas gratuitas e de qualidade. Aproveito para agradecer a minha orientadora Kamilla Raquel Rizzi por toda a paciência e apoio prestado ao longo da minha graduação e na construção desse trabalho, assim como agradeço a todos os professores do curso de Relações Internacionais e servidores da UNIPAMPA campus Santana do Livramento.

À minha mãe, Maria Adriana de Souza, meu maior exemplo de educadora, mãe e de mulher forte e guerreira. Obrigada por sempre me apoiar em minhas decisões e ficar do meu lado em todos os momentos, sem ti nada disso seria possível. Igualmente agradeço a todos os meus familiares que contribuíram para o meu sucesso na graduação, ao meu pai e meus irmãos, Jefferson, Leandro e Bianca, por sempre me auxiliarem quando necessário, e a todos os meus tios e tias que nunca mediram esforços para que eu realizasse meus sonhos.

Por fim, agradeço a todos os amigos que fiz durante esses quatro anos de residência em Santana do Livramento, obrigada por cada momento e por segurarem a barra comigo nas piores situações. Em especial, agradeço a Nathalia Rodrigues, por desde o início estar ao meu lado e por se tornar uma irmã. À Cibelle Motta, amiga e irmã que sempre esteve comigo, seja nos dias de felicidade e comemoração, mas, sobretudo, por sempre me estender a mão nos dias de luta, reclamações e de dificuldades na vida acadêmica, te admiro e agradeço por sempre estar ao meu lado.

RESUMO

A presente pesquisa possui o objetivo de investigar a política externa brasileira para a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) durante os anos de 2008 a 2019. Institucionalizada em 2008, a UNASUL nasceu como uma proposta inovadora de integração abarcando os doze países da região sul-americana e como fruto de uma agenda brasileira voltada para a América do Sul. A proposição da organização estava embasada em uma aproximação política dos países com o intuito de dizimar as ingerências estrangeiras na região, assim como de promover o desenvolvimento dos países em âmbitos além de comerciais, como defesa, infraestrutura e financiamento. O espaço de diálogo construído a partir da UNASUL ainda propiciou a solução de diversos conflitos que pairaram sob o cenário sul-americano durante as primeiras décadas do século XXI. Dessa forma, abordando a teoria dos jogos de dois níveis e o entrelaçamento entre a política doméstica e a internacional, atenta-se para a contribuição brasileira na criação da organização e no intuito de se manter próximo dos seus vizinhos durante os anos em que governos progressistas e de esquerda comandaram o país (2008-2016). Assim também, observa-se a mudança ideológica de governo como uma das principais justificativas do país se retirar formalmente da organização em 2019, revelando como a política externa dos governos conservadores e de direita pauta-se por uma política de governo em detrimento de ser elaborada como uma política de Estado, além de demonstrar a maneira como as alternâncias na política doméstica afetam o comportamento do Estado no nível internacional. Portanto, a pesquisa realizada foi de caráter qualitativa, de natureza básica-aplicada, através de procedimentos de pesquisa bibliográfica e análise documental de fontes primárias e secundárias, e foi norteadada pelos métodos hipotético-dedutivo, histórico e comparativo.

Palavras-Chave: UNASUL; integração sul-americana; jogos de dois níveis; política externa brasileira.

ABSTRACT

The present research aims to investigate the Brazilian foreign policy for the Union of South American Nations (UNASUR) during the years 2008 to 2019. Institutionalized in 2008, UNASUR was born as an innovative proposal for integration covering the twelve countries of the region and as a result of a Brazilian agenda focused on South America. The organization's proposal was based on a political approach between the countries with the aim of decimating foreign interference in the region, as well as promoting the development of countries in as well as commercial ones, such as defense, infrastructure and financing. The space for dialogue built from UNASUR also provided the solution to several conflicts that hovered over the South American scenario during the first decades of the 21st century. In this way, approaching the two-level game theory and the intertwining between domestic and international politics, attention is paid to the Brazilian contribution in the creation of the organization and in order to remain close to its neighbors during the years when progressive governments and the left ruled the country (2008-2016). Likewise, the ideological change of government is observed as one of the main justifications for the country to formally withdraw from the organization in 2019, revealing how the foreign policy of conservative and right-wing governments is guided by a government policy rather than being elaborated. as a state policy, as well as demonstrating the way in which alternations in domestic politics affect state behavior at the international level. Therefore, the research carried out was qualitative, of a basic-applied nature, through procedures of bibliographic research and document analysis of primary and secondary sources, and was guided by hypothetical-deductive, historical and comparative methods.

Keywords: UNASUR; South American integration; two-level games; Brazilian foreign policy.

LISTA DE SIGLAS

ALADI – Associação Latino-americana de Integração
ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
CAN – Comunidade Andina
CARICOM – Comunidade do Caribe
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSIPLAN – Conselho de Infraestrutura e Planejamento
END – Estratégia Nacional de Defesa
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana
MCCA – Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PROSUL – Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSL – Partido Social Liberal
PT – Partido dos Trabalhadores
SRI – Secretária de Relações Internacionais
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O BRASIL E A UNASUL	18
2.1 Contextualização histórica da integração latino-americana	19
2.2 Os antecedentes, a criação e a institucionalização da UNASUL	27
2.2.1 O plano de fundo da criação da UNASUL	27
2.2.2 O Foro de São Paulo.....	30
2.2.3 A institucionalização da UNASUL.....	33
2.3 A participação brasileira no processo de criação da UNASUL.....	37
3 A POLÍTICA DOMÉSTICA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS PETISTAS	42
3.1 A teoria dos jogos de dois níveis.....	42
3.2 O Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010): aspectos das políticas doméstica e internacional	45
3.3 A política externa brasileira de Dilma Rousseff (2011-2016) e o declínio na inserção internacional do país	58
4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA APÓS 2016	67
4.1 A política externa de Michel Temer (2016-2019): o início do desmonte da UNASUL	67
4.2 A política externa de Jair Bolsonaro (2019-Atualidade): o caso.....	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
6. REFERÊNCIAS.....	98

1 INTRODUÇÃO

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi institucionalizada em 2008 e nasceu depois de inúmeras tentativas integracionistas no espaço latino-americano, que após a década de 1990 se redirecionaram para o Cone Sul. A proposta inovadora da organização, abrangendo os doze países da América do Sul, com o intuito de uma aproximação política destes para diminuir a interferência externa na região, assim como de promover o desenvolvimento das nações em âmbitos além de comerciais, como defesa, infraestrutura e financiamento foram fruto de uma agenda brasileira voltada para o subcontinente sul-americano. Além disso, o espaço de diálogo construído a partir da UNASUL propiciou a solução de diversos conflitos que pairaram sob o cenário desta região ao longo das primeiras décadas do século XXI.

O Brasil, com a ascensão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) ao poder em 2003, passou a ser comandado por governos de esquerda, cujo período progressista permaneceu até o impeachment contra a sucessora de Lula da Silva, a presidente Dilma Rousseff (2011-2016), em 2016. Ao assumir a presidência seu vice-presidente, Michel Temer (2016-2018), os rumos da política doméstica começaram a ter uma guinada à direita, sendo que a partir da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, a virada para a extrema-direita tinha se consolidado. Desse modo, questiona-se enquanto problema de pesquisa como as alternâncias na política doméstica brasileira refletiram na participação do país na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) de 2008-2019?

Sendo assim, se propõe a hipótese de pesquisa de que a alternância dos governos brasileiros de 2003 a atualidade, de governos de centro-esquerda para um governo de extrema-direita influenciou de maneira significativa a postura do país frente a UNASUL: de uma participação de liderança na formação da organização em 2008 - sendo o principal idealizador do bloco e incentivador da integração regional, para uma mudança brusca em relação a postura e uma saída do país do bloco. Considera-se que essa modificação da posição brasileira frente à organização e ao espaço sul-americano se deram pelas mudanças ideológicas de governo, ocasionando o ocaso da organização e o afastamento das relações com os vizinhos.

É importante frisar, conforme destaca Saraiva (2013, p. 66), que a política externa brasileira, sob o olhar do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), visou “a construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global [como] seus objetivos principais”. Nesse sentido, ocorreu uma mudança em relação à política externa comandada

pelo predecessor de Lula da Silva, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), uma vez que o olhar do presidente petista se voltava fortemente para as regiões do sul global e, em especial, para assumir a sua liderança natural na América do Sul.

Com a ascensão de Temer a presidência, essa visão da relevância sul-americana para o país passou a se deteriorar, e especialmente se iniciou a desconstrução do legado que os governos petistas haviam construído. Assim também, a prioridade externa brasileira passou a ser as relações com os países centrais, notoriamente Estados Unidos e União Europeia, voltando-se a preocupações de cunho econômico e comercial. A partir da eleição de Bolsonaro em 2018 a política externa brasileira inaugurou o americanismo ideológico, ou seja, uma aproximação com os Estados Unidos com concessões de benefícios sem contrapartida e um alinhamento incondicional a potência norte-americana (MEDEIROS; VILAS-BOAS; ANDRADE, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE 2019), e conseqüentemente um afastamento das relações com os vizinhos com pouco fomento à integração regional.

Baseado nisso, o presente trabalho se apoiou na Teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (2010), a qual aborda a ligação intrínseca entre a política doméstica e a internacional, observando como e quando uma influencia a outra, e vice-versa. De acordo com o autor é importante voltar-se para uma análise de dois níveis para não se arriscar em realizar uma análise equivocada, por isso “devemos voltar a atenção para teorias de ‘equilíbrio geral’ que dêem conta simultaneamente das interações de fatores domésticos e internacionais” (PUTNAM, 2010, p. 149). Sendo assim, pretende-se a partir dessa teoria compreender os entrelaçamentos entre a política doméstica e a internacional que motivaram a entrada e o protagonismo brasileiro na criação da organização e, posteriormente, as justificativas da denúncia brasileira ao Tratado Constitutivo da UNASUL.

Dessa forma, considera-se necessário analisar quais as mudanças no rumo da política externa brasileira aconteceram entre 2008 e 2019 para compreender os fenômenos da política interna que levaram a uma mudança no modo em que o Brasil se posicionava frente à América do Sul, além disso evidenciar os fatores que levaram ao país sair da UNASUL, uma organização que ele protagonizou a institucionalização. Logo, a relevância da presente pesquisa é essencial para fomentar a discussão acerca da forte presença da ideologia dos governos no comando da política externa do Brasil, uma vez que se considera que essa mudança foi o fator preponderante para a mudança na postura brasileira e a conseqüente saída do país da organização.

Nesse sentido, a presente pesquisa visa realizar uma análise acerca da política externa brasileira para a UNASUL desde o governo Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff

(2011-2016), Michel Temer (2016-2018) até Jair Bolsonaro (2019-atualidade). O principal intuito consiste em compreender as motivações iniciais da política externa brasileira para apoiar e se engajar na criação da UNASUL, e observar quais as transformações que ocorreram internamente, que justifiquem a saída do país da organização em 2019. Além disso, atentar-se às mudanças ideológicas, saindo de dois governos de centro-esquerda para, posteriormente, dois governos de direita e conservadores, demonstrando quais as consequências dessas transformações para a política externa brasileira para a UNASUL.

A UNASUL foi institucionalizada como organização internacional em 2008, tendo como o Brasil um dos principais propulsores do projeto, além de se posicionar como incentivador da integração regional e, especialmente, do Brasil assumir sua postura de líder da América do Sul. A importância da organização era notória, conforme destaca Simões (2019), pois “para o Brasil, e mais especificamente para o governo Lula da Silva, a UNASUL representa a expansão e consolidação da liderança brasileira na região, com base em seu protagonismo no processo de criação da organização” (SIMÕES, 2019, p. 6).

A escolha do objeto de pesquisa se deve ao fato da percepção do forte teor ideológico que a política externa brasileira adquiriu após a chegada de governos de direita ao poder, sendo que a mesma passou a ser utilizada como uma política de governo ao invés de ser elaborada como política de Estado. Neste sentido, a denúncia brasileira ao Tratado Constitutivo da UNASUL se deu, entre outros motivos, pelo anseio dos presidentes conservadores que comandaram o país desde 2016 a se desvincularem totalmente com tudo o que havia sido construído durante os governos petistas, ou seja, dismantelar a UNASUL foi a partir dessa estratégia, a principal intenção dos governos.

Tendo em vista que o presente trabalho se propõe pela investigação acerca da política externa brasileira para a UNASUL durante os anos de 2008 a 2019, optou-se por uma abordagem qualitativa, a qual preocupa-se “com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 32). O estudo ainda terá como norteadores os objetivos de caráter descritivo-explicativos haja vista que são descritivos por possuírem o intuito de descrever as características do fenômeno apresentado, e explicativos por buscarem explicar as causas e as consequências deste mesmo fenômeno, além de possuir a natureza básica-aplicada, objetivando a geração de novos conhecimentos, podendo estes serem aplicados na prática (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Para obtenção de dados serão utilizados os procedimentos de pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos, teses e dissertações) e a análise documental de fontes primárias

(documentos oficiais e discursos) e secundárias (jornais e revistas, em formato impresso e digital), pois “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema” (MARCONI; LAKATOS, 2003) e contribuirá de maneira significativa para a investigação do presente trabalho.

No que se refere aos métodos condutores desta pesquisa serão utilizados o método hipotético-dedutivo, o método histórico e o método comparativo. O método hipotético-dedutivo, pois, o trabalho partirá de um problema, oferecendo uma solução provisória, a qual seria a hipótese, para posteriormente confirmar ou refutar essa resposta prévia (MARCONI; LAKATOS, 2003). O método histórico será utilizado uma vez que permite alocar o fenômeno no seu local de nascimento, permitindo uma análise mais precisa e facilita, além disso “[...] consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje” e ainda “preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 107).

Por fim, o método comparativo, o qual de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 107), “[...] é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento”, além deste método ocupar-se da explicação dos fenômenos, “permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 107). Sendo assim, faz-se uso deste método com a intenção de contrastar os diferentes rumos que a política externa brasileira tomou, de acordo com cada governo que assumiu o comando do país desde 2008 até 2019, assim como para compreender a liderança brasileira no projeto da UNASUL e posteriormente comparar os diferentes rumos que essa política tomou ao longo dos anos.

Dessa forma, o presente trabalho justifica-se pela necessidade de contribuir para as investigações acerca da política externa brasileira. Sendo assim, a pesquisa estrutura-se da seguinte forma, no primeiro capítulo realiza-se uma contextualização da integração latino-americana e é tratado sobre a institucionalização da UNASUL. Em sequência, adentra-se na política externa brasileira, elucidando a Teoria dos jogos de dois níveis, e por fim, destacando as características das políticas interna e externa dos governos Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atualidade).

2 O BRASIL E A UNASUL

Tendo em vista a relevância dos projetos de integração, assim como os desdobramentos e as implicações da atuação brasileira frente à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), entende-se como essencial analisar o histórico de integração que perpassaram os países da América Latina ao longo dos séculos, buscando salientar as articulações que ocorreram nessa região. Por conseguinte, para compreender o comportamento das políticas interna e externa brasileiras para a organização, é necessário entender como se deram tais processos de integração dentro do continente latino-americano, e de que maneira posteriormente redirecionaram-se à América do Sul.

Isso posto, são evidenciadas durante a seção 2.1, as principais tentativas integracionistas que pairaram o cenário latino-americano nos últimos séculos, desde o pan-americanismo levantado por Bolívar, até iniciativas como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), assim como o Pacto Andino e o redirecionamento para a cooperação no âmbito sul-americano, neste âmbito dando ênfase ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e os seus desdobramentos. Posteriormente, a seção 1.2 abordará os antecedentes, a criação e a institucionalização da UNASUL.

Sendo assim, a seção 2.2 será dividida com a finalidade de compreender as movimentações por trás da criação da UNASUL. Nesse sentido, o tópico 2.2.1 tratará acerca do plano de fundo que estava inserida a região no período anterior à criação da organização, analisando a redemocratização dos países sul-americanos, assim como a onda rosa que emergiu no subcontinente. Já no tópico 2.2.2 será elucidada a contribuição relegada ao Foro de São Paulo, um ator coletivo, regional e não estatal, que simbolizou um espaço de diálogo e articulação na América Latina durante a década de 1990 e os anos 2000. Durante o último subtópico da seção, será retratada a institucionalização da organização, enfatizando as Reuniões dos Presidentes Sul-Americanos que precedeu à criação do órgão, assim como destacando o ímpeto inovador da UNASUL no âmbito de integração sul-americana.

Por fim, na seção 2.3 será realizada uma análise sobre a participação brasileira como principal incentivadora da criação da UNASUL, destacando o protagonismo do presidente Lula da Silva nesse processo. Uma vez que na agenda externa brasileira durante o governo deste presidente, a América do Sul fora colocada como prioridade, é notória a relevância de demonstrar como se deram as articulações brasileiras para a construção de uma agenda sul-

americana integrada, a qual culminou na assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL em 2008.

2.1 Contextualização histórica da integração latino-americana

O surgimento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) remete a um passado de tentativas integracionistas no âmbito da América Latina, advindo desde Simón Bolívar, em 1826, com a convocação do Congresso do Panamá e a investida em criar uma “Grande Pátria Americana”, objetivando libertar a região das amarras dos colonizadores, criar uma força militar comum e exterminar a escravidão do continente (AMÂNCIO, 2017). A singularidade existente entre os países da América Latina, assim como fatores ligados a natureza econômica e financeira, despertaram o ímpeto latino-americano de conquistar uma independência, em especial aos colonizadores europeus e, posteriormente, aos Estados Unidos da América (ALEIXO, 1984).

A tentativa de romper com essas amarras não foi – e nem tem sido – um processo descomplicado. A lógica dependente em que, historicamente, estão inseridos esses países, criou laços fortes que, para serem quebrados, demandam extremo esforço e união das nações. Dessa forma, várias investidas foram realizadas ao longo dos séculos XIX e XX para empreender uma agenda integrada com a intenção de diminuir a dependência externa dos países latino-americanos, tendo em mente o subdesenvolvimento de seus protagonistas, e levando em consideração a necessidade de cooperação para lograrem uma menor subordinação em relação aos países desenvolvidos.

A relevância de remontar ao passado escravocrata e explorado que perpassou a América Latina após a chegada dos europeus em seu território é evidente, uma vez que essa exploração gerou riquezas aos colonizadores e permitiu que o sistema capitalista mundial prosperasse. Conforme retrata Eduardo Galeano, “[a] história do subdesenvolvimento da América Latina integra [...] a história do desenvolvimento do capitalismo mundial” (GALEANO, 2012, p. 5). Nesse sentido e entendendo a preocupação histórica integracionista latino-americana, considerou-se relevante contextualizar a integração regional do subcontinente, para, posteriormente, identificar como esta se voltou ao Cone Sul, tendo como principal resultado a institucionalização da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Dessa forma, entendendo a integração regional segundo o conceito de Herz e Hoffman (2004, p. 160) como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-

institucionais de escopo regional”, além de considerar que a integração promove determinada ação dos atores envolvidos de modo que não o fariam se ela não existisse, gerando também a expectativa de aumento do poder das partes envolvidas (MORAES, 2021, p. 42), será realizada uma contextualização sobre as tentativas de integração promovidas no âmbito da América Latina.

É importante evidenciar que, mesmo diante de tentativas integracionistas no ambiente da América Latina, historicamente os países apresentaram inúmeros conflitos entre si, especialmente os Estados do Cone Sul, o que se coloca como um fator preponderante nos fracassos de diversas instituições que tentaram se estabelecer ao longo dos séculos XIX e XX, sendo que

[...] apesar das iniciativas de integração propostas em distintos momentos, certo é que até recentemente o espaço sul-americano foi marcado pela lógica da fragmentação, alimentada por conflitos por territórios ou recursos compartilhados que haviam predominado desde o período da independência. Essa lógica se refletiu em vários conflitos armados, especialmente no século XIX (PEÑA, 2008, s/p).

Ainda assim, ao longo dos séculos XIX e XX, conforme supracitado, diversas iniciativas buscando a integração foram alçadas englobando o âmbito da América Latina, exemplos dessas integrações podem ser citadas o Congresso do Panamá proposto por Simón Bolívar, também a Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual a partir de iniciativa dos Estados Unidos, os países americanos “decidiram se reunir periodicamente e criar um sistema compartilhado de normas e instituições através da realização de conferências e reuniões” (AMÂNCIO, 2017, p. 14). Outra proposta de integração que obteve iniciativa norte-americana foi a proposta ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

O objetivo da proposta Alca estava assentado em eliminar progressivamente as barreiras ao comércio e ao investimento, ou seja, permitir a livre circulação de mercadorias, capitais e serviços entre os países do bloco (ROSSETTI, 2017). “A Iniciativa para as Américas, que pretendia criar uma zona de livre-comércio continental, projeto que fez parte do que seria chamado posteriormente de Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), [...] nunca saiu do papel” (CONSIDERA, 2016), especialmente devido as assimetrias existentes entre seus membros (MARIANO; VIGEVANI, 2006).

Anterior a proposta de criação da ALCA pelos Estados Unidos, a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) havia sido colocada em pauta em 1993, segundo a proposta da ALCSA, ela “seguiria um projeto de desgravação tarifária automática nos moldes do Mercosul, assegurando o livre comércio intrarregional num prazo de 10 anos”

(PEREIRA, 2001, p. 61). No entanto, após os EUA lançarem o projeto ALCA, a “idéia [sic] da Alcsa foi esquecida e, no seu lugar, surgiu a noção de ampliação do Mercosul através da realização de acordos separados com os parceiros da América do Sul” (PEREIRA, 2001, p. 61).

Além dessas iniciativas, uma importante iniciativa foi a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); além de contribuir incentivando a integração econômica entre os países latinos, a CEPAL reuniu inúmeros nomes do pensamento desenvolvimentista latino-americano, no entanto, inúmeras críticas foram tecidas a Comissão devido a não sugerir “medidas práticas para o desenvolvimento das nações periféricas” (MACHADO, 1999 *apud* AMÂNCIO, 2017, p. 18). Em questões de integração que propuseram medidas práticas dentro do âmbito da América Latina, estas iniciativas começaram a ocorrer depois da década de 1960, especialmente a partir do estabelecimento, com o Tratado de Montevidéu (TM, 1960), da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (AMÂNCIO, 2017). De acordo com Amâncio (2017), a ALALC

[...] contava com Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai em sua fundação (na década de 70, Bolívia, Equador e Venezuela ingressam na Aliança) e sofria forte influência do pensamento funcionalista vigente à época que buscava atribuir um tom científico às premissas liberais ao privilegiar os elementos de cooperação do sistema internacional (AMÂNCIO, 2017, p. 18).

Devido a inúmeros fatores, entre eles, o fato da ALALC não levar em consideração a disparidade econômica existente entre seus membros, a associação foi substituída, em 1980, a partir de outro Tratado de Montevidéu (TM, 1980), pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a fim de “dar continuidade às tentativas de integração, só que de modo mais flexível não estabelecendo como objetivo imediato a criação de uma zona de livre comércio e o colocando como um marco institucional para outros processos de integração” (AMÂNCIO, 2017, p. 19), porém, do mesmo modo que a ALALC, a ALADI não obteve êxito em seus propósitos (AMÂNCIO, 2017).

Outras duas iniciativas de integração no âmbito da América Latina que merecem destaque são a antiga Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM) e atual Comunidade do Caribe e o Mercado Comum Central Americano (MCCA) (AMÂNCIO, 2017). Partindo dessas iniciativas, há um direcionamento da integração a partir da América do Sul idealizado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, com a assinatura, em 1969, do Acordo de Cartagena, o qual estabeleceu o Pacto Andino, lançando o processo de integração andina,

Acordo que na atualidade é chamado de Comunidade Andina (CAN) (COMUNIDAD ANDIA, s/a). Para Peña (2008),

A criação do Grupo Andino, em 1969, contribuiu para colocar em evidência a identidade sul-americana da idéia de integração regional. A iniciativa andina dos presidentes Eduardo Frei, do Chile, e Carlos Lleras Restrepo, da Colômbia, foi fortemente influenciada pela necessidade de contrabalançar o papel predominante do Brasil e da Argentina na concepção e no desenvolvimento da integração regional, especialmente através da ALALC (PEÑA, 2008, s/p).

Sob o redirecionamento da integração para a América do Sul, Amâncio (2017) destaca que

O deslocamento do eixo da integração pode ser explicado pela constatação do peso das assimetrias na construção de uma comunidade regional, já que se as mesmas existem entre os países do hemisfério sul, na América Latina são ainda maiores com a presença de países tão distintos como o México e os países da América Central. Além desta tendência de unificação de países menos díspares e mais conectados do ponto de vista geográfico, outro fator que representou o deslocamento das iniciativas do projeto latino-americano para a região sul foi a perda de legitimidade deste ocasionada pela decisão mexicana de integrar o NAFTA em 1994, por obra da ação centrípeta da economia norte-americana, que vendo sua interdependência com aquele país aumentar, culminou na priorização de uma integração com outros países do hemisfério norte (AMÂNCIO, 2017, p. 22-23).

Guimarães (2006 *apud* MORAES, 2021) ainda relata sobre a importância de uma agenda integrada voltada para a América do Sul, visto a alta ingerência norte-americana nesses países, pois de acordo com o autor,

A integração nas áreas político-estratégica, econômica, social, cultural, militar e científico-tecnológica, dos países sul-americanos surgiu como uma alternativa mais factível para fortalecer a inserção internacional da região no novo sistema de governança global e no redesenho das normas e das instituições que regem o sistema internacional de modo autônomo em relação aos EUA (GUIMARÃES, 2006 *apud* MORAES, 2021, p. 79).

A partir do Pacto Andino, o direcionamento da integração para a América do Sul foi então delineado, Peña (2008) destaca que é a partir de 1980 que os conflitos na região começam a se apaziguarem, e Moraes (2021) elucida que a partir dos anos 1990 esse processo de direcionamento ao sul se intensificou, e ressalta que

[...] nos anos 90, a integração regional surgiu como uma alternativa de aumento dos recursos nacionais de poder em face do processo de globalização, de maneira a agregar apoios e aliados nos foros internacionais em que são definidos os novos regimes normativos internacionais (MORAES, 2021, p. 53).

É nesse contexto que surgiu então o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a partir da assinatura do Tratado de Assunção em 1991. A instituição desse organismo foi assinada entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo seu objetivo principal baseado na criação de um Mercado Comum entre essas nações. A criação desse mercado implicava na livre circulação de bens e serviços, no estabelecimento de uma tarifa externa e de uma política comercial comuns, além de instituir a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes e, o compromisso desses Estados em adequarem as suas legislações objetivando o fortalecimento do processo de integração (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

A importância do MERCOSUL no âmbito regional é indiscutível, pois além de fortalecer os laços econômicos entre os países, o órgão também permite o aprofundamento da integração regional mediante projetos de cooperação internacional. Além disso, “desde seu início o MERCOSUL promove como alicerces da integração os princípios de Democracia e de Desenvolvimento Econômico, impulsionando uma integração com rosto humano” (MERCOSUL, s/a). Além da iniciativa do MERCOSUL, outras propostas integracionistas foram lançadas pensando na realidade sul-americana, Amâncio (2017) destaca a I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 2000, a qual

[...] endossando a ideia de sulamericanidade, buscou tratar de temas referentes à democracia; drogas ilícitas e delitos conexos; integração comercial; informação, tecnologia e conhecimento; e integração da infraestrutura física. Com relação ao último tema, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura física Sul-americana – IIRSA, que estabelecia um plano de ação no processo de integração das infraestruturas na região a ser implementado no prazo de 10 anos (AMÂNCIO, 2017, p. 34).

Além da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura física Sul-americana, a IIRSA, em 2004 foi criada a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), por iniciativa de Hugo Chávez e Fidel Castro, a principal motivação da criação dessa organização seria ir contra as iniciativas de integração para a América Latina propostas pelos Estados Unidos. Além disso, a partir desse processo de integração, o qual vinha na contramão ao projeto ALCA, o seu principal objetivo era também ir contra o Plano Colômbia, o Plano Puebla Panamá e os Tratados de Livre Comércio, todos esses sendo de iniciativa norte-americana objetivando intervir na região (NOBILE, s/a).

Desde a gestão do Barão do Rio Branco na Chancelaria brasileira, o Brasil intenciona liderar a América do Sul, nesse sentido as relações com os vizinhos foram sendo aprimoradas ao longo das décadas, Cervo e Bueno (2015) destacam que,

As relações entre o Brasil e seus vizinhos responderam a apelos históricos contraditórios: isolamento, boa vizinhança, liderança. Imagens e percepções dos dois lados condicionaram a estratégia regional. Também as afinidades e diferenças. A Argentina, rival diminuída, disputou com o Brasil a influência sobre Uruguai, Paraguai e Bolívia. O Brasil contou historicamente com o Chile e, desde o Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, com os países amazônicos. A confiança mútua engendrada nas relações com a Argentina recuperou a ideia de Rio Branco de liderar a América do Sul em sintonia com esse vizinho maior, se possível (CERVO; BUENO, 2015, p. 520-521).

Os autores ainda complementam apontando que esse processo começou na década de 1990, com o Brasil traçando “uma estratégia regional que permaneceria invariável: reforço do Mercosul com convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos”, e ainda, “a integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira” (CERVO; BUENO, 2015, p. 521). Silva (2013) ainda adiciona dizendo que “a América do Sul passou a ser uma realidade regional de forma incipiente em meados da década de 1990, quando se evidencia a necessidade de fortalecimento ou mesmo da criação deste conceito por iniciativa da Política Externa Brasileira” (SILVA, 2013, p. 238 *apud* GAZZOLA, 2016, p. 2).

Percebendo a relevância da região sul-americana para o Brasil, pode se entender a importância para o país ser um dos principais idealizadores da criação da UNASUL, desse modo, Senhoras (2010) citando Costa (2007) destaca que

Os significados político e econômico dos projetos de regionalização sul-americana revelam que a despeito da cisão de formações sócio-espaciais no continente há duas características que conferem à América do Sul um fator de integralidade. Em primeiro lugar, observa-se que os países da América do Sul são um desdobramento histórico da expansão econômica, demográfica e cultural do universo europeu, iniciado no século XVI por padrões diferenciados de colonização de uma ibérica. Em segundo lugar, observa-se que a América do Sul não foi ao longo de sua formação histórica um foco de tensão de centralidade no sistema internacional tal como acontecera em outras regiões como a Europa, a Ásia e o Oriente Médio. Ao se juntar ambas características com as devidas ponderações sobre as diferenças política e cultural existentes historicamente no subcontinente percebe-se que **há um contexto de semelhanças em que todos os países da América do Sul estão embebidos e ciclicamente tendem a extroverter processos de aproximação ou distanciamento** (COSTA, 2007 *apud* SENHORAS, 2010, p. 7, **grifo nosso**).

Vale destacar ainda, que os processos de integração são símbolo desses momentos de aproximação na formação histórica da América do Sul, inclusive ocorrendo inúmeras tentativas falhas devido a interferência externa nesses processos (SENHORAS, 2010). Ademais, durante os regimes militares em que perpassaram a maioria dos países da região,

fora um momento em que o distanciamento marcou as relações regionais, sendo assim, posteriormente, com o fim desses regimes, “uma fração do paradoxo entre aproximação e distanciamento na América do Sul fora diminuído” (SENHORAS, 2010, p. 7).

Por conseguinte, a autora evidencia que as tentativas integracionistas sul-americanas possuem duas justificativas, “por um lado, a busca natural de aumento da cooperação econômica e política trazida pela situação geográfica de vizinhança” (SENHORAS, 2010, p. 7), haja vista que historicamente a inimizade prosperou em diversos momentos na região. A outra justificativa seria “a construção de um espaço territorial integrado pela concepção desenvolvimentista dos esquemas de regionalismo transnacional implantados no subcontinente” (SENHORAS, 2010, p. 7). Assim sendo,

[...] ainda que haja uma construção histórica assentada em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geopolítica e econômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento dos países da região desvela uma série de discursos propositivos de formação de um espaço integrado sul-americano que estão embebidos por uma conjugação de mudanças geoestratégicas no comércio internacional (SENHORAS, 2010, p. 10).

À vista disso, a tabela a seguir demonstra as principais iniciativas de integração nos âmbitos da América Latina e da América do Sul, com o intuito de delinear as tentativas integracionistas predecessoras da UNASUL.

Tabela 1 - Propostas de integração na América Latina

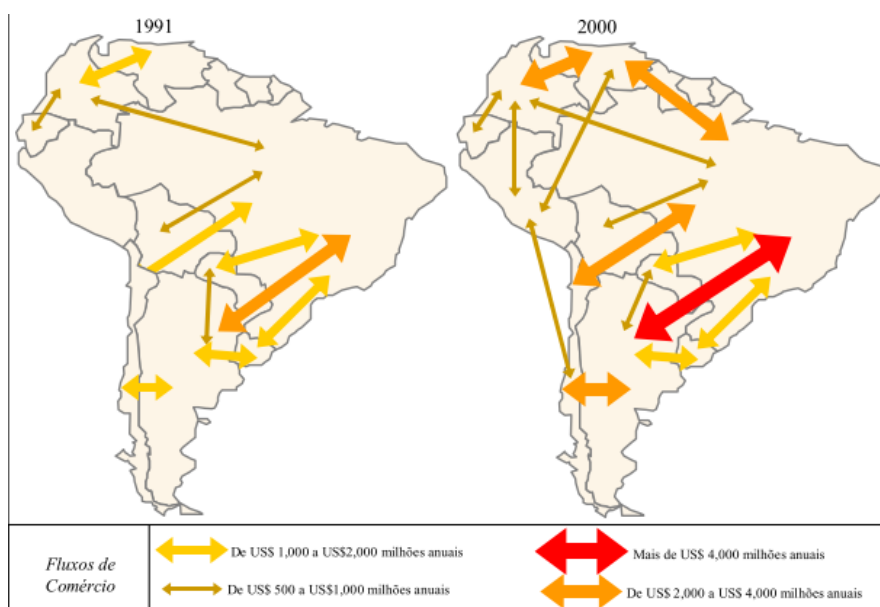
Projeto de integração	Data	Objetivos
Congresso do Panamá	1826	União dos países latino-americanos e a criação de uma grande pátria Americana.
OEA	1948	Organização criada por iniciativa norte-americana com a intenção de alcançar os Estados Membros e promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a independência de cada nação.
CEPAL	1948	Comissão regional da ONU (União das Nações Unidas) com o intuito de promover o desenvolvimento econômico na América Latina, assim como reforçar as relações comerciais desses países entre si e com outras nações.
ALALC	1960	Criação de uma zona de livre comércio entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, objetivando a ampliação da integração econômica entre esses países.
ALADI	1980	Substitui a ALALC em 1980 e possui os objetivos de expandir a integração da região, garantindo o desenvolvimento econômico e social.
Pacto Andino	1969	Alcançar um desenvolvimento integral, equilibrado e autônomo, por meio da integração andina, com uma projeção para uma integração sul-americana e latino-americana.

MERCOSUL	1991	Constituir um Mercado Comum entre os Estados Membros, estabelecendo uma tarifa externa comum e a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países.
ALCSA	1993	Proposta de criação de uma área de livre comércio sul-americana, a qual foi esquecida após os Estados Unidos proporem a ALCA.
ALCA	1994	Criar uma zona de livre comércio continental, eliminando progressivamente as barreiras ao comércio e ao investimento e permitindo a livre circulação de mercadorias, capitais e serviços entre os países do bloco.
IIRSA	2000	A Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana surgiu com o objetivo de integrar fisicamente o subcontinente, especialmente as regiões com dificuldade de acesso.
ALBA	2004	Criada como uma alternativa à ALCA, o objetivo da ALBA baseava-se em lançar um projeto regional sobre bases diferentes, sustentada sob os princípios de solidariedade, cooperação genuína e complementariedade entre os países.

Fonte: Elaboração própria baseada nos sites dos respectivos organismos.

Para além dessas considerações e da análise das integrações latino-americanas, Senhoras (2010) ainda justifica o redirecionamento da cooperação para o Cone Sul baseada no aumento do fluxo comercial entre os países sul-americanos a partir dos anos 2000, e evidencia as dificuldades políticas enfrentadas pela UNASUL, haja vista a demora de quatro anos para a institucionalização da mesma. A respeito do aumento do comércio entre as nações, elucida-se no mapa abaixo.

MAPA 1 - Evolução do comércio intra-regional na América do Sul



Fonte: SENHORAS, 2010, p. 10

Considerando a relevância da compreensão do histórico da integração latino-americana para assimilar as motivações que levaram os países sul-americanos a emendarem uma agenda comum, objetivando uma integração e cooperação para dizimar as interferências estrangeiras na região, assim como buscar um maior desenvolvimento de seus países, o próximo tópico abordará a criação e a institucionalização da UNASUL. Para além de uma integração comercial alcançada com o MERCOSUL, o bloco nasce como “um projeto inovador, [...] [que] surge em um contexto de aproximação política e não comercial, visando realmente a integração dos povos na acepção mais ampla da palavra [...]” (AMÂNCIO, 2017, p. 42), preocupando-se com questões mais profundas, abrangendo temas que perpassam outras agendas além da agenda comercial, e sendo a primeira organização composta pelos doze países da região sul-americana.

2.2 Os antecedentes, a criação e a institucionalização da UNASUL

A relevância de se entender o contexto regional que estava inserida a América Latina e, em especial, a América do Sul na década de 1990 e nos anos 2000 é essencial para delinear os caminhos até a chegada na UNASUL. Sendo assim, dentro dessa seção será abordado o plano de fundo da América do Sul, elencando a situação política vivenciada pelos países e a busca por autonomia como figura central na elaboração de projetos de integração. Assim também, será observado o insucesso do MERCOSUL perante as crises de 1999 no Brasil e em 2001 na Argentina, destacando as consequências desses acontecimentos para a região.

Ademais, ganhará lugar de destaque a participação de um ator não estatal no processo de organização política da América Latina, dessa forma, será levantado no tópico 2.2.2 a relevância do Foro de São Paulo para articulação da esquerda na América Latina e a sua importância como canal de comunicação. Em consequente, será analisado o processo de institucionalização da UNASUL, expondo as reuniões que antecederam a assinatura do seu Tratado Constitutivo em 2008, além de elucidar os seus principais objetivos. Por fim, o último tópico apresentará a importância da América do Sul na agenda externa brasileira, a qual gerou a participação protagonista do Brasil no processo de criação da organização.

2.2.1 O plano de fundo da criação da UNASUL

A ideia de autonomia, de acordo com Vigevani e Júnior (2014, p. 522) pode ser entendida como a “capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus

próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras”. Os autores destacam que os países pertencentes a América Latina, sempre buscaram atingir uma política externa autônoma, nesse sentido, a partir da década de 1970, a ideia de autonomia dentro da região passou a ser pensada de modo a minimizar as consequências da dependência econômica externa destas nações (VIGEVANI; JÚNIOR, 2014).

Com o advento da redemocratização em diversos países da América Latina, especialmente a partir da década de 1980, a ideia de integração floresceu novamente. Para Peña (2008), “o retorno à democracia contribuiu para instalar a lógica da integração nas relações internacionais dentro do espaço sul-americano” (s/p). Além disso, Barros e Ramos (2013, p. 9) citam que “os processos de redemocratização dos anos 1980 trouxeram a cooperação de volta à agenda da política externa dos países”, e nesse aspecto, o então presidente brasileiro José Sarney (1985-1990) “impulsionou a cooperação com os vizinhos do Cone Sul em diversos temas, desde a agenda comercial até políticas específicas de cooperação em energia, imigração, fronteira, entre outros” (BARROS; RAMOS, 2013, p. 9).

Ademais, a partir da década de 1990, uma onda de governos de esquerda passaram a governar na América Latina, sendo que Panizza (2006, p. 1, tradução nossa) relata que “[...] uma região em que durante o último quarto de século havia sido dominada por governos de centro direita se viu tingida por uma verdadeira maré rosa” na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Peru, Uruguai e Venezuela, ou seja, os principais países da região, foram invadidos por essa onda rosa e passaram a ser comandados por governos de esquerda e centro-esquerda. De acordo com o mesmo autor, essa mudança foi causada, especialmente, pelas frustrações dos cidadãos com os processos de democratização e as reformas neoliberais que perpassaram os países durante as últimas décadas (PANIZZA, 2006). Desse modo, “as novas democracias buscavam articular suas diplomacias a fim de garantir a estabilidade regional e, assim, a própria estabilidade nacional de cada país” (BARROS; RAMOS, 2013, p. 10).

Além da mudança no cenário político dos países da região a partir do final do século XX, Júnior (2020) destaca que ocorreu uma revisão acerca dos processos de integração na região, abandonando o então regionalismo aberto, o qual buscou maneiras para enfrentar os processos de globalização, adotando um regionalismo pós-liberal. Veiga e Ríos (2007) ainda ressaltam que nos anos 1990 ocorreram inúmeras crises nos modelos de integração adotados pela América do Sul, as quais a partir do início do novo século foram intensificadas por uma “mudança ‘ambiental’ significativa”.

Além disso, o MERCOSUL logrou êxito em seus objetivos nos anos iniciais de sua proposta, especialmente “com aumentos significativos nas trocas entre os países, com destaque para as relações comerciais entre Brasil e Argentina” (ONUUKI, 2006 *apud* BARROS; RAMOS, 2013, p. 10). Além disso, “os resultados positivos crescentes em termos econômicos e comerciais reduziram o grau de desconfiança entre os membros do Mercosul à medida que cada um dos países também ganhava estabilidade econômica”. (ONUUKI, 2006, p. 308). No entanto, as crises econômicas, tanto no Brasil em 1999, quanto na Argentina em 2001, afetaram os fluxos de comércio intrablocos e desestabilizaram as bases do MERCOSUL, de acordo com Barros e Ramos (2013), “o modelo de integração visando ao mercado comum, baseando-se principalmente na redução tarifária progressiva, logo apresentou-se limitado” (BARROS; RAMOS, 2013, p. 10).

Além disso, Onuki (2006) chama atenção ao fato de a crise cambial brasileira afetar drasticamente o bloco, pois

Em janeiro de 1999, a crise cambial brasileira impôs um dos mais severos testes ao Mercosul desde a sua criação. Diferentemente das crises financeiras externas, do México (1994) e da Ásia (1997), que provocaram efeitos apenas colaterais, a crise do Real ameaçou romper com a lógica econômica estruturadora do Mercosul e, portanto, com a própria integridade do bloco (ONUUKI, 2006, p. 311).

Somado a isso, Barros e Ramos (2013) ainda completam afirmando que

A desvalorização cambial unilateral por parte do Brasil e a crise argentina marcaram a inflexão na trajetória ascendente do Mercosul, com o retorno do protecionismo argentino, novos registros de contenciosos intra-bloco na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ampliação das listas de exceções ao livre comércio (BARROS; RAMOS, 2013, p. 10).

Nesse sentido, depois das duas crises ocorridas, “[...] o presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) percebeu a necessidade de mudança do modelo de integração baseado em radicais pressupostos neoliberais e, em 2000, convocou a Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília” (BARROS; RAMOS, 2013, p. 10). Foi então nesse contexto de onda rosa (PANIZZA, 2006) ocupando a América Latina, com regionalismo pós-liberal em foco, além integração voltada ao âmbito do Cone Sul e evolução do comércio intraregional, que surgiram as iniciativas para a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Considera-se, ainda, importante citar um ator coletivo, regional e não estatal, que logrou espaço no âmbito político latino-americano e contribuiu para o processo de integração

sul-americana que culminou na UNASUL. Tal ator, criado na década de 1990, passou a se reunir anualmente e somou esforços elucidando a importância da integração na região, assim como serviu de impulsionador, através de um canal de comunicação, para as propostas integracionistas que surgiram após esse período (MORAES, 2021).

2.2.2 O Foro de São Paulo

A presente seção visa elucidar a importância do Foro de São Paulo para a articulação regional na América Latina. Entendendo esse ator como preponderante nas decisões dos chefes de Estados latino-americanos, objetiva-se delinear a criação e a articulação desse movimento, assim como destacar a sua relevância para a cooperação entre os países do Cone Sul. Além disso, evidencia-se a necessidade de entendimento acerca da dimensão política do Foro e o alcance que o mesmo obteve, elucidando-o como um canal de comunicação e de articulação entre os governos de esquerda da região.

Para Nafalski (2010), a criação do Foro de São Paulo contribuiu, politicamente, para a fundação da UNASUL. Enfatizando a importância do então presidente Lula da Silva nesse processo, o autor destaca que a forma como o líder agiu, articulando ações internas, com a construção do partido político (Partido dos Trabalhadores – PT), e externas com a iniciativa do Foro de São Paulo, permitiu, nas palavras dele “a modificações no modo de se pensar a integração sul-americana” (NAFALSKI, 2010, p. 4). Desse modo, o autor aponta que o surgimento do Foro apareceu como um momento único no processo histórico da América Latina (NAFALSKI, 2010).

À vista disso e de acordo com Moraes (2021, p. 85), “as aspirações de desenvolvimento e autonomia relativa da América Latina e da América do Sul encontram suporte sociopolítico em um ator coletivo, regional e não estatal, de origem relativamente recente: o Foro de São Paulo”. A criação do Foro foi uma iniciativa dos ex-presidentes Lula da Silva e Fidel Castro, os quais reunidos com outros movimentos e organizações de esquerda, em julho de 1990, buscaram debater “a nova conjuntura internacional pós-queda do Muro de Berlim e as consequências da implantação de políticas neoliberais pela maioria dos governos da região” (FORO DE SÃO PAULO, 2014).

Moraes (2021, p. 86) também destaca o protagonismo de Lula da Silva na criação do Foro, pois segundo ele, “o foro foi criado em 1990, logo após a grande repercussão do desempenho de Lula nas eleições presidenciais brasileiras de 1989, por iniciativa do PT, para

fazer sua projeção externa e articular os partidos e movimentos progressistas e de esquerda da América Latina”. Para Nafalski (2010 *apud* MORAES, 2021, p.86),

[...] desde as suas origens o Foro propugnou pela integração política e econômica da América Latina e procurou agregar partidos, frentes e movimentos que se autodenominavam nacionalistas, democráticos, populares e socialistas, tendo como fator de coesão o compromisso com transformações estruturais críticas à agenda neoliberal emergente à época de sua criação e uma postura refratária à hegemonia norte-americana na região (NAFALSKI, 2010 *apud* MORAES, 2021, p. 86).

Além disso, “avaliando-se a necessidade de se criar um espaço específico e continental para congregar e debater questões comuns da esquerda latino-americana foi umas das razões que motivou a criação do Foro de São Paulo” (FRANCO, 2020, p. 77), a partir da sua criação, em 1990, os membros do Foro de São Paulo passaram a se reunir anualmente, sendo que “os partidos que compunham contabilizavam sucessivas derrotas nas disputas presidenciais” (MORAES, 2021, p. 86). O cenário apenas se modificou com a eleição de Lula no Brasil, em 2002, a qual segundo Moraes (2021) ficou marcada como um momento de inflexão do Foro, elucidando a “[...] opção definitiva pela via eleitoral como vetor de transformação social” (MORAES, 2021, p. 86).

Apesar dessa não ter sido a primeira vitória da esquerda na região, uma vez que Hugo Chávez havia sido eleito em 1998, a vitória do presidente Lula da Silva significou “um ponto de virada do Foro, com importantes mudanças em seu discurso e funcionamento” (FRANCO, 2020, p. 24) e somada

Somada a vitória da esquerda no Brasil, ainda ocorreu na Bolívia a ascensão de Evo Morales à presidência, e o reconhecimento de Hugo Chávez no campo progressista (MORAES, 2021).

Após as eleições e reeleições de membros do Foro em alguns países, o período de 1998 a 2006 é marcado por uma redução nas atividades do grupo (MORAES, 2021), sublinhando isso, Regalado (2008 *apud* NAFALSKI, 2010) assinala

Com a eleição – e em alguns casos reeleição – de cinco governos encabeçados por partidos e movimentos membros do Foro, entre 1998 e 2006 na Venezuela, Brasil, Uruguai, Bolívia e Nicarágua, houve uma mudança qualitativa na dinâmica interna do Foro. Nos primeiros anos, os debates e enfrentamentos eram mais crus devido à falta de uma cultura de consenso e tolerância, mas havia uma maior margem de acomodação pois os debates eram feitos em termos mais abstratos, devido a que nenhuma das correntes que se enfrentavam haviam demonstrado – ou acreditado demonstrar – a viabilidade de suas idéias; agora os debates e enfrentamentos são mais civilizados, mas há menos margem de acomodação porque parte dos membros pensa e atua como governo, mesmo que a grande maioria siga pensando e atuando como esquerda opositora (REGALADO, 2008 *apud* NAFALSKI, 2010, p. 68-69).

O retorno às atividades mais engajadas do Foro aconteceu graças à reeleição de Lula da Silva no Brasil em 2006, assim como ao fato de Valter Pomar assumir o cargo de Secretário de Relações Internacionais (SRI) do PT (MORAES, 2021). Esse último e importante protagonista se constituiu como “liderança de esquerda no partido que volta a rearticular a esquerda continental com o Foro, inclusive por conseguir separar partido de governo nas discussões, o que tem impacto positivo para o agrupamento das esquerdas” (NAFALSKI, 2010, p. 69-70). Desse modo, o Foro logrou um espaço de diálogo eficaz e nas palavras de Moraes (2021),

[...] mostrou-se um espaço efetivo de coordenação das forças à esquerda do espectro partidário regional, tendo havido uma progressiva moderação de sua orientação política conforme partidos e movimentos importantes foram assumindo responsabilidades governamentais. A chegada ao poder de vários de seus integrantes sem dúvida contribuiu para conferir maior ênfase à integração regional sul-americana e latino-americana nas agendas dos novos governos da região, agora com um enfoque pós-liberal (MORAES, 2021, p. 87).

Corroborando com tais ideias, o discurso do presidente Lula da Silva na ocasião em comemoração aos 15 anos do Foro de São Paulo, em seu XV encontro, na cidade de São Paulo, enfatizava a importância do âmbito de discussão criado. Segundo o presidente,

Foi assim que nós pudemos atuar junto a outros países com os nossos companheiros do movimento social, dos partidos daqueles países, do movimento sindical, sempre utilizando a relação construída no Foro de São Paulo para que pudéssemos conversar sem que parecesse e sem que as pessoas entendessem qualquer interferência política. Foi assim que surgiu a nossa convicção de que era preciso fazer com que a integração da América Latina deixasse de ser um discurso feito por todos aqueles que, em algum momento, se candidataram a alguma coisa, para se tornar uma política concreta e real de ação dos governantes. Foi assim que nós assistimos à evolução política no nosso continente (SILVA, 2005, p. 2).

Dessa maneira, Moraes (2021) destaca que a partir de tal discurso “se depreende que o Foro abriu um canal de comunicação e negociação não estatal para tratativas que de outra maneira, pela via oficial, poderiam ser consideradas como intervenção ou ingerência em assuntos internos de nações estrangeiras” (MORAES, 2021, p. 87). Assinalando, desse modo, a relevância que o Foro obteve ao longo de sua trajetória, demonstrando-se como um canal eficaz de comunicação e capaz de formular articulações entre os países. Para completar, o presidente Lula da Silva ainda argumenta,

E é por isso que eu, talvez mais do que muitos, valorize o Foro de São Paulo, porque tinha noção do que éramos antes, tinha noção do que foi a nossa primeira reunião e tenho noção do avanço que nós tivemos no nosso continente, sobretudo na nossa querida América do Sul. Todas as vezes que um de nós quiser fazer críticas justas, e com todo direito, nós temos que olhar o que éramos há cinco anos atrás na América Latina, dez anos atrás, para a gente perceber a evolução que aconteceu em quase todos os países da nossa América (SILVA, 2005, p. 3).

Para finalizar, Garcia (2013) destaca a importância brasileira nesse cenário, haja vista que “o sucesso da integração regional, em especial na América do Sul, dependerá em grande parte da competitividade e sofisticação de seu sistema produtivo” e ainda coloca que “neste quesito o Brasil representa o grande diferencial por se constituir o maior complexo industrial e tecnológico do subcontinente e do hemisfério sul” (GARCIA, 2013 *apud* MORAES 2021, p. 89). Sendo assim, o Brasil afeta decisivamente o conjunto da região sul-americana, tendo em vista à magnitude de sua economia (GONÇALVES, 2007 *apud* MORAES, 2021).

Portanto, a iniciativa da criação do Foro de São Paulo pode ser examinada, de acordo com Nafalski (2010, p. 70) “como um momento único no processo histórico”, especialmente na cooperação entre os países do Cone Sul. Cabe salientar que o espaço de debate e a possibilidade de articulação entre a esquerda da região promoveu um espaço de resultados, tanto nas vias eleitorais, quanto na proposição de uma nova esquerda para a região. Desse modo, “[...] o Foro mostra-se importante, pois organiza e articula a esquerda no continente, proporcionando aos candidatos e aos governantes, quando eleitos, terem uma agenda prévia comum” (NAFALSKI, 2010, p. 70). Após delimitar a relevância do Foro de São Paulo para a integração latino-americana, a próxima seção abordará acerca da institucionalização da UNASUL.

2.2.3 A institucionalização da UNASUL

A criação da UNASUL simbolizava “uma tentativa inédita de articulação política de todos os países da América do Sul” (NERY, 2016). Schmidt (2016, p. 131) destaca que o elemento principal para a criação da UNASUL foi a “consolidação da liderança do Brasil na América do Sul”, além disso, a política externa do país “passou por um processo de sul-americanização, cujo início se deu na segunda metade dos anos 1990, no governo Cardoso, quando a busca por maior protagonismo brasileiro no subcontinente começou a ser construída”. Sendo assim, foi a partir da I Reunião de Presidentes da América do Sul, no ano de 2000, que as primeiras iniciativas para criação da organização surgiram, vale destacar

ainda que tais encontros passaram a ser bianuais e foram delineando o escopo da organização até a assinatura do seu Tratado Constitutivo em 2008 (SCHMIDT, 2016).

A Primeira Reunião, ocorrida em Brasília, deu origem, conforme destacado anteriormente, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), além disso emitiu o chamado Comunicado de Brasília, destacando a relevância do encontro para a região e enfatizando a importância do “desenvolvimento de projetos de infraestrutura necessários à integração física da região” (SCHMIDT, 2016, p. 133). Além desses avanços, Gomes (2012, *apud* SCHMIDT, 2016) destaca que o encontro vislumbrou, pela primeira vez na região, um diálogo regional que abarcou um escopo maior que questões sobre comércio, segurança regional e preocupação com a ingerência norte-americana. Conforme o próprio autor destaca,

[...] a partir de uma conjuntura econômico-comercial em crise fomentou-se a necessidade de construir uma agenda autônoma comum de desenvolvimento, cuja ideia de estruturação do comércio regional se relacionasse com os avanços da integração física, energética e de telecomunicações, e não somente com a maior flexibilização comercial (GOMES, 2012, p. 123 *apud* SCHMIDT, 2016, p. 133).

A Segunda Reunião, realizada no Equador em 2002, teve como principal objetivo o desenvolvimento das propostas da IIRSA, especialmente debatendo questões de cooperações energéticas no âmbito dessa integração. Gomes (2012 *apud* SCHMIDT, 2016) ainda destaca que foram realizados debates acerca da segurança regional, especialmente em decorrência do ataque as Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, e que, em suma, o encontro marcou-se por ser uma extensão da primeira reunião, aprofundando sobre a cooperação sul-americana para consolidar o desenvolvimento infra estrutural e enfatizando “a concepção de um ambiente mais justo e solidário, com respeito aos valores democráticos, aos direitos humanos e a reafirmação do princípio pacifista da região” (GOMES, 2012, p. 128 *apud* SCHMIDT, 2016, p. 134).

Durante a Terceira Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, realizado no Peru em 2004, ocorreu o surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), através da Declaração de Cusco (SCHMIDT, 2016), a qual, em 2007, por sugestão da Venezuela, modificou sua epígrafe para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

[...] desde a Declaração de Cusco, começaram a ocorrer as Reuniões de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, sendo a primeira em Brasília (30 de setembro de 2005) e a segunda em Cochabamba (9 de dezembro de 2006), onde os presidentes buscaram consolidar uma agenda comum para a região. Em abril de 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Ilha

Margarita (Venezuela), o governo do país anfitrião sugere a alteração do nome da CASA para União de Nações Sul-Americanas, ou seja, UNASUL (UNASUL, 2015 *apud* SCHMIDT, 2016, p. 135).

Foi então, em 2008, que os presidentes sul-americanos assinaram o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, o qual “constitui o marco jurídico fundamental da nova organização de integração sul-americana” (SCHMIDT, 2016, p. 135), ele entrou em vigor em 2011, após ser ratificado por nove Estados (SCHMIDT, 2016). Amâncio (2017, p. 47) relata o fato que a “UNASUL [nasce] como resultado de um anseio regional que englobasse todo o subcontinente”, e salienta que

Ao tratar da UNASUL propriamente dita, descreve-se como esta, sendo a união dos projetos já existentes da Comunidade Andina e do Mercosul e a única que abrange todos os países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), faz com que, por um lado, haja a real possibilidade de aglutinar e estreitar a região como um todo (AMÂNCIO, 2017, p. 6).

O Brasil ratificou o Tratado Constitutivo da UNASUL em 2012, de acordo com o Decreto n. 7.667, o qual elucidava que o objetivo da organização era

[...] 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 infraestrutura, 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 (BRASIL, 2012, s/p).

Vale destacar que as negociações e a institucionalização da UNASUL ocorreram durante o governo do presidente Lula da Silva (2003-2010), mas a ratificação brasileira por meio do Decreto n. 7.667/2012 se deu durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Na ocasião da reunião extraordinária da organização, em 2011, no Peru, a presidenta ressaltava a importância do projeto integrador, pois segundo ela,

O projeto integracionista é solidário e busca consolidar a América do Sul como uma zona de cooperação e desenvolvimento. Felizmente, nós construímos este fórum, e pela maturidade que ele representa, eu me congratulo com todos aqueles que estiveram aqui na sua construção, no momento inicial do surgimento da Unasul. Gostaria de parabenizar a Unasul e os governantes, e destacar a importância das comissões temáticas da Unasul e dos órgãos da Unasul para o encaminhamento de uma agenda comum em várias áreas, por exemplo, a de defesa e de combate ao crime organizado (ROUSSEFF, 2011, s/p).

Além disso, e ainda conforme o mesmo Decreto, os principais objetivos específicos da organização estavam pautados em fortalecer o diálogo entre os Estados Membros, realizar o desenvolvimento social e humano com o intuito de erradicar a pobreza, promover o acesso a uma educação de qualidade e extinguir o analfabetismo. Ademais, fortalecer a integração energética entre os países participantes, promover o desenvolvimento da infraestrutura para melhorar a interconexão dos povos, realizar uma integração financeira e consolidar uma identidade sul-americana, como também realizar o intercâmbio de informações e experiências no âmbito da defesa (BRASIL, 2012).

Além desses, inúmeros outros objetivos foram traçados a partir da institucionalização da organização, sendo assim “para garantir a implementação dessa extensa agenda de trabalho, a UNASUL instituiu estruturas organizacionais para acompanhamento e coordenação das ações por eixos temáticos” (MORAES, 2021, p. 62). A partir disso, foram criados doze Conselhos regionais, sendo eles o Conselho Energético Sul-Americano, Conselho de Defesa Sul-Americano, Conselho de Saúde Sul-Americano, Conselho de Desenvolvimento Social Sul-Americano, Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, Conselho Eleitoral da UNASUL, Conselho Sul-Americano de Educação, Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação, Conselho Sul-Americano de Cultura e Conselho Sul-Americano de Segurança, Cidadania, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Transnacional (MORAES, 2021).

É importante destacar que “desde sua origem, [a UNASUL] foi um caminho com um sentido estratégico profundo e, ao mesmo tempo, com forte ênfase no desenvolvimento da conectividade física e energética do espaço sul-americano” (PEÑA, 2008, s/p.). De acordo com Senhoras (2010), a integração enfrentaria diversos problemas,

Os quatro anos de lentidão no processo de criação institucional da UNASUL deixa transparecer os difíceis caminhos da integração regional frente às diferentes ideologias entre os governos dos países sul-americanos que acabam por fragmentar o projeto político de regionalização transnacional (SENHORAS, 2010, p.15).

Dessa forma, é válido elucidar a importância no cenário regional da criação da UNASUL, pois conforme visto anteriormente, após um período de inúmeras tentativas integracionistas que não obtiveram êxito, os Estados-Membros, entendendo a importância da cooperação visto a mudança no cenário internacional, superaram as rivalidades do passado

para integrarem uma organização benéfica para todos. Outrossim, é relevante considerar o momento histórico em que esteve inserida a criação da organização, um “contexto da nova ordem internacional subsequente ao fim da Guerra Fria e da bipolaridade, [...] [com os] desafios da globalização econômica e de um sistema internacional em que as relações de poder entre os Estados sofreram forte reestruturação” (MORAES, 2021, p. 65).

Moraes (2021) ainda destaca as assimetrias existentes entre os países membros da UNASUL, observando o gigantismo da economia brasileira perto das outras nações, além da disparidade nos termos populacionais, onde “[...] apenas três países – Brasil, Argentina e Colômbia – representam ao redor de 72% da população sul-americana” (MORAES, 2021, p. 69), levando em consideração também as questões territoriais e de valor de PIB (Produto Interno Bruto), o autor destaca que os dados sobre essas questões “[...] economia, território e população – são suficientes para evidenciar as discrepâncias entre os doze Estados que integram o espaço sul-americano” (MORAES, 2021, p. 69), além de “[evidenciarem] ainda que de maneira parcial, a diferença de poder potencial entre os países” (MORAES, 2021, p. 69).

Nesse sentido e citando Costa (2010), o autor complementa afirmando que além das disparidades entre os países, há também assimetrias internas em cada nação, destacando que

[...] **a integração regional gera oportunidades para o enfrentamento dessas assimetrias internas** mediante a busca de ‘evidentes sinergias de desenvolvimento na interligação de ecúmenos’ [...] [o autor ainda] identifica nas assimetrias e nas possibilidades de sinergia a existência de uma janela de oportunidade e de responsabilidade para o Brasil, devido a seu peso específico e as suas potencialidades, como motor do desenvolvimento regional sul-americano de maneira articulada com o encaminhamento de seus próprios desafios internos de integração territorial e social (COSTA, 2010, p. 51 *apud* MORAES, 2021, p. 70, **grifo nosso**).

Assinalando a importância para o Brasil da integração regional, entendendo o país com o desejo antigo de assumir a liderança na América do Sul, observando a maré rosa e os governos de esquerda assumindo o poder nos países e identificando que o processo de negociação da UNASUL ocorreu durante o governo do presidente Lula da Silva (2003-2010), o tópico 2.3 abordará como se deu a participação brasileira no processo de criação da organização, destacando as principais motivações para o país liderar tal iniciativa.

2.3 A participação brasileira no processo de criação da UNASUL

A consideração de um Estado como potência, assim como a capacidade do mesmo de influir sobre outros, de acordo com Moniz Bandeira (2008), é mensurada por sua extensão

territorial, seu poder econômico e o poder militar. Para o autor, “são [esses] três fatores que devem ser considerados para qualificar um país como potência e compreender sua posição na hierarquia entre Estados” (BANDEIRA, 2008, p. 10). Por conseguinte, Bandeira pondera que “estes são os fatores que permitem a um Estado atuar independentemente e influir sobre outros Estados e, portanto, determinar em que condições ele se expressa como potência regional internacional” (BANDEIRA, 2008, p. 10), nesse sentido é notória a capacidade do Brasil em exercer liderança dentro do âmbito regional, especialmente se for comparada a sua população, a sua extensão territorial, os seus recursos naturais e o seu PIB com os demais países dessa região (BANDEIRA, 2008).

Analisando a ideia de autonomia da política externa brasileira relacionando-a com a posição do Brasil frente aos projetos de integração regional, especialmente nos âmbitos da América do Sul e do Cone Sul, Vigevani e Júnior (2014, p. 517-518) destacam que “a autonomia é um objetivo primordial de qualquer Estado-nação”, sendo assim “historicamente, para o Estado brasileiro, a ideia de autonomia significou, frente ao mundo exterior, capacidade de decisão diante dos centros de poder internacional, viabilizando a possibilidade de o país realizar reais escolhas”.

Além disso, conforme destaca Kissinger (2001 *apud* BANDEIRA, 2008), a intenção brasileira era organizar o território da América Latina, do mesmo modo que os Estados Unidos fariam com a América do Norte, pois

[...] o Brasil via o seu relacionamento com os Estados Unidos como similar a dois pilares gêmeos (*twin pillars*), cabendo-lhe organizar a América Latina, enquanto cabia aos Estados Unidos a mesma tarefa, na América do Norte, duas empresas trabalhando em harmonia, através de freqüente intercâmbio, e articulando seus propósitos comuns” (KISSINGER, 2001 *apud* BANDEIRA, 2008, p. 11).

Entendendo a relevância da participação ativa do Brasil na América do Sul, o fato do Brasil desejar assumir a liderança natural dessa região e ser uma potência influente não é novidade, mas a sua busca, a partir dos anos 2000, por incentivar e liderar agendas integracionistas merece destaque. Moniz Bandeira (2008) citando Guimarães (1999), retrata que a América do Sul é a “circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (GUIMARÃES, 1999 *apud* BANDEIRA, 2008 p. 13), e Senhoras (2010) destaca esse papel de liderança do Brasil.

A liderança brasileira nos processos de aprofundamento das integrações regionais na América do Sul por meio de uma série de discussões originadas nas Cúpulas Presidenciais Sul-Americanas desde 2000 tem, portanto, confirmado a intenção de

construir uma panregião sul-americana para assegurar uma base mais sólida para o seu projeto internacional e para consolidar uma hegemonia regional inexistente (SENHORAS, 2010, p. 18).

Sob o mesmo argumento, Peña (2008) elucida que

A UNASUL surge então como uma iniciativa de forte perfil político, que inclui sua projeção internacional (como mostra a ampla enunciação do artigo 15 do Tratado) e que não exclui sua ampliação ao resto da América Latina (como afirmam os artigos 19 e 20). É uma iniciativa de forte acento brasileiro. Reflete uma vontade deste país de impulsionar a institucionalização de um espaço geográfico composto por nações que, em sua maioria, fazem fronteira com o Brasil. Trata-se, portanto, de um ato de liderança do Brasil que tem conseguido consenso dos demais países, alguns com particular entusiasmo, como pareceria ser o caso do Chile (PEÑA, 2008, s/p).

De acordo com Moniz Bandeira (2009, p. 105 *apud* MORAES, 2021, p. 70) já no âmbito da Primeira Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, realizada em Brasília no ano de 2000, “o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, anfitrião do encontro, afirmou que era um momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul e de uma integração mais intensa entre os países daquele espaço regional”. Além disso, a partir do governo Lula, ocorreu a adoção de uma política sul-americana, a qual de acordo com Lima (2013 *apud* MARINGONI; SCHUTTE; BERRON, 2014) foi notada como inovadora, nas palavras dele,

[...] a inovação da agenda sul-americana na política externa do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) teve como um de seus objetivos criar eixos de integração [...] conferir um sentido político claro ao relacionamento regional, não apenas com vistas a conferir um peso político à América do Sul, mas com o propósito de gerar identidade e solidariedade fortes (LIMA, 2013 *apud* MARINGONI; SCHUTTE; BERRON, 2014, p. 81).

Para Cervo e Bueno (2015),

[...] a considerar sua estrutura operacional e seus fins, dir-se-ia que a UNASUL não exerce apenas o papel de mediador entre interesses brasileiros e objetivos globais da política exterior. **O polo de poder recém-criado, o ente América do Sul, ao adquirir operacionalidade, realiza diretamente interesses brasileiros** (CERVO; BUENO, 2015, p. 551, **grifo nosso**).

Portanto, a participação brasileira como idealizadora de uma maior integração entre os países da América do Sul, incentivando a promoção da UNASUL, é reflexo, especialmente, da política exterior comandada pelo governo Lula da Silva. O interesse do presidente em liderar esses processos de aprofundamento de integração regional eram uma estratégia para concretizar os interesses nacionais, “uma vez que a intensificação de suas relações com os

países da América do Sul em um projeto regional torna-se o suporte e catapulta de uma nova inserção internacional, realizada por meio de uma economia forte com múltiplos vínculos exteriores (SENHORAS, 2010, p. 18). Ademais, Lula da Silva, em seu discurso na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL, realizada em 2008, enfatiza a intenção de unir essa região, “a América do Sul renova a confiança na capacidade de seus povos de construir um destino comum de desenvolvimento, justiça social, democracia e paz” (SILVA, 2008).

O então presidente ainda adiciona:

[...] A América do Sul é hoje uma região de paz, onde floresce a democracia. [...] com esse Tratado Constitutivo, a América do Sul ganha estatuto de ator global. [...] ao darmos institucionalidade à nossa União, estamos transformando em realidade o sonho integrador dos nossos próceres e libertadores. [...] estamos deixando para trás uma longa história de indiferença e de isolamento recíproco. Nossa América do Sul não será mais um mero conceito geográfico. A partir de hoje é uma realidade política, econômica e social, com institucionalidade própria. A Unasul deve ser construída como parte de nossos projetos nacionais de desenvolvimento, e essa tem sido a orientação do meu governo desde o primeiro dia. O Brasil quer associar seu presente e seu futuro ao destino América do Sul (SILVA, 2008, p. 2-3-4).

Portanto, o contexto histórico em que se inseriu a criação da UNASUL, pautado na busca dos países sul-americanos se inserirem de maneira mais atuante dentro do Sistema Internacional, somada a maré rosa que invadiu a região, através da redemocratização dos países e a guinada à esquerda de vários deles, contribuíram para a elaboração de um projeto político conjunto que abordasse inúmeras questões, além de uma visão focada no fator comercial, como era o MERCOSUL. Para contribuir com isso, as tentativas integracionistas que estiveram presentes no ambiente da América Latina durante os séculos XIX e XX, serviram como plano de fundo e basilar para o sucesso das posteriores empreitadas.

Notoriamente, o governo de Lula da Silva também contribuiu de maneira significativa para esse processo. Desde a sua posse, em 2003, o presidente já enfatizava em seu discurso a prioridade da América do Sul em sua política externa, “a grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (SILVA, 2003, s/p.). Ademais, o chefe de Estado brasileiro destacava a importância da revitalização do MERCOSUL e da busca pela integração por outros meios.

O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa seus alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos

também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul (SILVA, 2003, s/p.).

Desse modo, nota-se como a condução da política externa brasileira a partir do governo Lula da Silva contribuiu e foi a peça-chave para o país ser um dos maiores idealizadores da criação da UNASUL. A agenda integracionista brasileira auxiliou de maneira significativa a formação de blocos regionais, e o presidente Lula foi o principal motivador desse processo. Assim como, o contexto em que a região se inseriu também foi outro fator preponderante, a maré rosa e o histórico de integração na América Latina, os ideais de desenvolvimento conjunto, o combate a globalização e a tentativa de eliminar as amarras dos Estados Unidos, são especiais ideais que, em convergência, contribuíram para o nascimento da UNASUL em 2008.

Além desses fatores, os projetos de integração idealizados ao longo dos séculos, tanto em âmbito latino-americano, como em sul-americano, serviram de base para lograrem iniciativas de sucesso e com maior cooperação entre os países. A UNASUL nasce fruto de uma agenda brasileira voltada para a América do Sul, e contribui significativamente para os avanços na cooperação entre os Estados, assim como para o desenvolvimento dos mesmos. Além disso, Lima (2014) destaca que a organização contribuiu para a resolução de inúmeros conflitos no âmbito sul-americano, sendo que a região poderia não ter a mesma capacidade de resposta se não fosse o espaço de mediação criado sob a organização.

3 A POLÍTICA DOMÉSTICA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS PETISTAS

Atentando para a importância da análise de política externa para o presente trabalho, assim como as particularidades do jogo político doméstico no Brasil durante os anos de 2008 até 2019, os próximos capítulos irão abordar a política interna e externa do país ao longo desses onze anos. Sendo assim, a fundamentação teórica utilizada será a teoria dos jogos de dois níveis de Robert D. Putnam, objetivando compreender os entrelaçamentos entre a política doméstica e a internacional que motivaram a entrada e o protagonismo brasileiro na criação da organização e, posteriormente, as justificativas da denúncia brasileira ao tratado constitutivo.

Dessa maneira, o capítulo 3 será composto por, na primeira seção, a abordagem relativa a teoria dos jogos de dois níveis, exemplificando-a. Em seguida, será realizada a discussão acerca da política doméstica e internacional do primeiro presidente petista e de esquerda do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), enfatizando as estratégias adotadas para direcionamento da política externa em seus oito anos de mandato e a ascensão brasileira como potência emergente, assim como apontando o cenário doméstico e o jogo político brasileiro neste período.

Posteriormente a isso, será avaliado o governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016) ao longo dos seus seis anos de mandato, o qual foi interrompido por um golpe constitucional em 2016. Dessa forma, iremos abordar o difícil cenário em que a presidenta assume o país, além de examinar as motivações para o Brasil ter tido um declínio em sua inserção internacional e protagonismo regional. Ademais, situaremos a instabilidade política e econômica que se mantiveram no país durante esse período, fatores preponderantes para a queda da presidente em 2016.

3.1 A teoria dos jogos de dois níveis

A ligação entre a política doméstica e as relações internacionais de um país é intrínseca, haja vista que em diversos momentos uma influencia a outra e que, nem abordagens baseadas nas causas domésticas e efeitos internacionais, quanto nas causas internacionais e efeitos domésticos são capazes de exemplificar e realizar análises que satisfaçam a interação nesses dois âmbitos (PUTNAM, 2010). Logo, “devemos voltar a atenção para teorias de ‘equilíbrio geral’ que dêem conta simultaneamente das interações de

fatores domésticos e internacionais” (PUTNAM, 2010, p. 149), com a finalidade de satisfazer as análises acerca de determinados comportamentos dos Estados em certas situações.

A busca pelo entendimento acerca dessa ligação intrínseca existente entre a política doméstica e as relações internacionais configurou a abordagem da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam (2010).

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p. 151).

O autor, dentro da lógica dos jogos de dois níveis, almeja elucidar que as negociações de um Estado acontecem, e são dependentes, do nível I (doméstico) e do nível II (externo), uma vez que “[...] a barganha entre os negociadores que leva a um acordo provisório – [...] [configura-se o] estágio de nível I; [e] as discussões em separado entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificar ou não o acordo – [...] [o] estágio de nível II” (PUTNAM, 2010, p. 153). Nesse sentido, as negociações no nível I precisam estar uniformes e coerentes para que a ratificação das propostas exigidas no nível II seja possível (PAULINO, 2016), logo,

É bem provável que haja consultas prévias e barganhas no nível II com o objetivo de elaborar uma posição inicial para o nível I. Contrariamente, a necessidade de ratificação do nível II certamente afeta as barganhas do nível I. Na verdade, as expectativas de rejeição no nível II podem abortar as negociações no nível I sem nenhuma ação formal no nível II (PUTNAM, 2010, p. 153).

Além disso, Putnam (2010) utiliza a metáfora de dois tabuleiros para exemplificar a sua teoria, elucidando o entrave incomum existente em um jogo de dois níveis, pois essa complexidade, de acordo com autor, “torna-se clara quando ações que são racionais para um jogador em determinado tabuleiro (como aumentar os preços da energia, conceder território ou limitar a importação de carros) podem ser imprudentes para esse mesmo jogador em outro tabuleiro” (PUTNAM, 2010, p. 151-152).

Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros. Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das

agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder (PUTNAM, 2010, p. 151).

Outro aspecto importante elucidado por Putnam (2010) consiste no fator que nem sempre os tomadores centrais de decisões do Estado estarão em consenso, dessa maneira ele destaca que

Os poderes executivos centrais têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais exatamente porque estão diretamente expostos a ambas as esferas e não porque sejam unificados em todas questões ou porque estejam insulados em relação à política doméstica (PUTNAM, 2010, p. 151).

Dessa maneira, conforme elucidam Schutte, Fonseca e Carneiro (2019),

Qualquer estudo de análise de política externa que parta de uma análise estritamente doméstica ou estritamente internacional será incapaz de compreender por completo os determinantes e os objetivos da política externa de uma nação. Logo, é imprescindível uma análise em “dois níveis”, que objetive elucidar os entrelaçamentos entre a política doméstica e a política internacional. Nesse sentido, abordagens estadocêntricas de análise de política externa se mostram insuficientes para captar a dinâmica da luta política nacional – que envolve partidos, classes sociais e grupos de interesses econômicos e não-econômicos – e a sua influência na política externa dos Estados. Assim, de modo geral, enquanto que, no nível nacional, os grupos domésticos, representados nas diferentes alas do governo, pressionam o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses, no nível internacional, os governos buscam satisfazer as pressões domésticas ao mesmo tempo em que tentam minimizar quaisquer consequências negativas no tabuleiro internacional. [...] a atuação internacional de governos também pode ser motivada pelo objetivo de influenciar o próprio jogo da política nacional (SCHUTTE; FONSECA; CARNEIRO, 2019, p. 98).

Dessa forma, será utilizada a teoria dos jogos de dois níveis para compreender de que modo a política doméstica e a política externa brasileira se influenciaram, tanto observando os fatores que levaram o Brasil a protagonizar as negociações para a criação da UNASUL, quanto as mudanças ocorridas ao longo dos anos que culminaram na denúncia do Tratado da organização em 2019. Uma vez exposto o arcabouço conceitual, a seguir serão delineadas as nuances das políticas doméstica e internacional, e o entrelaçamento entre elas, dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018), e Jair Bolsonaro (2019-atualidade).

3.2 O Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010): aspectos das políticas doméstica e internacional

As eleições presidenciais brasileiras de 2002 constituíram mais uma etapa na disputa entre os dois principais partidos do país, o Partido dos Trabalhadores (PT) representado pela figura de Luiz Inácio Lula da Silva, e o Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB) sob a candidatura de José Serra, no período da Redemocratização. A vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores, a qual se consolidou no segundo turno das eleições, configurou-se uma conquista após três derrotas em disputas presidenciais, respectivamente nas eleições de 1989, 1994 e de 1998, simbolizando o primeiro líder de esquerda a chegar à presidência do Brasil, assim como o primeiro operário e primeiro civil sem diploma a alcançar o cargo (FOLHA, 2002). Nas palavras de Barreto (2010, p. 327) “em 2002, em meio às contestações à ortodoxia liberal preponderante na década passada, ascende ao poder o ex-líder operário Luiz Inácio Lula da Silva, após três tentativas eleitorais fracassadas”.

No entanto, a vitória de Lula da Silva para a presidência com 61% dos votos populares em 2002 não sinalizou uma convergência entre os poderes legislativo e executivo brasileiro, “o PT tinha menos de um quinto dos assentos no Congresso, onde o governo teve de encontrar aliados para conseguir a maioria” (ANDERSON, 2011, p.25). Esse fato confirma a teoria de Putnam (2010), onde o autor destaca que nem sempre os tomadores de decisão do Estado estarão em consenso, sendo necessária a articulação política dos poderes executivos centrais para a aprovação de pautas relevantes, especialmente aquelas que revelam disputas ideológicas entre os poderes.

Dessa maneira, a instabilidade política pairou no cenário do país durante o primeiro mandato do presidente Lula da Silva, o qual na busca pela articulação política se envolveu em escândalos de corrupção. A figura do presidente em si, no período, não estava nos holofotes dos esquemas, mas figuras petistas importantes estavam ligadas a casos como a compra de votos e pagamento de propinas a partidos menores. O líder desta operação era o chefe de gabinete de Lula da Silva no Palácio do Planalto, José Dirceu, sendo o dinheiro proveniente de fundos ilegais controlados pelo partido e distribuídos pelo tesoureiro de Dirceu, Delúbio Soares (ANDERSON, 2011).

O fato de a corrupção estar enraizada na política brasileira não era novidade, nas palavras de Anderson (2011, p. 25) “o legislativo brasileiro há muito vinha sendo um covil de venalidade e oportunismo”, e no governo do presidente petista o cenário não se modificou. Outro escândalo de corrupção fortemente exposto na mídia foi o do então Ministro da Fazenda Antonio Paloci, seus assessores haviam alugado uma mansão em Brasília e a

transformado em um bordel, “[...] na mansão entravam e saíam discretamente com o ministro lobistas e conhecidos, que desfrutavam de prostitutas e festas e trocavam informações e favores [...]” (ANDERSON, 2011, p. 27).

O presidente Lula da Silva ainda tentou preservar a imagem do ministro Paloci, mas a tentativa foi em vão, além de que “o alvoroço sobre esses escândalos na mídia foi ensurdecedor. No Congresso, a oposição pressionou pela instalação de uma cpi atrás da outra” (ANDERSON, 2011, p. 27). A cassação do mandato do presidente somente não foi levada adiante devido a

[...] tanto Cardoso como Serra, prefeito do psdb de São Paulo, derrotado por Lula em 2002, mas com a esperança de se tornar novamente o candidato presidencial de seu partido naquele ano, decidiram que seria melhor deixar um candidato gravemente ferido no cargo do que correr o risco de que surgisse um adversário forte e intransigente caso ele fosse expulso (ANDERSON, 2011, p. 28).

É fato inegável que esses escândalos deterioraram a imagem do presidente, o qual “sitiado na mídia e severamente criticado em seu mandato [...] pôde contar com duas reservas de emergência que não apenas salvaram sua posição, mas a transformaram” (ANDERSON, 2011, p. 28). Anderson (2011) destaca que a volta do crescimento econômico sustentado e as políticas sociais instaladas pelo governante, assim como o seu comprometimento em ajudar os pobres, de onde o próprio Lula da Silva viera, foram o subsídio para a transformação da imagem do presidente perante a sociedade, pois “[...] à medida que os negócios e os empregos melhoraram, o clima no país mudou” (ANDERSON, 2011, p. 28).

Nesse sentido, “[...] um acordo com os ricos e poderosos seria necessário, mas a miséria tinha que ser tratada de modo mais sério do que no passado [...]” (ANDERSON, 2011, p. 28), demonstrando a habilidade política que detinha o então presidente, uma vez que o mesmo ao mesmo tempo em que entendia a relevância de negociação com os poderosos, sabia da necessidade da implantação de políticas sociais de distribuição de renda. Além disso, o histórico do presidente ter sido metalúrgico e líder de sindicatos, somados as pautas progressistas que o seu partido defendia, formaram a base para as inúmeras políticas que objetivavam a igualdade social adotadas durante o seu governo.

A primeira tentativa de programa social implantada pelo governo Lula da Silva foi o Fome Zero, o qual possuía como objetivo a garantia do sustento mínimo de cada brasileiro, mas devido à má administração do programa, o mesmo foi um fracasso. O sucesso de Lula da Silva nos programas sociais veio após o seu segundo ano de governo, com a consolidação e expansão de vários deles e, principalmente, com o lançamento do Bolsa Família, que consistia

em um depósito de renda mensal para as mães de família de baixa renda, as quais comprovassem que estavam acompanhando a saúde dos seus filhos e que os mesmos estivessem comparecendo a escola (ANDERSON, 2011).

Além dos programas sociais e do crescimento econômico sustentado, a sucessão de aumento do salário-mínimo desde 2005, a aprovação do Estatuto do Idoso e a introdução de créditos consignados, foram fatores que contribuíram para a retomada da credibilidade do presidente.

Juntos, transferências condicionais de dinheiro, salários mínimos mais elevados e a instituição de novas linhas de crédito engendraram não apenas um crescimento sustentado do consumo popular, mas também uma expansão do mercado interno que, finalmente, depois de uma longa seca, propiciou a criação de mais empregos. Combinados, o crescimento econômico mais rápido e a distribuição de renda mais ampla conseguiram a maior redução na pobreza na história brasileira (ANDERSON, 2011, p. 29).

No que tange à política doméstica reformista, de combate à pobreza, à desigualdade social e o desemprego do presidente petista, esta consolidou o mesmo no poder e elevou a sua popularidade no país a ponto de ocultar os casos de corrupção envolvendo o governo. Para Anderson (2011), “[...] a opinião popular não era de todo indiferente à corrupção — no auge do mensalão, seus índices de popularidade caíram de modo acentuado. Mas, comparadas às melhorias consideráveis na qualidade de vida, as propinas não contavam muito” (p. 30).

Assim como as mudanças ocorridas na política interna brasileira, a atuação do país no âmbito externo expressou essa alteração na política doméstica, dando ênfase ao entrelaçamento entre a política doméstica e a internacional (PUTNAM, 2010). A política externa intencionada pelo presidente petista, demonstrada em seu discurso de posse, enxergava a prioridade nas relações com a América do Sul, porém não de uma maneira que desprezasse as suas outras parcerias. Conforme o dirigente brasileiro,

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. [...] A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social (SILVA, 2003, p. 9).

A ascensão de Lula da Silva à presidência do Brasil notoriamente sinalizou um momento de transição para a política externa brasileira, a qual somada a conjuntura dos principais países da América Latina, gerou o fenômeno conhecido como maré rosa, com o

renascimento das esquerdas no comando de países como Argentina, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Chile.

É importante lembrar que o Brasil passava por ajustes em sua política externa e interna naquele momento, pois emergiam os primeiros sinais do que ficou conhecido, a partir dos anos de 2000, como o renascimento das esquerdas. **No Brasil, este processo parece ter se consolidado com a vitória de Lula, em 2002** [...] (PECEQUILO; CARMO, 2017, p. 17, **grifo nosso**).

As transformações no âmbito externo sinalizadas com a chegada de Lula da Silva à presidência são indiscutíveis, no entanto, vale ressaltar o fato de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002) ter inaugurado mudanças na condução da política externa do país, adotando medidas liberais e incluindo o país nas ideias impostas pela globalização, as quais formaram a base da futura política externa petista. Além disso, a política externa de Cardoso seguiu parâmetros tradicionais, nas palavras de Vigevani, Oliveira e Cintra (2003),

As diretrizes da política externa brasileira nos dois mandatos de FHC seguiram parâmetros tradicionais o pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, e o pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 31).

De fato, o governo FHC buscou se guiar por meio de uma autonomia pela integração (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), objetivando que o país obtivesse “maior controle sobre o seu destino e a resolver melhor seus problemas internos pela participação ativa na elaboração das normas e das pautas de conduta da ordem mundial” (FONSECA JR, 1998, *apud* VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 32). Dessa maneira, a adoção das medidas liberais para adentrar ao jogo da globalização marcou a política externa de Cardoso, a qual irradiou mudanças nesses rumos a partir da eleição de Lula da Silva.

Para compreender de maneira satisfatória a inserção internacional brasileira desde o século XIX, Amado Cervo (2003) elaborou a análise a partir de quatro paradigmas de Estado¹, utilizados para definir as relações exteriores dos países latino-americanos, com ênfase ao Brasil, os quais são: o paradigma liberal-conservador (1810-1930), o Estado

¹ Um paradigma seria um meio de compreender determinado período histórico através da ideia de nação que um povo (ou seus governantes) faz de si mesmo e da percepção dos interesses nacionais. Além disso, analisa a elaboração política condicionando tendências de médio a longo prazo e envolvendo os meios de interação entre os âmbitos interno e externo e dos resultados possíveis de serem observados, sendo estes de efeito cognitivo, ou seja, na forma de compilação dos acontecimentos de modo compreensível, ou de efeito operacional, isto é, a forma como o paradigma influenciou ou foi influenciado pelas relações interestatais (CERVO, 2003).

desenvolvimentista (1930-1989), o Estado Normal (1990-2002) e o paradigma do Estado Logístico (a partir dos anos 2000). Durante o governo de FHC no Brasil, o paradigma Estado Normal se materializou, o qual de acordo com Cervo (2003) irrompeu com tamanha força, coerência e convergência regional entre os países, que nada se lhe compara em outras partes do mundo.

(...) [o Estado Normal] envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social (CERVO, 2002, p. 6-7 *apud* SOUZA, 2019, p. 54).

Dito isso, “o Estado normal levou à adoção acrítica de uma ideologia imposta pelos países centrais e à eliminação de ideias relacionadas aos interesses nacionais” (SOUZA, 2019, p. 54), além de abrir espaço para inúmeras privatizações, a partir da adoção do modelo econômico proposto, tornando o país mais dependente as nações do Norte (SOUZA, 2019). Sendo assim,

Apesar de ter criado a IIRSA e manifestado críticas à “globalização assimétrica”, que se referia à distribuição desigual dos benefícios da globalização, o governo FHC demonstrou timidez em seus movimentos de contestação dos Estados Unidos e da ordem vigente em geral. Predominou certo viés Norte-Sul em sua agenda, enxergando não só a América do Sul, mas também as demais agendas potenciais de cooperação Sul-Sul como secundárias diante deste contexto de válvulas de escape. (PECEQUILO; CARMO, 2017, p. 18).

A análise paradigmática de Cervo (2003) é substancial para compreender as modificações que foram ocorrendo nas relações internacionais brasileiras ao longo dos séculos XIX, XX e XXI, assim como para assimilar as diferenças e as semelhanças entre as políticas externas conduzidas pelos presidentes do país. Desse modo, compreende-se a relevância do governo de Cardoso para o fortalecimento das instituições e para o aprimoramento do multilateralismo, além de que, foi a partir dos anos 1990 que a América do Sul se tornou preferencial na atuação externa do Brasil, assim como sinalizou elemento substancial da sua identidade internacional (SOUZA, 2019). No entanto, o posicionamento brasileiro como líder da região e com objetivos de integração e cooperação com a mesma, assim como de direcionamento da política exterior para o Sul foram consolidados a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Com a ascensão de Lula da Silva à presidência do Brasil e de Celso Amorim à Ministro das Relações Exteriores, ocorre uma mudança de paradigma no país, passando ao

paradigma Logístico. Logo quando assumem seus respectivos cargos, Lula e Amorim realizam críticas ao modelo neoliberal vigente, “[...] os novos dirigentes tomam, pois, consciência do papel do Estado, ao requisitar a ação política com o fim de fazer o país penetrar os processos globais como agente ativo do sistema, sem submeter-se ao jogo das forças tradicionais” (CERVO; BUENO, 2015, p. 529).

Dessa maneira, o Estado Logístico passa a exibir as suas características, sendo elas elucidadas por Cervo e Bueno (2015),

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder. Contrariamente à presunção da literatura acerca da globalização, esse novo paradigma introduzido por Cardoso e consolidado por Lula não admite que diante das forças internacionais os governos sejam incapazes de governar (CERVO; BUENO, 2015, p. 529).

De acordo com esses autores, uma série de fatores, convergindo entre o cenário externo e interno, contribuiram para a consolidação deste paradigma durante o governo Lula da Silva, entre eles o alto nível da organização da sociedade, a estabilidade política e econômica que pairava sob o país, assim como “o nível avançado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização empresarial e competitividade sistêmica” (CERVO; BUENO, 2015, p. 529), desse modo, “o Estado entra com o peso do nacional sobre a política exterior e torna-se agente de governança global” (CERVO; BUENO, 2015, p. 529-530).

É possível observar, mais uma vez, a política doméstica influenciando a internacional e vice-versa, uma vez que a partir do momento em que houve estabilidade política e econômica dentro do país, a sua ação externa passou a ser mais assertiva. Além disso, é importante frisar que a organização da sociedade foi outro fator fundamental para o sucesso das políticas implementadas pelo governante, ainda que o início de seu governo tenha despertado desconfiança tanto da população nacional, quanto internacional.

A eleição de Lula causou certa apreensão dentro e fora do Brasil a respeito de como seria a atuação do novo governo. Muitos esperavam um comportamento internacional baseado em visões ideológicas e um presidente despreparado. Mas o que se viu foi uma diplomacia dotada de sentido tático-estratégico, de visão de longo alcance [...] (VIZENTINI, 2007, p. 89).

Notoriamente, a política externa do governo Lula da Silva foi reflexo da articulação internacional de seu partido desde a década de 1990. O PT, através da Secretaria de Relações

Internacionais do partido, liderada por Marco Aurélio Garcia, “deu ênfase na questão de integração regional desde o princípio da década de 90” (LIMA, 2013 *apud* MORAES, 2021, p. 116). Esse interesse petista na integração regional obteve como expressão partidária a criação do Foro de São Paulo, mencionado no tópico 2.2.2, e através dele o partido buscou “uma articulação supranacional com os setores sociais homólogos de outros países latino-americanos” (MORAES, 2021, p. 116).

Com a vitória petista nas eleições presidenciais de 2002, o desafio passou a ser o de articular as políticas internacionais do partido com a política externa do governo Lula, utilizando nesse esforço a rede latino-americana constituída por meio do Foro de São Paulo e em um contexto de ascensão de diversos líderes originários desse campo político às presidências de seus respectivos países a partir, principalmente, da primeira década deste século (MORAES, 2021, p. 116).

Sendo assim, a articulação política internacional do partido criou as bases para a política externa do presidente Lula da Silva a partir de 2003. Outro importante ator nesse cenário, o qual contribuiu com a atuação do presidente e do Ministro das Relações Exteriores foi Marco Aurélio Garcia, que passou a ser “assessor especial para assuntos internacionais da presidência da república e cujo foco de atuação esteve centrado na política externa regional em razão de sua trajetória pessoal e da orientação partidária a partir dos anos 90” (MORAES, 2021, p. 116).

Moraes (2021) ainda elucida o fato do alinhamento das orientações defendidas pelo Partido dos Trabalhadores com os princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil, os quais estão fixados no artigo 4º da Constituição Federal e comprovam o fato da busca pela integração regional ser “um objetivo político que tem legitimidade constitucional e caracteriza-se como política de Estado” (MORAES, 2021, p. 118). Dessa forma, o autor destaca que uma das principais inovações da política externa do governo Lula da Silva foi constituir um maior apoio da sociedade, devido as resoluções do seu partido e dos demais partidos do país, assim como dos movimentos sociais com ele alinhados (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; MORAES; 2021).

Ademais, de acordo com Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 23) “por ter alargado a agenda de temas e atores (burocráticos e sociais), a política externa passou a ter uma base societal com a qual não contava anteriormente”, e elas ainda adicionam,

[...] a ampliação da base societal da inserção internacional do país gerou uma nova configuração da arena de formulação e implementação da política externa brasileira com maior transparência e ativou o debate público sobre as escolhas no projeto de

inserção internacional do país com efeitos positivos para o fortalecimento da democracia brasileira (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 38).

Com maior credibilidade na sociedade brasileira, a política externa do governo Lula da Silva também operou através do multilateralismo da reciprocidade, o qual foi elaborado pela diplomacia brasileira a partir do comércio e da segurança, no entanto foi aplicado em todos os âmbitos das relações exteriores do país. A intenção brasileira ao pautar as suas relações internacionais no multilateralismo recíproco estava subsidiada na inserção global do país como importante ator no cenário internacional (CERVO; BUENO, 2015).

A política exterior brasileira do século XXI opera por meio do multilateralismo da reciprocidade: “Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade”, afirmou Lula em Davos, a 26 de janeiro de 2003. [...]A diplomacia brasileira elabora o conceito de multilateralismo da reciprocidade a partir do comércio e da segurança, porém o estende a todos os domínios das relações internacionais. O conceito envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros. O multilateralismo da reciprocidade elimina duas utopias teóricas para compreender a política exterior do Brasil: a da estabilidade hegemônica e a do vínculo necessário entre política exterior e regime político (CERVO; BUENO, 2015, p. 530-531-532).

Ademais,

A partir de 2003, a política exterior brasileira encontrou reforço de poder com que requisitar a reciprocidade nas relações internacionais: “Criamos o G20 em Cancún, quando os Estados Unidos e a União Européia tentavam impor um acordo injusto, que deixava virtualmente intocados os subsídios agrícolas e pouca ou nenhuma abertura ofereciam a produtos de interesse dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que exigiam destes concessões desproporcionais”, escreveu Celso Amorim (CERVO; BUENO, 2015, p. 531).

Consolidava-se assim uma política externa ativa e altiva, pretendida pelo Ministro Celso Amorim e conduzida ao longo de sua gestão, em que o Brasil não teria medo de ser protagonista e de tomar decisões, assim como não se submeteria a agendas que não correspondessem aos interesses nacionais. Além disso, para o chanceler, a política altiva deveria reagir à agenda internacional imposta pelas potências hegemônicas, assim como ter e apresentar uma agenda própria (ANDRADE, 2020). Um excelente exemplo é a pretensão brasileira de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, a qual foi fortemente perseguida pelo presidente Lula da Silva e por Amorim.

Para Pecequilo e Carmo (2017, p. 13), “[...] as relações internacionais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) consolidaram um perfil autônomo e assertivo no cenário global, elevando a posição e a credibilidade do Brasil no campo externo”, através, especialmente, da recuperação de atuação com caráter terceiro-mundista voltado ao sul, assim como com o destaque e prioridade a temas sociais e de desenvolvimento, reforçando também uma política externa de eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul, expandindo as suas possibilidades de parcerias (PECEQUILO; CARMO, 2017). Segundo as autoras,

Tratava-se, assim, de uma política externa de eixos combinados Sul-Sul e Norte-Sul, na qual a América do Sul compreende o espaço preferencial. Neste viés, esta região consiste em uma prioridade estratégica e em um instrumento de projeção de poder brasileiro para além do nível regional (PECEQUILO; CARMO, 2017, p. 18).

A adoção de uma política externa melhor posicionada e, de certo modo, mais agressiva, é colocada por Barreto (2010) como inovadora durante o governo Lula, o autor ainda enfatiza que

[...] o governo Lula assume posicionamento mais agressivo na divulgação de sua política externa. Identificando o comportamento exterior assumido por seus antecessores próximos como excessivamente passivo e dócil frente aos grandes entraves e desafios multilaterais, sua retórica internacionalista passa a cobrar maior assertividade e altivez na busca dos interesses nacionais em mundo ainda com poucos espaços para a periferia [...] a condução dos negócios externos pelo governo Lula salta de patamar na auto definição nacional: o Brasil não podia ser apenas um coadjuvante no sistema internacional, mas um global player de papel protagônico e influenciador (BARRETO, 2010, p. 327).

Vale destacar que no âmbito da política internacional, o governo Lula da Silva encontrou um cenário internacional favorável “os anos 2000 conviveram com uma ordem global fragmentada e marcada por pluralismo em termos de ideias e comportamentos, assim como pela emergência de novos atores que buscam modificar o equilíbrio da tomada de decisões sobre temas de dimensão global” (SARAIVA, 2013, p. 70). A autora ainda acrescenta ressaltando que “a diplomacia do Governo Lula se caracterizou pelo reforço das crenças na autonomia, no universalismo, enquanto a liderança regional e a ascensão para a posição de potência global foram objetivos prioritários” (SARAIVA, 2013, p. 70).

A estratégia adotada pela política externa do governo Lula da Silva, conforme destacam Vigevani e Cepaluni (2007) pautou-se pela autonomia pela diversificação, a qual de acordo com os autores significa não somente buscar alternativa nas relações com outras nações, mas também possuir a capacidade de interferir em questões que não estão ligadas a

interesses imediatos do país, assim como intervir em demandas que demonstram importância internacional. Nesse caso, a participação brasileira no comando da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti em 2004 é um exemplo significativo, além de demonstrar a preocupação do país em envolver-se em políticas que visam a paz internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1ª) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2ª) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3ª) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4ª) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

À vista disso, o fortalecimento da cooperação Sul-Sul, o forte protagonismo regional, assim como a integração e a relação com a América do Sul formaram os principais eixos da política externa de Lula da Silva. No que tange a cooperação Sul-Sul,

O governo Lula da Silva apresenta uma postura assertiva em torno da defesa da soberania e dos interesses nacionais, buscando alianças privilegiadas no Sul. Não se pode desconhecer que coalizões na lógica da cooperação Sul-Sul são ensaiadas no final da administração FHC, no contencioso das patentes de medicamentos contra o HIV/AIDS, quando o Brasil se alia à África do Sul e à Índia para tentar reduzir os preços internacionais destes remédios, contando com o apoio de setores da sociedade civil de outros países. No entanto, a formação desta coalizão só foi institucionalizada durante a administração Lula da Silva, com a Declaração de Brasília, acordo que trata de um amplo leque de temas, que vão do comércio até a questão de segurança internacional, criando assim o IBAS ou o G-3 (OLIVEIRA, 2006 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 296).

Além disso, a aproximação com os países do Sul foi destaque durante o mandato de Lula da Silva, pois

Defendeu-se **uma relação mais duradoura com os países em desenvolvimento**, motivada por visões de mundo e pelas raízes ideológicas do Partido dos Trabalhadores, parcialmente coincidentes com a tendência existente em parte da diplomacia. Institucionalizou-se a parceria entre Índia, Brasil e África do Sul, abrangendo uma série de temas, como segurança, comércio, intercâmbio tecnológico, com resultados ainda incertos. Na administração Lula da Silva, ganhou destaque a formação do G-20, grupo de países em desenvolvimento que visam a liberalização do comércio agrícola. Tal tipo de coalizão tem o objetivo de reduzir as assimetrias (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 323, **grifo nosso**).

Apesar de priorizar uma agenda externa para o Sul global, a relação do Brasil com potências hegemônicas não se deteriorou e continuou importante, como a sua relação com os

Estados Unidos, no entanto “não é considerada a única alternativa para atingir as metas diplomáticas e econômicas brasileiras” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 306). Desse modo, as relações Brasil-Estados Unidos durante o governo Lula da Silva estiveram pautadas no critério da não-exclusividade.

O critério que passou a reger as relações com os Estados Unidos a partir de 2003 foi o da não-exclusividade. Esse país continuou sendo o mais poderoso do mundo contemporâneo, inclusive economicamente para o Brasil, mas buscou-se fortalecer essa relação na perspectiva do enfraquecimento do unilateralismo, revigorado na administração George W. Bush – como fazem outros países aliados dos Estados Unidos, inclusive na América Latina – e na perspectiva de consolidação do país como global trader, idéia tradicional da política exterior (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 306-307).

Essa dinâmica brasileira ao lidar com os Estados Unidos, assim como com outras potências hegemônicas, foi de extrema importância para a concretização de projetos relevantes para o âmbito regional, sem a interferência externa, um desses projetos foi a união política e social da América do Sul através da consolidação da UNASUL.

Assim, o interesse brasileiro na formação da UNASUL indica uma forma de estabilização da democracia e da paz na América do Sul, livre de interferência externa, dando espaço para a projeção brasileira como líder do continente, no contexto histórico, com forte expansão comercial e buscando o status de potência no século XXI. Embora o governo Lula seja de viés reformista, sua política interna e seus números de combate a pobreza, desemprego e desigualdade social, e principalmente, a cláusula democrática, foram passados para a UNASUL, por influência brasileira. Guiado pelo vetor do desenvolvimentismo, o governo brasileiro viu na criação da UNASUL a oportunidade de consolidação e aproximação com os países vizinhos, facilitando o diálogo, fortalecendo a região e gerando estabilidade política, para melhor inserção internacional da região (DIAZ; BALARDIM, 2017, p. 4).

Desse modo, “as relações com os países da América do Sul são constitutivas do Estado brasileiro e marcaram o conjunto de sua política exterior nos séculos XX e XXI” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 309-310), e durante o governo Lula da Silva foram prioridade, conforme o próprio presidente destaca ao iniciar o seu segundo mandato em 2007, “fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao Mercosul e à Comunidade Sul-americana de Nações” (SILVA, 2007).

Vale destacar ainda a importância da relação brasileira com a Argentina para o fortalecimento da integração na região, “a grande elevação positiva do patamar de relacionamento entre Argentina e Brasil, iniciada em 1985, com raízes desde 1980, é um fato

importante para a política externa brasileira” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 310). Tal estreitamento entre esses dois países permitiram em 1991 a assinatura do Tratado de Assunção que deu origem ao MERCOSUL, assim como o fortalecimento de diversas instituições já criadas. “Todos os governos brasileiros, a partir de 1985, declararam que o ponto cardeal das relações internacionais do país é o acordo estratégico com a Argentina, afirmação contida nos textos diplomáticos e nas declarações conjuntas dos chefes de Estado” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 311).

Conforme destaca Amorim (2003), Lula da Silva buscou parceiros estratégicos no Sul para ter maior poder de barganha nas negociações internacionais,

A pedra angular [da integração regional] é a relação bilateral com a Argentina. A grande convergência entre os pontos de vista dos presidentes Lula e Kirchner, nas questões mais urgentes que enfrentamos, foi expressa no “Consenso de Buenos Aires”, adotado em outubro de 2003 [...]. Esse documento reflete nossa aspiração em comum pelo crescimento econômico unido à justiça social, e manifesta nossa determinação de transformar o bloco comercial Mercosul (que também inclui o Paraguai e o Uruguai como membros permanentes, e a Bolívia, o Chile e o Peru como membros associados) em um catalisador para a construção de um futuro compartilhado (AMORIM, 2003b, p. 158 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 312).

A relação brasileira com a América do Sul como prioridade do governo Lula da Silva, refletiu a liderança regional e o forte protagonismo do país na região, assim como permitiu o fortalecimento de instituições já consolidadas na região, como o MERCOSUL.

A política externa do presidente Lula da Silva, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Esta característica, condizente com a idéia de “autonomia pela diversificação”, ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 301).

Portanto, a intenção brasileira sob o comando do líder petista, à medida de seu ativismo, capacidade e recursos era manter relações cooperativas com todos os países da região. Além disso, à busca pela integração regional, consolidada através da UNASUL, simbolizou a estratégia de projeção internacional do país, por meio do foco no regionalismo da América do Sul (SILVA; GIL, 2013). A ênfase na integração regional e na relação com os vizinhos, tanto no âmbito do MERCOSUL, quanto da UNASUL, permitiram uma política efetiva de cooperação regional e de busca pela liderança nesse processo (JÚNIOR, 2010).

Outro fator importante merecedor de destaque é o caso de as relações com o Sul global estarem em sintonia com as políticas domésticas implementadas pelo presidente, juntamente

com uma visão de mundo de sua elite e de seus grupos de sustentação (JÚNIOR, 2010). Com base nisso, é possível analisar a popularidade de Lula da Silva e a partir disso a sua capacidade de negociação no cenário externo, assim como a conexão sinérgica existente entre a visão de mundo do presidente e de seus apoiadores refletindo nas suas preferências na política internacional (PUTNAM, 2010).

Desse modo, o jogo de dois níveis para Lula da Silva foi facilitado, uma vez que ocorreu essa sinergia entre os interesses nacionais e o posicionamento externo do país, somado ao fato do estadista possuir popularidade e capacidade de negociação, o Brasil conseguiu dispor de vantagem em ambos os tabuleiros (interno e externo). Portanto, a busca por maior autonomia regional através da cooperação e da interdependência, representadas pela institucionalização da UNASUL, foram pontos chave da política externa de Lula da Silva (JÚNIOR, 2010).

Cervo e Bueno (2015) ainda destacam a importância do entusiasmo do presidente Lula da Silva ao conduzir a política externa do país,

[...] a ascensão do Brasil como potência emergente durante a era Lula resultou de algumas estratégias externas conduzidas com entusiasmo pelo Presidente e apoiadas com o mesmo entusiasmo pela sociedade. Foram elas: globalismo; multilateralismo de reciprocidade dos regimes que compõem a ordem internacional, especialmente no que diz respeito ao comércio, ao combate à fome e à promoção de igualdade entre as nações; regionalismo cooperativo na América do Sul; internacionalização da econômica brasileira por meio da expansão para fora de empresas nacionais; reforço de poder via coalizações ao sul; enfim, política internacional de segurança baseada na negociação de conflitos e não na intervenção de potências superiores (CERVO; BUENO, 2015, p. 561).

Além disso, Silva e Gil (2013) destaca que a prioridade brasileira em relação à América Latina já estava prevista na Constituição Federal de 1988, no entanto, o governo Lula da Silva inova dando ênfase as parcerias regionais e ao eixo Sul-Sul, “isso, em grande medida, é visto como um novo meio de inserção e projeção internacional adotado por potências emergentes perante a reconfiguração da ordem internacional contemporânea” (SILVA; GIL, 2013, p. 19). Saraiva e Júnior (2016) ainda destacam a liderança brasileira no processo de integração sul-americana, destacando que a política externa do presidente priorizou “a construção de um ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira, onde o Brasil assumiria central responsabilidade sobre o processo de integração e de regionalização” (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 301).

Sendo assim, são justificáveis o interesse e o engajamento do presidente Lula da Silva em consolidar a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), como meio de assumir a

liderança no processo de integração política e social do subcontinente e, especialmente, construir um ordenamento na região sem a interferência externa, especialmente dos Estados Unidos. O protagonismo presidencial foi substancial nesse processo, e constitui a principal diferença entre o presidente Lula da Silva e a sua sucessora, Dilma Rousseff. Conforme será analisado a seguir, devido a inúmeros fatores, um deles sendo a falta de engajamento da presidente com as questões externas, fizeram com que o Brasil perdesse o seu ativismo internacional consolidado com o governo Lula da Silva.

Portanto, a próxima seção visa elucidar as nuances das políticas doméstica e internacional brasileiras durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), um cenário pairado pela instabilidade política e crise econômica, com uma presidente não tão engajada e com menos capacidade política do que o seu predecessor. Rousseff, conforme será mencionado a seguir, expressou uma preferência pelas pautas internas e gerou um esvaziamento no âmbito da sua política externa, abandonando a diplomacia presidencial e o ativismo de Lula da Silva, sendo assim a política externa desse governo foi considerada como o declínio brasileiro nas relações internacionais.

3.3 A política externa brasileira de Dilma Rousseff (2011-2016) e o declínio na inserção internacional do país

O início do governo Dilma Rousseff (2011-2016) garantia a continuidade na política externa conduzida por seu antecessor, o presidente Lula da Silva (2003-2010). No entanto, ao assumir o cargo, Rousseff encontrou os cenários nacional e internacional mais áridos, com a recuperação econômica norte-americana e da Zona do Euro, reduzindo assim o espaço de atuação dos países emergentes. Além disso, a redução do crescimento da economia chinesa e a crise econômica internacional foram fatores que somados ao encolhimento de entrada de recursos via exportação de commodities e devido a nova política econômica marcada por exonerações fiscais, acarretaram sérios problemas para a economia brasileira (SARAIVA; JÚNIOR, 2016; SARAIVA, 2014).

Desse modo, a balança de pagamentos do país ficou comprometida devido à crise financeira internacional, além de ocorrer também a diminuição na média de crescimento do PIB. Somado a isso, “[...] a taxa de emprego foi mantida, mas o coeficiente GINI não sofreu alterações relevantes. As contas internas ficaram fora do controle e a inflação chegou perto do limite estabelecido pelo Governo” (SARAIVA, 2014, p. 26). Isso tudo levou a uma instabilidade política no país, a qual foi refletida nas eleições presidenciais de 2015 que dividiram e mobilizaram a população brasileira (SARAIVA, 2014).

[...] desde muito cedo as diferenças começaram a se fazer sentir, ampliando-se no decorrer do mandato. A diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados. A vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. **A Presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos**, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo (SARAIVA, 2014, p. 27, **grifo nosso**).

O menor engajamento em questões externas pela presidente foi um fator preponderante para o país ir perdendo o seu protagonismo global, assim também a sua preferência por questões internas se justificava a medida em que a situação política e econômica do país estava preocupante. Nesse sentido, “a mudança de governo no Brasil, [...] coincidiu com um agravamento da situação econômica, combinada com uma gestão política inábil e pouca disposição para os temas de política externa. O declínio começava a mostrar sua face” (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 295). Os autores ainda enfatizam o fato da relação entre a presidente e o Itamaraty irem se deteriorando no decorrer do mandato (SARAIVA, 2014; SARAIVA; JÚNIOR, 2016),

O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de interesse da presidente fizeram com que no processo decisório o papel de agenda setting, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois. O orçamento do ministério foi reduzido e o número de vagas para o concurso para a carreira diplomática diminuiu drasticamente. A diminuição do orçamento e do número de novos diplomatas que entram na carreira apontam para uma redução da participação brasileira em discussões de temas internacionais (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 305).

A relevância do Itamaraty na condução de vários temas da agenda externa brasileira era imprescindível e a falta de consenso na relação da presidenta com o órgão ao longo do seu mandato foi outro fator preponderante no declínio das relações internacionais do país. Além disso, “a redução na diplomacia presidencial afetou a participação proativa do Brasil na política global” (SARAIVA, 2014, p. 28), a agenda interna obteve maior pro atividade da presidente, a qual foi deixando de lado as questões de política externa (SARAIVA; JÚNIOR, 2016).

No tocante à formulação de política externa, a diplomacia presidencial e o papel da presidência como *agenda setting* e equilibrador de diferentes visões, marcas do governo de Lula, foram abandonadas. A presidente Rousseff mostrou preferência

por temas da agenda interna, e pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 304).

Pode-se notar, à vista disso, a principal diferença entre Lula da Silva e Rousseff, mesmo sendo do mesmo partido e seguindo linhas de política externa idênticas, que o perfil dos governantes foi um peso definidor na condução da agenda externa do país. É fato que o governo de Rousseff (2011-2016) herdou de seu companheiro de partido Lula da Silva (2003-2010) as estratégias definidas de política externa, isto é, “uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana” (SARAIVA, 2014, p. 25). No entanto, mesmo adotando tais estratégias, o Brasil foi esquecendo o seu protagonismo global e a sua política externa ativa, nas palavras de Saraiva (2014),

[...] embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa, o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. O Brasil foi perdendo protagonismo da política global e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, assim como da nova dinâmica do processo decisório (SARAIVA, 2014, p. 25).

De acordo com Cervo e Bueno (2015), a inserção internacional do Brasil no século XXI foi marcada por ascensão e por declínio, sendo o momento de ascensão durante os dois mandatos do presidente Lula da Silva (2003-2010), e o declínio manifestado no governo de Dilma Rousseff (2011-2016). Os autores ainda destacam que as estratégias guiadas por Lula da Silva para elevar o país a condição de potência emergente não foram abandonadas, no entanto, foram conduzidas de maneira obstruída, não havendo o entusiasmo anterior, fato que “compromete outros resultados do modelo e inverte a tendência de ascensão para declínio internacional do país” (CERVO; BUENO, 2015, p. 561-562).

Outrossim, apontam dois principais erros durante a administração Rousseff, o primeiro seria o estilo da presidenta em fazer política exterior, e o segundo, corresponde à escassez de pensamento e de ideias-força e falta de inovação política (CERVO; BUENO, 2015). Conforme exemplificam, o Estado logístico pressupunha “diálogo, entendimento e colaboração entre dirigentes e lideranças sociais quanto à conveniência e aos mecanismos das estratégias externas” (CERVO; BUENO, 2015, p. 562), porém, não foi o que ocorreu durante o governo Rousseff.

[...] **o estilo de governar sem diálogo distanciou o Estado da sociedade, afastou a confiança mútua e produziu consequências negativas**, como o silêncio de dirigentes sobre questões importantes, incluindo o ministro das Relações Exteriores e outros ministérios envolvidos com o setor externo, e a insuficiência de investimentos no desenvolvimento nacional. E **fez aumentar reclamações e críticas da sociedade**, mais preocupada com o interno, ao ponto de provocar manifestações em massa em junho-julho de 2013. **Em suma, o estilo Rousseff deteriorou a qualidade do processo decisório e tolheu eficiência ao modelo de desenvolvimento que acoplava interno e externo mediante colaboração entre Estado e sociedade** (CERVO; BUENO, 2015, p. 562, grifo nosso).

Esse fator demonstra especialmente a falta de consenso e sinergia entre a presidenta e os outros tomadores de decisão centrais na política brasileira, sendo que Rousseff precisava assumir a mediação das pressões domésticas e internacionais, uma vez que estava exposta a ambos os tabuleiros, para poder conduzir de maneira mais assertiva as relações internacionais do país (PUTNAM, 2010). Cervo e Lessa (2014) ainda enfatizam as consequências da diminuição de eficiência do paradigma Logístico durante o governo Rousseff, de acordo com os autores,

Os resultados da queda de eficiência do paradigma logístico de aliança Estado sociedade são concretos e incidem sobre os fundamentos internos da emergência no cenário internacional; queda do percentual da indústria no PIB, reprimarização econômica, queda das exportações, especialmente de manufaturados, queda do crescimento econômico e, mais grave, quebra da confiança no país do empresariado nacional e estrangeiro (CERVO; LESSA, 2014, p. 135).

Eles ainda destacam que a causa do declínio brasileiro nas relações internacionais encontra-se no âmbito interno (CERVO; LESSA, 2014):

[...] as duas causalidades do declínio do Brasil sobre o cenário internacional localizam-se no âmbito interno: **baixa inovação e baixa competitividade dos sistemas produtivo e de serviços, exceto o agronegócio; sistema político de coalizão partidária, que desloca facilmente a governabilidade da eficiência ao proveito pessoal ou do partido**. Compromete-se, destarte, a qualidade do processo decisório, o qual tende a separar o Estado da sociedade e a refugiar-se no personalismo. Apenas de leve as causalidades internas são agravadas pela circunstância de crise financeira e econômica internacional vigente no período. Aliás, o declínio, por ironia, alcança a alta política internacional na desconfiança de líderes mundiais, aos quais a Presidente brasileira no início de seu mandato pontificava soluções de como superar os impactos da crise, quando, na realidade, logo depois, trouxe-os para dentro, ao ponto de provocar manifestações de massa de descontentamento diante de seu governo em junho-julho de 2013 (CERVO; LESSA, 2014, p. 135-136, grifo nosso).

Dessa forma, é possível perceber a inabilidade política de Rousseff e o descontentamento com o seu governo demonstrado nas manifestações de 2013, é fato que a

presidenta também encontrava um Congresso totalmente desfavorável as medidas propostas por ela e que, a qualquer custo, queriam ver Rousseff fora da presidência. No que tange ao multilateralismo, Saraiva evidencia que “[...] as posições brasileiras mantiveram continuidade e, portanto, algumas divergências com as potências ocidentais se sucederam. A defesa de um multilateralismo apoiado na ideia de revisar as instituições internacionais foi constante” (SARAIVA, 2016, p. 28). Dessa maneira, a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, tão relevante para o ex-Ministro Celso Amorim perdeu impulso e foi ofuscada na política externa de Dilma Rousseff (SARAIVA, 2014; CERVO, LESSA, 2014), ao mesmo tempo em que questões econômicas de curto prazo ocuparam destaque na política externa do período, em desfavor de práticas políticas de que promovessem a projeção internacional do país (VEIGA; RIOS, 2011 *apud* SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 304).

Além desses fatores, Saraiva e Gomes (2016) chamam atenção ao fato de o perfil da governante ter peso decisivo no processo de decisão de política externa, pois “seu estilo de liderança áspero que intimida e desencoraja assessores a confrontá-la” (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 84) somados a sua preferência por assuntos domésticos, prejudicaram o engajamento presidencial em questões externas. Aliás, a forte diminuição de viagens presidenciais reforça o desinteresse da presidente em questões de política externa, de acordo com Cornetet (2014), a presidente realizou -31% de viagens internacionais comparadas ao primeiro mandato do presidente Lula da Silva, e o número cresce quando compara-se ao segundo mandato do presidente, -55% foi o número demonstrado pelo autor.

No que tange à política externa brasileira para o seu entorno, ela seguiu sendo um lugar de destaque, no entanto, a atuação governamental foi retraída:

As visões que impulsionavam a aproximação do Brasil com os países da região durante o período de Lula deixaram de operar no segundo mandato de Dilma [...] O próprio PT, que havia dado fundamentação à estratégia sub-regional, mostrava-se bastante desarticulado com a crise política e, por fim, o Itamaraty, como espaço natural para a execução das iniciativas para a América do Sul estava esvaziado e desprestigiado (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 308).

Saraiva e Júnior (2016) argumentam ter ocorrido um recuo do ativismo regional brasileiro no mandato de Rousseff, o qual não distanciou a presidente da região, mas, os esforços para a integração e cooperação foram diminuídos. Além disso “[...] a vontade política demonstrada por Lula da Silva de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não foi mais sustentada (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 308). No entanto, Cervo e Lessa (2014) enfatizam o fato de o país não deixar de ser a única potência emergente latino-

americana, segundo eles, “[...] observa-se, apesar de tudo, que a consolidação de estratégias internas e externas durante o governo Lula da Silva e sua continuidade, mesmo que frouxa e lerda, pela sucessora, mantém o país como única potência emergente da América Latina no século 21, apesar de declinante” (CERVO; LESSA, 2014, p. 136).

Dessa forma, é importante elucidar que, no âmbito da UNASUL, inúmeros fatores revelam a referência na atuação brasileira, especialmente frente às crises, em contrapartida algumas iniciativas em outros comitês da organização ficaram para depois (SARAIVA; GOMES, 2016). Ademais, os autores destacam que os laços com a vizinhança não foram desfeitos, segundo eles

[...] apesar dos limites, a rede de instituições e padrões de comportamento construída no decorrer dos mandatos de Lula não foi posta em xeque e seguiu sendo considerada um instrumento importante no campo da cooperação regional e, em caso de crises políticas, seguiu sendo utilizado como mecanismo de busca de consensos. Os vínculos brasileiros com países vizinhos estão estabelecidos e ramificados por diferentes esferas governamentais dando um caráter de longo prazo para as ações brasileiras na região (SARAIVA; GOMES, 2016, p. 93).

As principais iniciativas levadas à frente pelo governo Rousseff no que concerne à UNASUL estiveram pautadas em novas dimensões de cooperação regional no escopo das instituições sul-americanas já existentes, como o âmbito da defesa, do setor de infraestrutura e o de financiamento (FUCCILLE; MARIANO; JÚNIOR; ALMEIDA, 2017). Nesse período, foi possível observar que o governo brasileiro

[...] a) procurou apoiar modalidades pouco institucionalizadas de governança; b) almejou conciliar uma ampla autonomia nacional com o aumento de compromissos com mecanismos regionais e c) não forneceu auxílio para a formação de uma burocracia regional que proporcionasse condições operacionais mínimas para sustentar as iniciativas integracionistas propostas (FUCCILLE; MARIANO; JÚNIOR; ALMEIDA, 2017, p. 43).

Diante disso, vale destacar o âmbito da defesa como aspecto em que a presidenta ofereceu especial atenção, Rousseff além de atualizar os documentos de defesa nacional, publicou o Livro Branco de Defesa do Brasil, propiciando “[...] transparência e confiança mútua no plano internacional” (FUCCILLE et al., 2017, p. 54), o que demonstrou,

[...] [que] Rousseff não só deu continuidade às ações do governo anterior, mas, principalmente, tentou conferir uma maior prioridade aos investimentos em defesa ao incorporar o setor aos programas governamentais voltados às grandes obras e ao incentivo industrial; com isso, **buscou fortalecer o vínculo entre defesa e desenvolvimento nacional** (FUCCILLE et al., 2017, p. 54, **grifo nosso**).

Além disso “grande parte das ações do Brasil na área de defesa teve sua concepção exposta no segundo mandato de Lula da Silva. Mas foi no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) que tais ações foram sobretudo iniciadas” (FUCCILLE et al., 2017, p. 54). É importante ressaltar ainda a atenção dada à presidente para esse âmbito devido ao fator dele se ligar de maneira intrínseca com a política externa do país, sendo especialmente refletidos nos Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado ainda no governo Lula com a proposta que partiu do Brasil, como na Estratégia Nacional de Defesa (END).

[...] a END e o CDS se conectam à política exterior do país. Tanto o documento como o órgão regional de defesa se ligam à busca brasileira de um alargamento da articulação sul-americana e à incorporação da região na discussão interna em torno dos planos de desenvolvimento nacional do Brasil. A partir dessa incorporação, observar as ações brasileiras no setor de defesa, como foi feito anteriormente, nos fornece alguns indicativos sobre o direcionamento almejado pelo governo brasileiro para o diálogo sul-americano. Tanto a base conceitual, expressa na END, como as ações brasileiras no setor de defesa, indicam a disposição do governo brasileiro de arcar com os custos da inserção regional de suas grandes corporações que nutrem uma visão da América do Sul como um espaço primeiro à expansão das empresas brasileiras (FUCCILLE et al., 2017, p. 56).

É válido ainda destacar que segundo Saraiva e Júnior (2016, p. 309) “as iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado por indicação do governo de Lula da Silva, e em outros conselhos da UNASUL ficaram em compasso de espera”. A preocupação brasileira no que tange à questão da infraestrutura regional também despertou rumores,

[...] é possível afirmar que sua compreensão permite avançarmos na interpretação de possíveis mudanças nas posições brasileiras. Nos últimos anos, o tema da infraestrutura passou a ser visto como central para a política brasileira de cooperação, na medida em que se considera que parte das dificuldades para o adensamento do diálogo regional se relaciona com a precária conexão física entre os países (Saraiva 2010). Tal ligação seria pré-requisito para uma maior circulação de pessoas e de mercadorias (FUCCILLE et al., 2017, p. 57).

Além disso, os autores observam o fato de a problemática da infraestrutura estar ancorada na dificuldade regional de lidar e formar estruturas burocráticas que tenham conhecimento técnico especializado,

Muitas vezes, dificuldades políticas, econômicas e operacionais predominam e acabam dificultando a cooperação, mesmo havendo forte potencial integrativo, como é o caso da interconexão energética sul-americana, que, além das dificuldades características do setor energético mundial, sofreu nos últimos anos mudanças importantes, tanto devido à produção do óleo e do gás de xisto quanto ao descobrimento do pré-sal (FUCCILLE et al., 2017, p. 60).

O principal avanço no que se refere à infraestrutura regional está ligada a incorporação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) como órgão técnico do COSIPLAN da UNASUL. A instalação do COSIPLAN, em 2009, buscou “fomentar a cooperação regional em planejamento e infraestrutura, mediante alianças estratégicas entre os Estados Membros da UNASUL” (PADULA, 2010 *apud* FUCCILLE et al., 2017, p. 58, tradução nossa) e, para o Brasil, foi vista como “uma forma de aumentar a influência estatal na condução do processo” (FUCCILLE et al., 2017, p. 58).

Por fim, no que corresponde ao setor de financiamento, os autores enfatizam que “na estrutura institucional da UNASUL, não há um órgão específico responsável pela questão” (FUCCILLE et al., 2017, p. 62) além do fato do setor estar intimamente ligado à questão da interconexão da infraestrutura e da defesa. Outrossim chamam atenção ao fato de as questões ligadas ao setor de financiamento serem ambiciosas e complexas, demandando assim grande quantidade de recursos para a sua execução, o que por sua vez leva tempo para se conseguir (FUCCILLE et al., 2017).

Desse modo, é possível observar que, apesar do Brasil estar em uma posição declinante em suas relações internacionais durante o governo de Dilma Rousseff, as suas proposições para com a UNASUL não se desestimularam a ponto de ser considerado um esvaziamento da organização. Tal fato somente começa a ocorrer com o golpe instaurado em 2016 e com a chancelaria sendo assumida por José Serra, o qual desde o início de seu mandato já dava sinais de uma política externa ideologizada e voltada para os Estados Unidos e União Europeia (NERY, 2016).

A principal ruptura no âmbito das relações brasileiras com os países sul-americanos ocorreu após o processo de impeachment proferido contra a presidente Dilma Rousseff em 2016, o qual, nas palavras de Santos (2017) representou “um golpe de Estado com origem e sustentação parlamentares” (SANTOS, 2017, p. 131-132 *apud* NERY, 2017, p. 259). Em resumo, o processo de impeachment da presidenta se desenrolou durante os anos de 2015 e 2016, e nas palavras de Tiago Nery (2017),

Entre 2015 e 2016, armou-se a coalizão golpista envolvendo parlamentares, empresários e os meios de comunicação. Um Poder Legislativo de maioria conservadora passou a sabotar sistematicamente as ações do Executivo. O empresariado paralisou os planos de investimento e expansão das empresas, preferindo uma solução radical para enfrentar as consequências da crise mundial. O combate seletivo à corrupção e o consenso social produzido pelos meios de comunicação contribuíram para a derrubada de um governo legítimo (NERY, 2017, p. 259).

Após arquitetado o golpe contra a presidente petista, assume a presidência o vice-presidente Michel Temer (2016-2018), o qual deu início a um processo de esvaziamento da UNASUL, assim como de uma política externa voltada para os parceiros tradicionais – especialmente Estados Unidos e União Europeia – em detrimento das relações com o Sul global (NERY, 2017). Nas palavras de Saraiva e Júnior (2016),

Na América do Sul, a eleição de Mauricio Macri, na Argentina em finais de 2015, e o impeachment de Dilma Rousseff, no Brasil em 2016, foram marcos importante no desmonte de uma comunidade epistêmica pró-integração orientada por um regionalismo pós-liberal que teve um papel importante na criação tanto da UNASUL quanto da CELAC (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 311).

Sendo assim, esvaziada essa comunidade epistêmica favorável a integração no subcontinente, o que se inicia a partir de 2015-2016 é um processo de desmonte nas instituições consolidadas durante os governos progressistas na América do Sul. No Brasil, Michel Temer (2016-2018) inaugura uma política externa ideologizada, submissa a interesses das potências e alinhada com os Estados Unidos, era o marco para o início do desmonte da UNASUL e, com isso, da integração e cooperação sul-americanas.

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA APÓS 2016

A política externa brasileira durante os anos de governos petistas pode ser considerada pertinente em diversos temas, especialmente por inserir assertivamente o país na agenda internacional, colocá-lo como líder e protagonista dos processos de integração e cooperação que ocorreram no continente, além de negociar de uma maneira inteligente com as potências do Norte. O legado deixado por Lula da Silva e Dilma Rousseff, mesmo que nessa última com menos ativismo, construiu uma imagem externa do Brasil extremamente favorável e colocou o país em uma posição de potência emergente relevante nos debates que pairavam o Sistema Internacional.

O golpe constitucional contra a presidenta Dilma em 2016 marcou o período do início de um desmonte de tudo aquilo que havia sido construído ao longo de treze anos de governo. Não só o direcionamento externo começou a tomar outros rumos a partir de Temer, mas diversos programas sociais passaram a perder força e espaço em governos cujos presidentes possuíam pautas conservadoras. E, infelizmente, Temer foi apenas a ponta do iceberg, a partir das eleições presidenciais de 2018, com a vitória do candidato do Partido Social Liberal (PSL) Jair Bolsonaro, o desmantelamento se concluiu.

É válido destacar que o processo de impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) teve seu início em setembro de 2015, quando a denúncia por crime de responsabilidade foi encaminhada a Câmara dos Deputados. Em dezembro do mesmo ano, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, aceita o pedido e este passa a tramitar, sendo realizadas inúmeras discussões e reuniões até a votação final feita em abril de 2016, aprovando o parecer e o encaminhando para o Senado Federal. Em suma, o processo foi aprovado no Senado em agosto de 2016, encerrando o processo e afastando definitivamente Rousseff da presidência do país.

Desse modo, a presente seção irá realizar uma análise acerca da política externa brasileira durante os anos de 2016 até 2019, considerando o governo de Michel Temer (2016-2018) e os primeiros meses do governo de Jair Bolsonaro (2019-atualidade), isto é, até a denúncia do Tratado Constitutivo da UNASUL em abril de 2019. É importante frisar ainda que serão observados os aspectos da política doméstica brasileira durante esses anos e, em especial, as motivações para a retirada do Brasil da UNASUL.

4.1 A política externa de Michel Temer (2016-2018): o início do desmonte da UNASUL

Após concluído o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, assumiu o cargo interinamente em maio do mesmo ano o então vice-presidente Michel Temer, já em agosto o presidente interino passa a ser definitivo (BRASIL, 2016). As relações entre a presidenta e o seu vice já vinham se deteriorando desde 2015, enquanto vice ele foi responsável pela articulação política do governo, já em abril de 2015 assumiu o comando da Secretaria de Relações Institucionais com a saída de Pepe Vargas, quatro meses depois, em agosto do mesmo ano, deixou o cargo. Já em dezembro do mesmo ano, Temer escreveu uma carta alegando ser apenas um “vice decorativo” e que a presidenta Dilma não o escutava, nessa época, a presidenta ainda afirmou confiar no seu vice o qual ela afirmou sempre ser bastante correto (CRISTALDO, 2016).

No entanto, a confiança depositada pela presidenta foi quebrada, em março de 2016 o partido do seu vice-presidente, o Partido do Movimento Democrático (PMDB), deixou a base de governo e passou a apoiar o processo de impeachment contra Dilma. Além disso, em abril “[...] na mesma semana da votação no plenário da Câmara da admissibilidade do processo de *impeachment* de Dilma, Temer enviou uma mensagem de voz a parlamentares do PMDB em que falava como se estivesse prestes a assumir o governo [...]” (CRISTALDO, 2016). No dia seguinte, Dilma se expressou dizendo estar sofrendo um golpe parlamentar e, sem citar nomes, menciona chefe e vice chefe do golpe, dizendo respeito a Michel Temer e Eduardo Cunha (PMDB-RJ), este último até então presidente da Câmara dos Deputados (CRISTALDO, 2016).

Assim que assumiu o cargo, Michel Temer realizou uma reforma ministerial, empossando 24 novos Ministros, 24 homens brancos, nenhum negro, nenhuma mulher. Temer já havia sido presidente da Câmara e sabia da importância do apoio da mesma para conseguir a sustentação do seu governo, desse modo, “buscou negociar projetos de lei pessoalmente com os parlamentares e trouxe alguns para cargos ministeriais” (ALBUQUERQUE, 2017, p. 6). O clima na política brasileira nesse período já era instável, o Brasil enfrentava uma grave crise econômica, e nesse sentido o presidente afirmava que o seu governo seria reformista (AGÊNCIA BRASIL, 2018), e aproveitando da relação íntima com a Câmara, Temer conseguiu a aprovação de inúmeras medidas de cunho econômico (ALBUQUERQUE, 2017).

Já em dezembro de 2016, o governo aprovou no Senado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Teto de Gastos, conhecida como PEC 55, a medida congelou os gastos do governo por 20 anos. No ano seguinte, o governo aprovou uma reforma trabalhista aterrorizante que alterou mais de cem pontos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),

retirando direitos trabalhistas que demoraram décadas para serem consolidados (AGÊNCIA BRASIL, 2018). Albuquerque (2017) ressalta,

[...] Temer conseguiu aprovar medidas pouco consensuais em relação aos seus efeitos práticos e marcadas por baixo apoio popular. Em 15 de dezembro de 2016, conseguiu aprovação de uma Emenda Constitucional que estipulava um teto para gastos públicos pelos próximos vinte anos, com impacto orçamentário direto em universidades e hospitais, por exemplo, ao impedir investimentos que ultrapassem a inflação do ano anterior. Nessa mesma linha, foram levadas à votação mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e proposta de reforma da Previdência Social que, entre outros impactos, permitem a terceirização de atividades-fim, aumentam o período de contribuição e reduzem as possibilidades de aposentadoria integral (ALBUQUERQUE, 2017, p. 6).

A busca por uma estabilização econômica dentro do país foi um forte trunfo de Temer, o que não evitou, no entanto, a instabilidade institucional, Albuquerque (2017, p. 7) afirma que inúmeros “Ministros pediram demissão por serem alvo de suspeitas de corrupção e por serem citados em gravações e delações”. Ademais, outros foram citações na Operação Lava Jato, mas permaneceram em seus cargos, e ainda, “aliados foram investigados, membros do mesmo partido foram presos, até que as acusações chegaram até Temer”. Em resumo, o Ministro Luiz Edson Fachin abriu processo para investigar o presidente por envolver-se em trocas de serviços por vantagens monetárias juntamente com um executivo da Odebrecht (ALBUQUERQUE, 2017).

A reforma ministerial de Temer incluiu uma mudança no Ministério das Relações Exteriores, a qual interrompeu uma tradição de mais de vinte anos em que o Itamaraty era comandado por chefia de diplomatas, fato que valorizava, de acordo com Miranda (2019) a independência, qualificação e a tradição do Ministério. Essa mudança esteve assentada na atribuição de José Serra, então senador pelo PSDB de São Paulo, à Ministro das Relações Exteriores, uma indicação sem precedentes e um cargo que o senador gostaria de utilizar para estar nos holofotes e garantir popularidade para a corrida presidencial de 2018 (CASARÕES, 2016).

Casarões (2016) ainda enfatiza que o tucano já havia demonstrado interesse em chefiar o Ministério da Fazenda, como forma de “garantia de que ficaria sob os holofotes até a sucessão presidencial”, no entanto, o cargo não o foi concedido. Logo depois, Serra tentou a chefia do Ministério da Educação, o ministério com o maior orçamento da esplanada, mas foi vetado pela bancada evangélica, forte base sustentadora do governo Temer. Ademais, o autor cita dois principais pontos pelos quais se justifica o não interesse de Serra para assumir o comando do Itamaraty, segundo ele,

Ainda que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) possa conferir uma espécie de “aura de estadista” a quem o chefia, sua baixa atratividade política deve-se a dois elementos fundamentais. O primeiro tem a ver com a própria estrutura da carreira diplomática: abaixo do ministro, que é um cargo eminentemente político, todos os servidores são concursados e obedecem a uma rígida hierarquia institucional. Há pouco espaço para distribuição de cargos comissionados como moeda de barganha, como ocorre em outros ministérios. Ademais, a crise orçamentária que assola o Itamaraty nos últimos anos limita o raio de ação do chanceler. O segundo elemento diz respeito à natureza da política externa: ao contrário de outras políticas públicas, ela possui tempo e meios singulares, sobretudo por se tratar de uma política relacional, que depende de outros parceiros para sua devida consecução. Geralmente distante dos interesses da opinião pública, **é difícil capitalizá-la eleitoralmente, tornando-a pouco atrativa a políticos que desejem manter-se sob os holofotes** (CASARÕES, 2016, p. 82, grifo nosso).

Ainda sobre a nomeação de José Serra, Saraiva e Júnior (2016), destacam que

A indicação praticamente não tinha precedentes, nem tanto pelo fato de ser um político absolutamente estranho aos quadros diplomáticos profissionais, pois isso já tinha ocorrido em outros momentos, mas principalmente por ser um virtual candidato à Presidência da República nas eleições de 2018 e por enxergar o comando do Itamaraty como oportunidade para consolidar sua candidatura e elevar sua visibilidade (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 312).

Assim que assumiu a chancelaria, Serra em seu discurso de posse anunciou uma “nova política externa brasileira”, elencando inúmeras diretrizes que orientariam a agenda externa do país, entre elas,

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, **a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior**. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido (SERRA, 2016, s/p, grifo nosso).

O ministro se referia aos governos petistas que, de acordo com ele, realizaram uma política externa ideológica, a qual ele se distanciaria. No entanto, Miranda (2019, p. 130) argumenta que “a partidarização das relações exteriores parece advir mais propriamente da atuação destes críticos tucanos, em especial a partir da assunção de José Serra como chanceler” e ainda que esse fator pode já ser considerado como algo novo na política externa do país. O autor ainda destaca que “a predileção ideológica e a vinculação política não representam, a princípio, qualquer problema para o pleno exercício da diplomacia” (MIRANDA, 2019, p. 130), destacando a contradição presente no discurso do ministro.

Casarões (2016) argumenta ainda que tal diretriz da política externa, nomeada por ele como de “desideologização” e as linhas de tal direcionamento do país, elucidadas pelo chanceler, tratava-se de um recurso retórico para destruir o legado petista neste âmbito. Além disso, o autor destaca que

Ao apregoar o fim das ideologias, portanto, Serra não faz nada mais que suas próprias escolhas ideológicas, valendo-se de uma instituição que dificilmente será o ponto final de sua carreira política, senão o trampolim para a corrida presidencial de 2018. **Seus atos e palavras, portanto, devem ser observados sob o prisma do jogo político-partidário que se desenha** (CASARÕES, 2016, p. 83, **grifo nosso**).

Miranda (2019) enfatiza a preocupação ministerial em romper com a política externa anterior e a sua preferência por “intercâmbio com parceiros tradicionais, com a Europa os Estados Unidos e o Japão” (SERRA, 2016, s/p.), confirmando que “**apenas denotam decisões eivadas de um viés ideológico, ainda que isto não seja assumido** (MIRANDA, 2019, p. 130, **grifo nosso**). Por fim, acrescentam Saraiva e Júnior (2017, p. 313) “o próprio empenho em marcar uma diferença em relação às orientações de política externa dos governos do PT já demonstra uma opção ideológica”.

A estratégia de Serra então a frente do ministério além de intencionar a adoção de uma nova política externa, obteve dimensão de forma e de conteúdo (CASARÕES, 2016).

Do ponto de vista formal, o novo ministro mudou o tom da ação diplomática brasileira: endureceu as críticas a países considerados aliados dos governos petistas, tanto nas notas oficiais quanto nas declarações à imprensa, numa toada que descreveu como “nem calar, nem escalar”. Em termos substantivos, enunciou uma guinada em direção aos temas comerciais e aos chamados “parceiros tradicionais” – notadamente, EUA e Europa. Além disso, Serra promoveu transformações estruturais relevantes, como a incorporação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex- Brasil) ao MRE e, mais recentemente, a inédita abertura do gabinete do chanceler a cargos comissionados de fora da carreira diplomática (ALVES, 2016). As mudanças se balizam por um grande objetivo declarado: desconstruir o legado dos anos Lula/Dilma em política externa (CASARÕES, 2016, p. 82).

Antes mesmo de ter sido nomeado ministro, Serra lançou inúmeras notas à imprensa realizando críticas a países e figuras internacionais importantes por se posicionarem contrários ao processo de impeachment sofrido pela presidenta Dilma. Tais notas, destaca Casarões (2016), surpreenderam pelo tom duro e linguagem utilizados, e rejeitaram “enfaticamente” as manifestações da “Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, assim como da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América/Tratado de Comércio dos Povos (ALBA/TCP),

que se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil” (ITAMARATY, 2016).

Ainda em outra nota o MRE condenou a decisão de El Salvador de suspender contatos oficiais com o Brasil, e que revelavam “amplo e profundo desconhecimento sobre a Constituição e a legislação brasileiras, sobre o rito aplicável em processos de impedimento e sobre o pleno funcionamento das normas e instituições democráticas no país” (ITAMARATY, 2016, s/p.). Em tom de ameaça a nota ainda continha a frase “causam especial estranheza tantos equívocos, uma vez que El Salvador mantém intensas relações econômicas com o Brasil e é o maior beneficiário de cooperação técnica brasileira em toda a América Central” (ITAMARATY, 2016, s/p.).

Ainda mais importante para este trabalho, foi a nota lançada pelo ministério com uma resposta dura contra o então Secretário-Geral da UNASUL, Ernesto Samper, o comunicado enfatizava que,

O Ministério das Relações Exteriores repudia declarações do Secretário-Geral da UNASUL, Ernesto Samper, sobre a conjuntura política no Brasil, que qualificam de maneira equivocada o funcionamento das instituições democráticas do Estado brasileiro. **Os argumentos apresentados, além de errôneos, deixam transparecer juízos de valor infundados e preconceitos contra o Estado brasileiro e seus poderes constituídos e fazem interpretações falsas sobre a Constituição e as leis brasileiras.** Além disso, transmitem a interpretação absurda de que as liberdades democráticas, o sistema representativo, os direitos humanos e sociais e as conquistas da sociedade brasileira se encontrariam em perigo. A realidade é oposta. Tais juízos e interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com as funções que exerce e com o mandato que recebeu do conjunto de países sul-americanos nos termos do Tratado Constitutivo e do Regulamento Geral da UNASUL (ITAMARATY, 2016, s/p., **grifo nosso**).

De acordo com a avaliação de Spektor (2016 *apud* SARAIVA; JÚNIOR, 2016), o ministro utilizou “chumbo grosso” no tom de suas notas para demarcar posição de força no novo governo, e tal demonstração precisaria sinalizar uma ruptura profunda com a sua antecessora. Saraiva e Júnior (2016) ainda argumentam,

De fato, o Brasil parece estar se afastando da sua postura tradicional no espaço regional sulamericano. O país tradicionalmente mantém posição cautelosa frente aos vizinhos, evitando atritos ou declarações de força desnecessárias que poderiam alimentar a imagem, ainda comum no imaginário regional, de um Brasil imperialista (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 315).

Além disso, Miranda (2019, p. 129) destaca que, desde que Temer era presidente interino, ele “já sinalizava um movimento de ruptura em relação à diplomacia desenvolvida

por Rousseff, ressaltando a putativa necessidade de um retorno aos valores consolidados e à tradição de nossas relações exteriores”. Ainda de acordo com o autor, essa ruptura que passou a ser delineada apontava para o seguimento do programa “uma ponte para o futuro”, o qual havia sido lançado pelo PMDB ainda em outubro de 2015, “neste documento, onde a agremiação manifestava publicamente sua contrariedade ao governo que ajudava a compor, registra-se a presença de algumas diretrizes para alavancar o desenvolvimento do Brasil, incluindo sugestões para a política externa” (MIRANDA, 2019, p. 129).

O documento intencionava “preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento” (PMDB, 2015, p. 2), e ainda direcionava o país para uma abertura comercial e o país deveria adequar-se à globalização, pois ela seria o destino das economias que pretendem crescer, sendo assim oportunidades não deveriam ser desperdiçadas por “razões políticas ou de alinhamento ideológico” (PMDB, 2015, p. 17). Ademais, o mesmo documento ainda lançava as bases do direcionamento externo, especialmente no que tange a relação com os vizinhos (MIRANDA, 2019). Segundo o programa, o Brasil deveria

[...] realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles (PMDB, 2015, p. 18).

A partir deste direcionamento que o partido de Temer apontava, já poderia ser previsto o modo como o presidente iria se relacionar com os seus vizinhos. De fato, o tom utilizado na nota elaborada pelo MRE criticando o posicionamento de Ernesto Samper, secretário-geral da UNASUL, demonstrou, em especial, a delimitação que o governo queria impor entre o país e uma instituição que, além de ser criada por um governo petista, objetivava uma integração social, política e de infraestrutura na região, divergindo das intenções do governo tucano, as quais estavam voltadas para a economia e o comércio. Ademais, esse seria apenas o início do desmonte da organização e do realinhamento brasileiro na sua agenda externa, a qual não mais priorizava a integração regional ou a convivência harmoniosa com seus vizinhos.

Vale ressaltar ainda que, como a intenção do presidente e do seu ministro era de criar uma “nova política externa” rompendo com o legado construído ao longo dos governos petistas, notoriamente ele iria encontrar uma maneira de se distanciar da UNASUL. Conforme supracitado, a preferência da agenda externa do país não mais se encontrava na América do Sul, região que havia sido prioridade nos governos anteriores. Casarões (2016) afirma ainda

que foi a primeira vez em vinte anos que um presidente não mencionou a região em seu discurso de posse, o que de início poderia estar simbolizando uma revisão da estratégia do país, e de fato foi.

Notoriamente o estranhamento entre o presidente Michel Temer e o então secretário-geral da UNASUL teria consequências, Miranda (2019) e Gazzola (2018) destacam que as críticas realizadas por Samper, levantando suspeita contra o processo de impeachment em curso no Brasil, e sinalizando sanções ao país em razão da cláusula democrática do bloco, “constituíram uma situação ‘nova’ e constrangedora à tradição da política externa brasileira (MIRANDA, 2019, p. 131). Isso levou ao não reconhecimento institucional da UNASUL ao novo governo brasileiro, além disso,

Na página eletrônica do bloco, o espaço reservado para o registro do nome e da fotografia do mandatário do Brasil encontrou-se, durante a gestão de Michel Temer, preenchido apenas com o nome do país e uma imagem da bandeira nacional, uma situação *sui generis* que contrasta com a veiculação da nominata completa e dos retratos de todos os chefes de Estado da América do Sul. As opções políticas da gestão Temer e este tensionamento das relações com a UNASUL ajudam a explicar o relativo abandono da prioridade atribuída à região ao longo desta quadra. A partir destas interdições, a ênfase comercial no MERCOSUL e nas negociações bilaterais com os países do entorno mostrou-se um caminho mais viável para esta administração (MIRANDA, 2019, p. 131).

No tocante à política externa brasileira no governo Temer para a América do Sul, Saraiva (2018) destaca que a região foi a que mais sentiu a inflexão no comportamento brasileiro, haja vista o distanciamento causado pelo presidente e seu ministro José Serra. A autora ainda resume a chancelaria sob o comando de Serra da seguinte maneira,

Em seus discursos, o chanceler José Serra claramente instrumentalizava seu desempenho no Itamaraty para fins de política doméstica: fez inicialmente muitas críticas à política externa que identificou como “ideológica e petista” e sugeriu mudanças no sentido da defesa das instituições internacionais vigentes e de aproximação com as potências ocidentais. Mas, na prática, apesar do forte discurso as mudanças não foram implementadas em todas as áreas. **Como é frequente acontecer em situações de crise, a política externa ficou em segundo plano – com algumas exceções, ficou funcionando de forma passiva.** Por outro lado, o chanceler recompôs o diálogo entre a presidência e o Itamaraty. Fez mudanças em diversos postos-chaves do ministério alocando em cargos de destaque diplomatas que haviam tido pouca projeção durante o governo de presidentes do PT e que haviam sido defensores da corrente institucionalista. Na gestão da política externa, porém, agências econômicas de perfil liberal tiveram presença em escolhas de inserção internacional (SARAIVA, 2018, p. 15, **grifo nosso**).

No segundo ano de governo Temer, especificamente em março de 2017, José Serra pediu demissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores e foi substituído por Aloysio

Nunes. O novo ministro também era senador pelo PSDB de São Paulo e era líder do governo Temer no senado, mas já havia sido presidente da Comissão de Relações Exteriores no senado (MIRANDA, 2019). Miranda (2019, p.130) destaca que “o novo chanceler reiteraria a postura de crítica à suposta partidarização da política externa encaminhada no período petista, admoestando, também, a perseguição de valores considerados transcendentais da nação para o plano internacional”. Saraiva (2018, p. 15) acrescenta “Nunes buscou ser mais fiel ao institucionalismo que seu antecessor, deixando a formulação da política externa sobretudo nas mãos de diplomatas da corrente institucionalista”, e ainda “a entrada do chanceler Aloysio Nunes deu um pouco mais de ordem à política externa, mas o comportamento em relação aos países vizinhos persistiu” (SARAIVA, 2018, p. 20).

No entanto, no que tange ao comportamento brasileiro frente à América do Sul, Miranda (2019, p. 132) destaca que “a chegada de Aloysio Nunes ao comando do Itamaraty não trouxe alteração quanto a este entendimento de José Serra sobre o papel da América do Sul para a política externa brasileira”. O chanceler ainda indicou em seu discurso de posse que o espaço regional estratégico do Brasil seria composto pela América do Sul, América Central e o conjunto da América Latina e o do Caribe, enfatizando ainda o anseio em dar prosseguimento a aproximação entre o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico (MIRANDA, 2019; FERREIRA, 2017).

O posicionamento brasileiro frente a integração e a sua liderança na região, que já havia se enfraquecido no governo Dilma, continuou sua estagnação e aprofundou o seu distanciamento. De acordo com Castilho e Vilas Boas (2018),

[...] conforme mudaram os governos brasileiros e, conseqüentemente, os líderes do Ministério das Relações Internacionais, o que se observou foi uma estagnação no processo de integração regional na América do Sul e a ausência da liderança brasileira no subcontinente, que outrora havia sido fundamental para o avanço da integração (CASTILHO; VILAS BOAS, 2018, s/p).

Além disso, o Brasil foi se mostrando “menos capaz de avançar seu projeto de liderança hegemônica regional” (CASTILHO; VILAS BOAS, 2018, s/p). Conseqüentemente, o projeto de integração alçado pela UNASUL foi se deteriorando cada vez mais, mas não só em decorrência do governo brasileiro, vários outros acontecimentos na região somaram-se para gerar a crise pela qual o bloco estava passando.

Nos últimos anos, a UNASUL ficou paralisada por divisões políticas: a heterogeneidade do bloco, que outrora construiu os ideais de segurança e de avanço social, político e energético do grupo, atualmente causa divergências, principalmente

pela ascensão de governos centro-direita que não conseguem atingir um denominador comum. O colapso econômico da Venezuela e a turbulência política pós-Chávez dividiram a região (CASTILHO; VILAS BOAS, 2018, s/p).

Especialmente no que diz respeito ao governo Temer e a UNASUL, Gazzola (2018), enfatiza,

[...] no que concerne à União de Nações Sul-Americanas (Unasul), durante o governo Temer, a crise da política brasileira atual tem seus reflexos mais claros. O secretário-geral da organização, Ernesto Samper, fez duras críticas ao processo de impeachment de Dilma Rousseff e, mesmo reiterando o trabalho conjunto com o governo interino, assinou em janeiro de 2018, um manifesto em defesa da candidatura do ex-presidente Lula às eleições gerais que ocorrerão neste ano no Brasil. Quanto ao impedimento da ex-presidente, Samper advertiu que o julgamento do processo contra Rousseff poderia representar uma ruptura e expunha o Brasil à aplicação da cláusula democrática da Unasul, que contempla sanções aos países que se afastam da ordem constitucional. Apesar do caráter especulativo, é relevante também o fato de que, no mural de fotos dos chefes de Estado, na sede da Unasul, o lugar reservado ao Executivo brasileiro foi ocupado por uma bandeira do país, logo após Temer assumir o governo interino (GAZZOLA, 2018, s/p.).

A questão da crise política e econômica na Venezuela, as quais se instauraram no país após a morte de Hugo Chávez em 2013, consistiu em um ponto chave de discussão e de debate no cenário da região sul-americana, no período em que a presidente Dilma ainda estava no poder, o Brasil foi quem mais deu atenção ao caso, segundo Saraiva (2018, p. 18), “em relação à Venezuela, a UNASUL buscou soluções para a crise, mas sem chegar a resultados relevantes. Na região, foi o país que mais atenção recebeu do governo brasileiro, assim como de atores políticos da oposição”. Durante o governo Temer, Simões (2019) relata que

O cerne da política externa brasileira para a América do Sul girou em torno do isolamento diplomático da Venezuela. Serra foi líder nos esforços que resultaram na expulsão da Venezuela do MERCOSUL, e Aloysio Nunes, seu sucessor, deu prosseguimento a essa vertente ao privilegiar a OEA como fórum de negociação e diálogo na região. Foi a partir desse isolamento e do privilégio concedido à OEA que a Venezuela encontrou espaço para aumentar o tom reacionário e anti-imperialista na UNASUL (Lima, 2013 *apud* SIMÕES, 2019, p. 10).

Saraiva e Júnior (2016) ainda destacam que enquanto recebeu atenção especial a crise venezuelana durante o governo Rousseff, destacando que

No que diz respeito ao comportamento brasileiro na região, a Venezuela foi o país que mais atenção recebeu do governo de Dilma, assim como de atores políticos da oposição. Em 2015, foram organizadas duas viagens de senadores a Caracas, uma a favor e outra contra o governo venezuelano. As preferências desencontradas e as possibilidades de utilizar o tema como item de política doméstica foram visíveis. O chanceler Mauro Vieira se engajou nas missões da UNASUL com vistas a recompor

a situação política interna, e as eleições legislativas do final de 2015 foram garantidas. A própria presidente Rousseff reforçou seu apoio ao processo legislativo, mas, em termos práticos, fiel ao compromisso de não-ingêrcia em assuntos domésticos, o governo brasileiro evitou críticas mais contundentes ao governo de Nicolás Maduro (SARAIVA; JÚNIOR, 2018, p. 309).

Em sequência, os autores destacam que “a gravíssima crise política e institucional venezuelana que se arrasta desde 2013 foi tratada com certo grau de tolerância pela administração Rousseff, mais uma vez alimentando críticas de opositores contra a suposta leniência brasileira” (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 315). No entanto, a gestão de Serra assumiu um tom muito mais rígido com relação contra o governo de Nicolás Maduro, além de adotar tal postura, o país ainda apoiou o isolamento da Venezuela no MERCOSUL,

[...] o Brasil colocou-se ao lado de Paraguai e Argentina, e contra o Uruguai, na rejeição à passagem da presidência pro-tempore do Mercosul para a Venezuela, sob a justificativa de que o país não cumpriu as obrigações assumidas há mais de uma década no protocolo de adesão (SARAIVA; JÚNIOR, 2016, p. 316).

Albuquerque (2017) destaca que Temer optou pela exclusão ao invés da inclusão na questão da Venezuela, e além de apoiar a suspensão do país das organizações interamericanas com base em cláusulas democráticas, o presidente brasileiro se reuniu com o presidente norte-americano, Donald Trump, “um dos principais críticos de Maduro, para debater a questão, às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2017” (ALBUQUERQUE, 2017, p. 8). A autora ainda destaca que o governo de Temer redirecionou as estratégias que foram colocadas em prática pelos governos predecessores (ALBUQUERQUE, 2017).

Guilherme Casarões (2016) analisa o caso de Temer com a Venezuela como uma fixação, além de Moreira (2020) citar que dois focos da política externa do foram as pautas comercial e venezuelana. Casarões (2016) ainda afirma que a postura adotada pelo ministro José Serra não era em vão, pois desde a concorrência de Serra à presidência em 2010, ele era um dos principais críticos da relação entre Brasil e Venezuela. “Àquela época, chegou a chamar, diante de uma plateia de empresários, a entrada venezuelana no Mercosul de ‘insensatez’ – sob a alegação de que o processo de adesão do governo chavista ao bloco obedecia a critérios “eminente política” (SANTI, 2010 *apud* CASARÕES, 2016, p. 86).

Durante o período em que Serra ficou à frente do MRE a Venezuela foi o seu alvo principal, o ministro lançou sete notas à imprensa referentes ao país, algumas comentando episódios de violência, outras em tom mais brando relatando a situação de seu vizinho

(CASARÕES, 2016). A obsessão do ministro por esse tema, afirma Casarões, garantiu a ele exposição midiática e teve “o potencial de lhe assegurar a lealdade de setores profundamente antagônicos ao que o país representa” (CASARÕES, 2016, p. 88), Miranda (2019) ainda acrescenta

A renitente crítica brasileira ao regime político venezuelano acabaria por soar como algo excessivo, como a insinuação de uma tentativa de intervencionismo ou interferência em um país soberano – ou poderia então soar como um chiste, tendo em vista a fragilidade do governo Temer em termos de sua própria legitimidade (MIRANDA, 2019, p. 133).

Apesar de sofrer pressão do Brasil, Paraguai e Argentina, a Venezuela assume a presidência temporária do MERCOSUL em 2016, no entanto, passou a sofrer boicotes brasileiros na realização do seu mandato, Miranda (2019) conclui que

Esta situação atingiria seu paroxismo em agosto de 2017, a partir de uma reunião extraordinária do MERCOSUL, convocada por iniciativa brasileira, quando os países membros invocaram o Protocolo de Ushuaia – a cláusula democrática do bloco – e aprovaram a suspensão da Venezuela. Ao fim e ao cabo, o isolamento de nações vizinhas e o esvaziamento de iniciativas para a integração regional parecem ser os principais resultados desta “nova política externa brasileira” (MIRANDA, 2019, p. 133).

Posto isto, o modo como o Brasil (e outros países com governos de direita) se relacionaram com a Venezuela, no período, gerou importantes consequências para os processos de integração na região. No que tange a UNASUL,

As diferenças do Brasil com a Venezuela também se fizeram sentir na dimensão regional, na UNASUL. O avanço de governos conservadores na região trouxe dificuldades para a implementação de um modelo pós-liberal de organização regional e a instituição deixou de lado suas iniciativas desde 2017. As divergências em torno de um nome para substituir o secretário-geral Ernesto Samper, que concluiu seu mandato frente a sua secretaria paralisou suas atividades e, em 2018, junto então com Argentina, Chile Colômbia, Paraguai e Peru, o Brasil suspendeu sua participação na entidade. A eleição mais recente de Sebastián Piñera no Chile (e Mario Abdo Benítez no Paraguai) vem fechando o cerco sobre uma organização intergovernamental que necessita de consenso para funcionar. O cenário está marcado pelo desmonte do regionalismo pós-liberal, sem ser substituído por outro modelo que seja predominante, mas sim por um cenário de convívio de diferentes modelos e diferentes preferências políticas (SARAIVA, 2018, p. 21).

A decisão do Brasil, juntamente, com Colômbia, Argentina, Chile, Paraguai e Peru de suspender temporariamente a participação na UNASUL, restando na organização apenas Bolívia, Equador, Guiana, Suriname, Uruguai e Venezuela, simbolizaram o posicionamento

dessas nações, que justificaram a decisão pois o órgão estava em uma situação de “anarquia” e “como tentativa de superação de um quadro de ‘paralisia’, ao alegar um desperdício de recursos financeiros e estruturais e, por fim, exercer pressão sob a organização, em busca da nomeação de um Secretário-Geral permanente” (SIMÕES, 2019, p. 11).

À vista disso, é importante frisar que as motivações utilizadas pelo presidente Temer ao suspender a participação na UNASUL serem diretamente ideológicas foram usadas para ferir a construção de um bloco que foi pensado e estruturado antes dos governos de esquerda comandarem o país, conforme elucida brilhantemente Simões (2019),

O histórico político que resultou na UNASUL invalida a noção trazida pelo governo de Temer de que a organização se trata de um “clube do Lula”, uma vez que a estratégia da qual a organização faz parte antecede e ultrapassa o governo Lula, sendo reflexo de um traço da política externa do Brasil desde a década de 1990. Do ponto de vista político, a suspensão indica uma ruptura com a estratégia de aproximação com a América do Sul e construção de confiança entre os países. Do ponto de vista econômico, a suspensão não encontra sustentação, uma vez que o montante de investimentos brasileiros na organização é exíguo se comparado ao total de gatos da União junto aos organismos internacionais (SIMÕES, 2019, p. 11).

Logo, é importante ressaltar que a mudança de ideologia presente na região foi a principal justificativa do início do desmonte e do esvaziamento da UNASUL. Essa guinada à direita na região sul-americana nesse período refletiu inúmeras consequências negativas para a região,

[...] a morte de Hugo Chávez, em 2013 e a crise política (e econômica) enfrentada pela Venezuela desde então, a eleição de Mauricio Macri na Argentina como Presidente da República e, em especial (pelo protagonismo brasileiro), o Impeachment de Dilma Rousseff no Brasil, em 2016, simbolizaram a crise dos projetos de desenvolvimento que orientaram as políticas governamentais em muitos países sul-americanos a partir dos anos 2000, comprometidos com o enfrentamento das desigualdades sociais, com maior integração econômica das classes populares e de trabalhadores, com projetos de integração regional capazes de afirmar a perspectiva Sul-Sul; mais do que isso, expressaram mudanças nas políticas dos governos nacionais, agora mais afinadas com a perspectiva neoliberal. Mais do que crise dos projetos de desenvolvimento, os eventos elencados simbolizaram a possibilidade de um novo período na América do Sul, com um maior alinhamento com os Países da América do Norte (especialmente os EUA) e da Europa (CADONÁ; OLIVEIRA, 2017, p. 282).

Sendo assim, com o fim do governo Temer o destino da organização estava nas mãos das eleições de 2018 e na esperança de que os governos progressistas voltassem ao poder na região. Por fim, “[...] as mudanças ocorridas na política externa brasileira para a América do Sul com o governo de Michel Temer desconstruem a ideia de uma política externa de estado, que não sofre mudanças em seus fundamentos” (SARAIVA, 2018, p. 22). Além disso, a

política externa brasileira de Temer para a América do Sul contou com uma mudança de objetivos, com isso, “itens como a construção de uma governança regional e a consolidação do Brasil no papel de liderança regional foram abandonadas” (SARAIVA, 2018, p. 22).

Dessa forma, é válido elucidar como as mudanças políticas internas afetaram e modificaram o posicionamento externo do país de 2016 a 2018, especialmente no que concerne a sua atuação regional. A grave crise política instalada com o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, juntamente com a crise econômica em que o país estava situado, foram fatores preponderantes que, numa perspectiva dos jogos de dois níveis, afetaram o tabuleiro externo em razão de problemas internos. Neste caso, especialmente a mudança ideológica de governo, passando de Dilma com um espectro à esquerda e progressista, para Temer com a guinada à direita e um programa conservador e voltado para a questão econômica e comercial como prioridade da agenda externa do país.

Nesse sentido, é notória a crise pela qual perpassava a organização desde os entraves entre o presidente Michel Temer e o Secretário Geral Ernesto Lamper, somado a isso, Simões (2019, p. 16) destaca que “o regionalismo sul-americano, nesse sentido, sofreu com a crise política e econômica no Brasil, seguida pelo impeachment, pela crise na Venezuela, e pela ascensão de um governo de direita no Brasil em 2019 e em outros países da região”, ou seja, uma série de fatores contribuíram com a desestabilização da organização. Considerando que os próximos governos que foram eleitos na região eram de direita e viam a UNASUL como um clube de esquerda, o seu ocaso foi concluído em 2019.

4.2 A política externa de Jair Bolsonaro (2019-atualidade): o ocaso

As eleições presidenciais de 2018 marcaram um momento de extrema polarização e controvérsia na política brasileira, uma inflexão na história contemporânea do país e um momento de uso massivo das redes sociais como mediadora dos discursos em desfavor das mídias tradicionais (SEABRA, 2021; LIMA; ALBQUERQUE, 2019). O Brasil já vivia uma instabilidade política significativa, Michel Temer (2016-2018) estava saindo do poder como o presidente mais rejeitado da história, sendo que em dezembro de 2018 uma pesquisa do Datafolha demonstrou que o então presidente possuía 62% dos brasileiros considerando o seu governo como ruim ou péssimo, 29% considerando regular e apenas 7% o consideravam ótimo/bom (G1, 2018).

A impopularidade de Temer, a crise política e a crescente crise econômica em que o país perpassava, assim como a onda conservadora ascendendo na América do Sul, todos esses

elementos somados contribuíram para à guinada a extrema-direita que o Brasil deu em 2018. Giovana Zucatto (2019) evidencia que

Nos últimos anos, assistimos a uma importante mudança no cenário político sul-americano. Enquanto a primeira década do novo milênio foi marcada pela “onda rosa”, com a ascensão de governos de esquerda e progressistas no continente, o final da segunda década tem dado espaço a uma série de governos de direita e com tendências mais conservadoras, movimento este que tem sido denominado de “maré azul”, em contraposição ao anterior (ZUCATTO, 2019, p. 6).

A autora ainda destaca que o movimento de “maré azul” se iniciou com a eleição de Maurício Macri na Argentina em 2015, dois anos depois em 2017 mais três governos de ideologias conservadoras foram eleitos, entre eles: Sebastian Piñera no Chile, Ivan Duque na Colômbia e Lenín Moreno no Equador, além deles, em 2018 Bolsonaro vence as eleições no Brasil. Jair Bolsonaro, candidato do Partido Social Liberal (PSL), havia sido parlamentar por 27 anos no Congresso Nacional, juntamente com o seu vice, o general do exército Hamilton Mourão do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), disputaram e saíram vitoriosos no segundo turno das eleições de 2018 (ZUCATTO, 2019). O slogan de campanha desta chapa, nomeado de “Brasil acima de tudo. Deus acima de todos” já demonstrava o tom conservador e intencionava se aproximar dos eleitores a partir de um discurso nacionalista e patriótico (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2019).

A vitória de Bolsonaro simbolizou “a primeira vez em que a direita radical chegou à presidência no país desde a redemocratização” (ZUCATTO, 2019, p. 6), e que ela ainda “[...] se inclui no avanço do conservadorismo, capitaneado pela ascensão mundial das narrativas da direita” (LIMA E ALBUQUERQUE 2019, P. 15). De acordo com Lima e Albuquerque (2019),

Nessa crise da promessa liberal de crescimento e acesso a benefícios, despontou como alternativa um discurso anti-corrupção, que associava o partido no poder a governos comunistas e ao descumprimento da lei. O resultado foi a eleição de Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal, PSL), por um partido não tradicional e até então pouco expressivo. Bolsonaro é um ex-militar reformado, que, apesar de se colocar como um candidato anti-establishment, havia sido deputado federal por mais de duas décadas. Junto ao chefe do Executivo, a crença nessa alternativa foi legitimada também no Congresso Nacional, com a eleição de candidatos com pautas conservadoras para ambas as casas legislativas (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 15).

O plano de governo exposto pelo candidato já demonstrava o seu viés cristão, exibindo na primeira página um versículo da bíblia “e conhecereis a verdade, e a verdade vos libertará” (BOLSONARO, 2018). Além disso, em seu discurso de posse, o presidente afirmava

intencionar a valorização da família e o respeito a religiões, o foco de Bolsonaro estava intimamente ligado ao combate ao viés ideológico e o socialismo, assim como, no cenário internacional, dizia que o seu objetivo era “tirar o viés ideológico das relações internacionais, que atendem interesses partidários que não o dos brasileiros” (BBC, 2019).

Sem um capítulo específico para tratar da política externa em seu plano de governo, o presidente apenas assegurou que iria promover a integração no âmbito da América Latina com países que estivessem “livres de ditaduras”. Segundo este mesmo plano de governo, intitulado “o caminho da prosperidade”, a partir da eleição de Bolsonaro, iria se instaurar um novo Itamaraty, o qual estaria baseado em uma nova estrutura.

A estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro. A outra frente será fomentar o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil; deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais; além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias; países, que buscaram se aproximar mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura; ênfase nas relações e acordos bilaterais (PROPOSTA, 2018, p. 79, grifo nosso).

Quando Bolsonaro ainda era candidato em 2018, as propostas que ele realizava para a política externa do país eram completamente incomuns e inusitadas. Scherer (2019) relata que

Coube ao candidato Jair Bolsonaro as propostas mais inesperadas e atípicas sobre a atuação da política externa brasileira. Espantava a todos eleitores a proposta de estreitar os laços com Israel e Taiwan, de deslocar a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, de cercear investimentos da China no Brasil, e de até mesmo promover mudança do governo venezuelano, se admitindo algum tipo de ingerência no governo de Nicolás Maduro. Sendo assim, premissas básicas da política externa brasileira, como o equilíbrio diante do conflito Israel-Palestina, o reconhecimento do princípio de “uma só China”, o universalismo em matéria de comércio e investimentos estrangeiros, a não intervenção e a autodeterminação dos povos, foram deixados a um segundo plano na agenda de política exterior do candidato Bolsonaro (SCHERER, 2021, s/p.).

Assim que se consagrou vitorioso, o governo Bolsonaro esteve “essencialmente caracterizado por um discurso virulento e por uma vontade visceral de proceder a um corte profundo com a governação anterior do Partido dos Trabalhadores (PT)” (SEABRA, 2021, p. 34). Medeiros, Villas-Boas e Andrade (2019) afirmam que a política externa brasileira de Bolsonaro inaugurou um americanismo ideológico, em prejuízo ao americanismo pragmático que baseou a política externa dos governos anteriores desde Ernesto Geisel (1974-1979)

(MEDEIROS; VILLAS-BOAS; ANDRADE, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Segundo eles,

A noção difundida em parte do imaginário popular de que, para que o país se desenvolva, deve seguir os passos dos americanos, se concretiza na tomada de decisão política, o que pode ser fatal dada a ausência de pragmatismo nesse alinhamento. No plano instrumental, ao observar-se o ascendente protecionismo dos EUA, as relações econômicas do Brasil com a potência podem ser pouco proveitosas, sobretudo no setor agrícola americano, fortemente subsidiado, concorrendo com a produção brasileira (MEDEIROS; VILLAS-BOAS; ANDRADE, 2019, s/p.).

Lima e Albuquerque (2019) ainda adicionam que,

[no americanismo pragmático] a aproximação com os EUA teria sido feita de forma a garantir relações saudáveis com a grande potência, mas sem abrir mão de interesses vitais do país em trocas desiguais. O americanismo ideológico, por sua vez, abriria espaço para concessões de benefícios sem contrapartida e alinhamento incondicional. Exemplos históricos dessa modalidade de relação teriam sido os governos de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e do general Castelo Branco (1964-1967). Em ambos, a PEB seguia o lema de que “o que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil”, nas palavras do ex-chanceler Juraci Magalhães (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 16).

O presidente Bolsonaro, nos últimos quatro anos predecessores a sua vitória para presidente, mobilizou o seu eleitorado fortemente através das redes sociais, especialmente no *twitter*, se tornando um “influenciador digital” e utilizando posteriormente dessa mobilização nos canais virtuais de comunicação como sustentação do seu governo (LAGO, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019). Juntamente com isso, Nobre (2019) destaca que o governo Bolsonaro consolidava a sua base através da premissa de destruição e da criação do caos como estratégia de governo com a finalidade de manter a sua base eleitoral. Neste sentido, Lima e Albuquerque destacam que “é nesta tensão entre o perfil digital e a presidência que se insere o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a política externa do atual governo (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 17). As autoras ainda enfatizam sobre o papel duplo realizado pelo presidente,

As escolhas do MRE e da pasta da Educação, para colonizar os Ministérios com os seguidores fiéis de Olavo de Carvalho, não foram acidentais. Tendo sido o astrólogo-filósofo escolhido por Bolsonaro e seus filhos como a principal fonte doutrinal do governo, nomeação de Ernesto Araújo para o Itamaraty se encaixa como uma luva neste duplo papel da política externa (LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 17-18).

A escolha do diplomata Ernesto Araújo para chefiar o Ministério das Relações Exteriores foi uma das singularidades do governo Bolsonaro, considerado um diplomata

“júnior”, que havia recém em 2018 promovido à ministro de primeira classe e nunca havia chefiado uma embaixada no exterior (FREIXO, 2019). “A chegada de Ernesto Araújo ao Ministério das Relações Exteriores mostra tentativa de implementação de uma guinada radical e sem precedentes nas diretrizes e orientações da política externa brasileira, além de um projeto de reformulação do próprio Itamaraty” (FREIXO, 2019, s/p.). Lima e Albuquerque (2019, p. 18) adicionam que “[...] o escolhido teve uma carreira diplomática medíocre, sem qualquer destaque entre seus pares [...]”, e Freixo (2019) ainda enfatiza o fato de Ernesto Araújo ter

[...] como credenciais a indicação do escritor conservador Olavo de Carvalho, a simpatia do deputado Eduardo Bolsonaro (filho do presidente, que desde a campanha eleitoral vinha procurando se afirmar como uma liderança internacional do neoconservadorismo) e o ativismo político pró-candidatura Bolsonaro exercido em seu blog pessoal, prática pouco usual em um diplomata (FREIXO, 2019, s/p.).

Desde a sua candidatura, os três filhos mais velhos do presidente Bolsonaro, Carlos Bolsonaro, Eduardo Bolsonaro e Flávio Bolsonaro estiveram presentes em sua campanha, sendo influentes e invasivos, especialmente através de redes sociais, sendo que, inclusive, o Carlos Bolsonaro possuía a senha das redes sociais do presidente. A figura do Eduardo Bolsonaro ainda ignorava as exigências de protocolo e realizava o papel de Ministro das Relações Exteriores, o que marca o clã dos filhos de Bolsonaro é o repúdio aos direitos humanos, a adoração a armas de fogo e o forte apelo a meritocracia favorável aos ricos (RFI, 2019).

Scherer ainda destaca que, mesmo antes de ser indicado Ministro, Ernesto Araújo já havia exibido a sua exaltação ao presidente norte-americano Donald Trump e o combate ao globalismo.

A indicação [...] [do] embaixador Ernesto Araújo para o cargo de chanceler dissipou quaisquer dúvidas quanto à manutenção das propostas de campanha no governo. Sob a autoria de Araújo, o artigo Trump e o Ocidente, publicado em 2017, deu o exemplo de qual a orientação que seria seguida pela PEB. No artigo, Ernesto exalta o governo Trump, condena o globalismo e recomenda uma “cruzada” em defesa do Ocidente. Para isso, Ernesto apoiava suas ideologias políticas ao guru “bolsonarista”, Olavo de Carvalho” (SCHERER, 2021, s/p).

Em seu discurso de posse, Araújo prometeu uma nova abordagem para a política externa brasileira e afirmava estar sendo iniciada uma nova etapa com base no combate ao globalismo (SCHERER, 2021). Nas palavras do Ministro, com forte apelo religioso e citações bíblicas ele afirmava que

O Brasil estava preso fora de si mesmo. E eu arriscaria dizer que a política externa brasileira estava presa fora do Brasil. O presidente Bolsonaro está libertando o Brasil, por meio da verdade. Nós vamos também libertar a política externa brasileira, vamos libertar o Itamaraty [...] não estamos aqui para trabalhar pela ordem global. Aqui é o Brasil. Não tenham medo de ser Brasil. [...] O Itamaraty existe para o Brasil, não existe para a ordem global. [...] nós buscaremos as parcerias e as alianças que nos permitam chegar aonde queremos, não pediremos permissão à ordem global, o que quer que ela seja (ARAÚJO, 2019, s/p.).

A falta da exposição de ações concretas, a ausência da América do Sul e da integração regional no discurso do chefe do Itamaraty, demonstraram a orientação que seria feita pelo governo, além do forte alinhamento aos norte-americanos, “[...] admiramos os Estados Unidos da América, aqueles que hasteiam sua bandeira e cultuam seus heróis” (ARAÚJO, 2019), o americanismo ideológico sendo exibido sem qualquer base de pragmatismo nessa relação. Para a região sul-americana, a ascensão de Bolsonaro ao poder, assim como a eleição de presidentes com pautas conservadoras na Argentina, Chile, Equador e Colômbia, significara uma guinada na contramão à integração e cooperação da região, em favor do alinhamento com potências centrais. Segundo Zucatto (2019),

Se, no ciclo progressista, os governos da América do Sul se associaram na intenção de fortalecer a região e construir instituições contra-hegemônicas, os governos deste novo momento apostam na globalização e na aproximação com as potências centrais [...] Argentina, assim como Colômbia e Brasil, são exemplos de países que passaram a levar a cabo políticas externas alinhadas com a globalização neoliberal e com as preferências de potências centrais, defendendo-as internamente como iniciativas “não ideologizadas”. Essa agenda pretensamente “não ideológica” é baseada na promoção do setor privado e do investimento estrangeiro direto, seguindo orientações, normas e práticas instituídas pelas instituições de Bretton Woods e pela OCDE, ao passo que se alinha com a agenda de segurança dos Estados Unidos para a região (ZUCATTO, 2019, p. 8).

Além disso, outro tema que continuou relevante e abrindo espaço para o rompimento da integração regional foi a crise na Venezuela,

A vizinha Venezuela, fortemente mensurada por Bolsonaro em sua campanha presidencial, foi outra questão que se apresentaria ao presidente no início do seu governo. Devido ao agravamento da crise em Caracas, e a pressa que os Estados Unidos tinham de encontrar uma solução, em 23 de janeiro de 2019, o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, declarou-se presidente interino da Venezuela, contando com o reconhecimento sem tardar dos americanos e de outros países, entre eles o Brasil. Em uma visita típica de chefe de Estado, Guaidó foi recebido por Bolsonaro no Planalto. O Ministério de Relações Exteriores (MRE) e o próprio Planalto continuam a reconhecer Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela, mesmo que o opositor venezuelano nunca tenha assumido de fato o poder no país, que segue nas mãos de Maduro e seus aliados chavistas (SCHERER, 2021, s/p.).

A principal tentativa regional de encontrar soluções pacíficas para a crise venezuelana havia sido a instituição do Grupo de Lima em 2017, um fórum de articulação política para debater e contribuir com a estabilização da Venezuela, o grupo idealizado na capital do Peru, reuniu ministros das relações exteriores de 14 países, entre eles, Peru, Brasil, Colômbia, Argentina, México e Canadá. Na sua criação em 2017, os países assinaram uma declaração que continha “solução pacífica e negociada e respeito ao princípio da não intervenção” (ROSSI, 2019). Em fevereiro de 2019 esse grupo se reuniu em Bogotá, na Colômbia, após tentativas frustradas de enviarem ajuda humanitária à Venezuela, o que gerou confronto entre militares e manifestantes contrários ao presidente Nicolás Maduro (ROSSI, 2019).

Zucatto (2019) aponta ainda que a partir da junção dos principais líderes de direita no Grupo de Lima fazendo uma oposição ferrenha ao regime de Nicolás Maduro somado ao realinhamento destes ao centro global, causaram o esvaziamento da UNASUL. Notoriamente,

Bolsonaro chegou à Presidência em um momento no qual a integração sul-americana já se encontrava em crise. Na verdade, o processo de dissolução da Unasul havia começado em abril de 2018, quando os governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru suspenderam sua participação no organismo. Pode-se dizer inclusive que boa parte dos problemas do bloco sul-americano data da época em que ainda predominavam os governos progressistas (AZZI; FRENKEL, 2021, s/p.).

Além disso, os autores apontam que desde 2013 o Brasil já passava pelo declínio internacional e modificava a sua postura frente a temas da agenda externa, segundo eles,

Com a crise desencadeada em 2013, no entanto, os conflitos domésticos se agravaram, e o país presenciou o início de um processo de declínio internacional. Após o impeachment de Rousseff, seu sucessor, Michel Temer, anunciou uma “desideologização” da política exterior, promoveu medidas de abertura econômica e reforma trabalhista, estreitou os laços com os Estados Unidos e promoveu um tipo de regionalismo complementar à globalização neoliberal. Diante desse cenário, ainda que Bolsonaro tivesse mantido algumas das orientações herdadas do período Temer, seu governo certamente radicalizou a guinada na política exterior, cujos pontos centrais passaram a ser um alinhamento acrítico com os EUA de Donald Trump, uma reivindicação ideológica da soberania e dos valores conservadores em contraposição ao “globalismo” e um desentendimento a respeito da região sul-americana (AZZI; FRENKEL, 2021, s/p.).

Dessa maneira,

[...] se durante as duas primeiras décadas do século XXI o Brasil vinha construindo – nas palavras do então assessor internacional do Partido dos Trabalhadores (PT), Marco Aurélio Garcia – uma “opção sul-americana” como eixo articulador da política exterior, com Bolsonaro ocorreria uma guinada em direção a uma “opção norte-americana” e um abandono da América do Sul como espaço prioritário da projeção internacional brasileira. Dito de outra forma, o governo de Bolsonaro ressignificou o código geopolítico do Brasil, *des-sul-americanizando* a política

exterior para priorizar o âmbito pan-americano promovido pelos EUA (AZZI; FRENKEL, 2021, s/p).

Sendo assim, é significativo mencionar que no âmbito da UNASUL a organização já perpassava por problemas institucionais e de estruturação, assim como o começo do seu esvaziamento sendo inaugurado pelo governo Temer. Ademais, a postura ideológica adotada a partir de Bolsonaro na condução da política exterior começou a ser escancarada, e

[...] a política externa guiada por Ernesto solidificou uma mudança de orientação da política externa brasileira, resultado da motivação ideológica conservadora **defendida por Bolsonaro, que faz críticas veladas a países socialistas como China, Cuba e Venezuela. Contudo, Bolsonaro não deu importância a ideologias quando fez visitas a países autoritários, xenófobos e que realizam um verdadeiro “apartheid” contra as mulheres, como é o caso de Emirados Árabes Unidos, Catar e Arábia Saudita** (SCHERER, 2021, s/p, grifo nosso).

A guinada à extrema direita do Brasil, o americanismo ideológico engajado pelo governo Bolsonaro, assim como a aversão a qualquer política realizada durante os governos progressistas só poderiam resultar em algo: o ocaso da UNASUL. A denúncia oficial realizada pelo Brasil ao Tratado Constitutivo da organização ocorreu em 15 de abril de 2019, “a decisão foi comunicada oficialmente ao governo do Equador, país depositário do acordo, e surtirá efeitos transcorridos seis meses a contar da data de hoje” (ITAMARATY, 2019). Antes mesmo de denunciar a UNASUL,

Em 22 de março último, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram documento por meio do qual indicaram sua vontade de constituir o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em substituição à UNASUL. O novo foro terá estrutura leve e flexível, com regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões. Terá, ainda, a plena vigência da democracia e o respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros (ITAMARATY, 2019).

O ocaso da organização se concretizou, uma instituição pensada e projetada muito antes dos governos petistas havia sido esvaziada e sendo acusada de ser o “clube de Lula” sendo que, o próprio histórico político que resultou na UNASUL desmonta tal argumento. Ademais, o início do processo de desmonte de a organização ter sido iniciado assim que havia sido alterado o espectro político do presidente do país diz muito sobre a política externa brasileira ser usada como uma política de governo e não uma política de Estado como deveria ser. Além disso, demonstra o quão relevante são as mudanças que ocorrem na sua política interna e ideológica afetando o seu comportamento externo.

Simões (2019) aponta que

A grande questão parece ser a troca de blocos regionais em detrimento da mudança de governo nos países. Na retórica, essa perspectiva se liga a um discurso recente acerca da flexibilização dos organismos internacionais. Na prática, quer dizer que novos governos chegam ao poder e apontam que as dinâmicas regionais estabelecidas em outros governos são engessadas e enviesadas. Logo existe a necessidade de se criar outro bloco e conseqüentemente inicia-se um processo de *overlapping* de regionalismos. De modo geral, mesmo que muito recente, a postura assumida pela política externa brasileira no governo Bolsonaro demonstra a intencionalidade de ruptura com os governos do Partido dos Trabalhadores, esvaziando e invalidando seus legados, como ocorreu com a UNASUL. O esvaziamento da UNASUL é a forma que novo governo encontrou de findar qualquer aspecto que remetesse aos governos de Lula e Dilma e a alianças entre governos progressistas na América do Sul (SIMÕES, 2019, p. 13).

A principal justificativa utilizada por Bolsonaro para denunciar o Tratado Constitutivo da UNASUL estava pautada na sua avaliação sobre o desempenho da organização ter sido um fracasso sobre a resolução da crise da Venezuela (ALBUQUERQUE; IVES, 2019, p. 12). No entanto, conforme exposto acima, a intenção velada do governo era de sucumbir com uma organização que havia sido consolidada durante governos de esquerda. Além disso, o próprio governo, antes mesmo de realizar a saída formal da UNASUL já estava articulando com outros Estados para a construção do Fórum para o Programa da América do Sul (PROSUL), o qual, como era de se esperar, não convidou a Venezuela a fazer parte (ALBUQUERQUE; IVES, 2019; VERDÉLIO, 2019). Para o ministro Ernesto Araújo,

A substituição da UNASUL pelo PROSUL, alicerçada na democracia e na liberdade econômica, proporciona-nos uma nova alavancagem integracionista capaz de transformar a América do Sul em um grande espaço de dinamismo econômico, livre de uma vez por todas do caudilhismo e do projeto totalitário do Foro de São Paulo (BRASIL, 2019, s/p.).

Na análise de Júnior (2020),

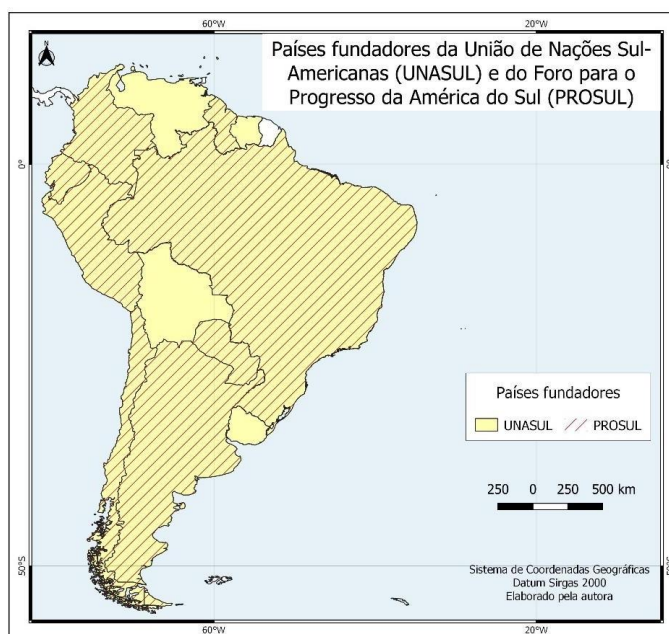
Dessa forma, o chanceler critica claramente o projeto integracionista que representa a UNASUL, fazendo uma correlação com o Foro de São Paulo (organização que promove encontro entre partidos de esquerda e organizações na América Latina), não tendo sido alicerçada na ‘liberdade econômica’, característica dos processos de integração em que são exemplos o MERCOSUL ou a Aliança para o Pacífico. Além do mais, Ernesto Araújo argumenta que a política externa está agora voltada para o crescimento econômico e aumento do poder e da prosperidade da nação, o que na visão do ministro, não seria o caminho percorrido na UNASUL (JÚNIOR, 2020, p. 7).

A criação do PROSUL foi idealizada pelo presidente chileno Sebastian Piñera e começou a ter base a partir da assinatura da Declaração de Santiago, e contou com a participação de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Guiana e Peru, e possuía como requisitos “estar em plena vigência da democracia, com respeito à separação

dos poderes do Estado, liberdade e direitos humanos, assim como o respeito à soberania e integridade territorial” (VERDÉLIO, 2019). Além disso, a ideia estava baseada na proposta não obter um tratado constitutivo e não ser um organismo, como era a UNASUL, com a intenção de possuir um formato mais flexível e enxuto (VERDÉLIO, 2019).

Conforme será demonstrado no mapa abaixo, a intenção do PROSUL além de isolar a Venezuela da região, consistia em alinhar os principais governos conservadores da região, promovendo um espaço de diálogo que correspondesse aos interesses do atual espectro político que estava no poder, ou seja, a direita.

MAPA 2 – Países fundadores da UNASUL e do PROSUL



Fonte: OLIVEIRA CRUZ, 2020, p. 116

Desse modo, é possível perceber a inflexão que a política externa brasileira sofreu com à guinada a extrema-direita na sua política doméstica a partir da eleição de Bolsonaro, corroborando mais uma vez com a tese de Putnam e o entrelaçamento entre a política doméstica e a internacional. A principal característica exibida no direcionamento de Bolsonaro, que seria o desejo em romper com todo o legado construído pelos governos petistas, pode-se dizer que marcou uma continuidade do governo de Temer (2016-2018). Ainda assim, analisando os quatro primeiros meses desse governo conservador, já se pode perceber o rompimento com tradições do Itamaraty e a realização de uma política externa totalmente ideológica e voltada para os países centrais, especialmente Estados Unidos.

Conforme supracitado, é importante frisar que já no governo Temer o Brasil havia se retirado temporariamente da UNASUL, e desde então os dois presidentes que prometiam uma “desideologização” da política externa, apenas a ideologizaram de uma maneira que fosse benéfica para eles e sua base apoiadora. Além disso, as propostas de lançamento do PROSUL estavam baseadas em

[...] criar um espaço de diálogo e colaboração sul-americano, proporcionando boas relações geopolíticas; construir e consolidar um cenário econômico local de cooperação e coordenação; flexibilizar as relações comerciais regionais, buscando essencialmente a redução de custos operacionais e logísticos; proporcionar uma integração infra-estrutural, priorizando os setores de energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime (BRASIL, 2021).

Além disso, assim que assinou a Declaração de Santiago, o presidente Bolsonaro publicou em uma rede social alegando que os principais pilares do PROSUL seriam “a democracia, a prosperidade e o respeito às soberanias”, o que seria o oposto ao “avanço totalitário observado nos últimos anos com a UNASUL” (FIGUEIREDO, 2019). Além do presidente, o Ministro Ernesto Araújo afirmou que a intenção do PROSUL era de se sustentar em pilares de integração econômica e respeitando o Estado de Direito, o chanceler ainda afirmou que houveram tentativas de posicionar o projeto como de direita, como se a esquerda tivesse com dúvidas sobre a democracia (AGÊNCIA BRASIL, 2019). Seabra (2021, p. 34) ainda revela que a iniciativa do PROSUL obtinha a “promessa de uma estrutura alegadamente menos ideológica, mas também acarretando menos compromissos permanentes para o Brasil”.

Nessa perspectiva, Fiori Neto (2020) salienta que o PROSUL nasceu como uma nova proposta de organização

[...] para suprir os interesses dos novos governantes, em sua maioria de direita, eleitos recentemente. O Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) passa a ser um produto de um momento de acirramento ideológico na UNASUL em que desconectou países com diferentes alinhamentos ideológicos, que, em momentos anteriores, ainda se sentavam à mesa para discutir diferentes temas (FIORI NETO, 2020, p. 130-131).

O autor ainda adiciona “diferentemente da UNASUL, o PROSUL surge em um contexto de contraposição ideológica a uma organização regional. [...] A ideia se apresenta como uma resposta da direita ao viés de esquerda da UNASUL e à Venezuela (FIORI NETO, 2020, p. 145). Na tabela a seguir, o autor apresenta os principais pontos da Declaração de Santiago.

Tabela 2 – Pontos importantes da Declaração de Santiago (2019)

Tópicos	Características
Estrutura	Flexibilidade, simplificação, pragmatismo e não duplicidade institucional;
Presidência	12 meses (Chile); Sucessão (Paraguai).
Temas	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura; • Energia; • Saúde; • Defesa e segurança; • Combate ao crime; • Prevenção de e resposta a desastres naturais. • Desenvolvimento sustentável; • Eliminação da pobreza; • Empreendedorismo.
Soberania	<ul style="list-style-type: none"> • Integridade territorial; • Zona de Paz.
Requisitos para participação	<ul style="list-style-type: none"> • Plena vigência da democracia e ordem constitucional; • Respeito à separação dos poderes do Estado, garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Fonte: FIORI NETO, 2020, p.143-144.

Oliveira Cruz (2020, p. 112) corrobora com esta visão e reforça que “o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL) substituiu a UNASUL, com uma proposta simplória e genérica para a integração regional”. Além disso, para a autora, essa saída dos países da UNASUL,

[...] inaugurou uma nova fase da integração regional dissociada dos ideais e objetivos da cooperação estabelecida entre os estados sul-americanos nos primeiros anos do século XXI, deixando para trás a herança, os avanços e todo o trabalho feito em relação à cooperação regional no período de 2008 a 2019. A proposta está baseada na ampliação da cartilha neoliberal no subcontinente, feita a partir da exclusão de temas fundamentais para a integração regional, como é o caso das migrações e da cooperação no âmbito da pesquisa, inovação e tecnologia (OLIVEIRA CRUZ, 2020, p. 117).

Nessa perspectiva, é válido destacar no que se refere às discussões propostas nas diretrizes de funcionamento do PROSUL serem semelhantes as da UNASUL, no entanto, bem mais simplórias. A autora destaca que o principal exemplo dessa simplicidade está nos recortes temáticos para a formação de grupos de trabalho, pois “enquanto na UNASUL havia uma estrutura organizacional baseada em conselhos regionais, formada por diferentes grupos de trabalho, no PROSUL, é indicada apenas a formação de grupos de trabalho” (OLIVEIRA CRUZ, 2020, p. 118), desta forma “se a estrutura organizacional da UNASUL já era frágil, [...] a do PROSUL é praticamente inexistente” (OLIVEIRA CRUZ, 2020, p. 118).

Portanto, o fato relevante a ser discutido é que, ao invés do governo brasileiro reformar uma organização que já estava em funcionamento há anos e que poderia render saldo benéfico para a integração na região, Bolsonaro e outros líderes de direita optaram por deteriorar de vez e ruir com a UNASUL, com a contraproposta de um fórum de diálogo que não abrange todos os países da América do Sul. Conforme destaca Simões (2019)

A proposta de criação do PROSUL [...] parece apenas uma resposta à necessidade do governo de substituir as dinâmicas regionais estabelecidas em governos passados. De um modo geral, o esvaziamento e saída da UNASUL foi a forma de extinguir o legado dos governos Lula e Dilma e isolar a Venezuela na região (SIMÕES, 2019, p. 17).

E Oliveira Cruz (2020) finaliza afirmando

O novo acordo desconsiderou o que já havia sido discutido anteriormente, incluindo os aspectos mais simples como documentos e mecanismos de difusão comunicação, até os aspectos mais elaborados como os fóruns e projetos. Ademais, a organização e a proposta do foro são precárias e incipientes. Mesmo após um pouco mais de um ano de sua criação, o site oficial do PROSUL só está disponível no idioma espanhol, com pequenos resumos de três ou quatro linhas de texto para cada área prioritária [...] baseada em um discurso ideológico excludente, a criação do PROSUL tornou simplória, genérica e precária a proposta de integração e cooperação regional que vinha sendo desenvolvida nos últimos onze anos. O PROSUL destruiu a capacidade organizacional e democrática dos países do subcontinente em torno de um projeto comum para a soberania e autonomia sul-americana. Por outro lado, indica a ampliação e aprofundamento os laços de dependência e subordinação dos países sul-americanos com o centro do sistema capitalista, sobretudo com os Estados Unidos (OLIVEIRA CRUZ, 2020, p. 119-120).

Ao fim e ao cabo, foi possível analisar a inabilidade política de Bolsonaro e de Ernesto Araújo ao esvaziarem uma organização consolidada para adentrarem no projeto do PROSUL que claramente era a base da destruição do legado dos governos progressistas presentes na América do Sul durante as primeiras décadas do século XXI. Especialmente para o governo brasileiro, a integração e a cooperação da região não estiveram em suas pautas de campanha e nem obtiveram um direcionamento assertivo, a intenção do presidente era de se alinhar com os norte-americanos, isolar a Venezuela da região e romper com a política externa de Lula da Silva e Dilma Rousseff, estabelecendo uma ruptura nos procedimentos diplomáticos do país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ativismo na busca pela liderança regional e os esforços assumidos pelo presidente Lula da Silva (2003-2010) para consolidar a integração e a cooperação no âmbito da América do Sul, mesmo que a prioridade brasileira em relação à América Latina já estivesse prevista na Constituição Federal de 1988, foi uma inovação como meio de inserção e projeção internacional para se adaptar a reconfiguração da ordem internacional contemporânea (SILVA; GIL, 2013). Além disso, o olhar do presidente voltado para as regiões do Sul global e a sua atuação através do multilateralismo da reciprocidade, foram decisões estratégicas de uma política externa ativa e altiva, com uma diplomacia presidencial efetiva e uma inserção internacional assertiva do Brasil, tornando o país uma potência emergente e o colocando para ocupar um espaço relevante no Sistema Internacional.

Desse modo, buscou-se investigar como as alternâncias na política doméstica brasileira refletiram na participação do Brasil na UNASUL (2008-2019)? A partir da pesquisa documental e bibliográfica realizada, foi possível confirmar a hipótese que as alternâncias na política doméstica brasileira afetaram a participação do país na organização, especialmente devido as mudanças ideológicas de governo que foram ocorrendo desde 2008 até 2019. Além disso, a orientação da política externa brasileira a partir de visões ideológicas foi o fator preponderante que culminou com a saída do Brasil da UNASUL durante o governo de Jair Bolsonaro.

Ademais, a partir do Brasil ter assumido a responsabilidade e liderança no processo de integração e regionalização, privilegiando a construção de um ordenamento na América do Sul (SARAIVA; JÚNIOR, 2016) e, especialmente, arquitetando uma estrutura autônoma na região sem a interferência externa, especialmente dos Estados Unidos, justificou-se o engajamento em consolidar a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Sendo assim, apesar do histórico falho de integração ao longo dos anos na América Latina, principalmente por essa ingerência externa, somada a dependência externa dos países e a falta de autonomia, a consolidação da união dos países se redirecionando para o Cone Sul foi um ponto de inflexão importante e uma conquista dos governos progressistas que comandavam os países durante esse período.

Desse modo, o protagonismo presidencial foi substancial nesse processo, e constitui a principal diferença entre o presidente Lula da Silva (2003-2010) e a sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016). No desenrolar dos capítulos, optou-se por realizar uma abordagem histórica da política externa brasileira para a América do Sul, enfatizando primeiramente o

histórico desta organização e, posteriormente, evidenciando o entrelaçamento entre a política doméstica e a internacional nos rumos que o país tomou referente à organização, especialmente com a mudança ideológica de governo a partir do processo de impeachment contra a presidenta Rousseff em 2016.

A partir da análise da política externa dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atualidade) foi possível constatar como a política externa brasileira ainda é tratada como uma política de governo, sendo esta modificada cada vez que uma ideologia divergente da predecessora assume o comando do país. Desse modo, após realizar um panorama do histórico integracionista da região, foi possível constatar que a UNASUL não surge como um “clube do Lula” (SIMÕES, 2019), mas sim como resultado de anos de negociações e proposições dos países, embasada em uma aproximação política dos Estados com o intuito de dizimar as ingerências estrangeiras na região, assim como de promover o desenvolvimento das nações em âmbitos além de comerciais, como defesa, infraestrutura e financiamento.

A partir do segundo capítulo desta pesquisa, buscou-se evidenciar com maior ênfase como se deu o jogo político em cada um dos governos que comandaram o Brasil ao longo desses onze anos. Conforme relatado, a relevância do governo Lula da Silva (2003-2010) para a integração regional foi preponderante, a sua política externa baseada no multilateralismo da reciprocidade, cooperação Sul-Sul e ancorada no paradigma logístico, formaram um importante acumulado para a política externa brasileira, contribuindo para o país se inserir assertivamente no Sistema Internacional e se tornar uma potência emergente.

Durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016) houve um declínio das relações internacionais do Brasil, uma vez que ocorreu um recuo do ativismo regional brasileiro, não se distanciando da região, mas diminuindo os esforços para a integração e cooperação nesse âmbito. A vontade política de construção de uma liderança regional, protagonizada por Lula da Silva, não se sustentou durante o governo de Rousseff, no entanto, o país não deixou de ser a única potência emergente da América Latina através da continuidade, mesmo que vagarosa, das estratégias internas e externas de seu predecessor (SARAIVA; JÚNIOR, 2016; CERVO; LESSA, 2014).

Desse modo, foi possível constatar que, apesar do Brasil passar por um período de declínio em suas relações internacionais durante o governo de Dilma Rousseff, as suas proposições para com a UNASUL não se desestimularam a ponto de ser considerado um esvaziamento da organização. Nessa perspectiva, o esvaziamento da UNASUL teve seu início quando o governo Temer (2016-2018) assume a presidência no Brasil a partir do processo de

impeachment da presidente Dilma Rousseff (2011-2016) em 2016, e com a chancelaria sendo assumida por José Serra, o qual desde o início de seu mandato já dava sinais de uma política externa ideologizada e voltada para os Estados Unidos e União Europeia (NERY, 2016).

É válido ainda mencionar que após arquitetado o golpe contra a presidente petista, mesmo que a organização já estivesse passando por problemas institucionais e de estruturação, o presidente passou a deteriorar a visão da relevância da América do Sul na agenda externa brasileira, priorizando as relações com os parceiros tradicionais – especialmente Estados Unidos e União Europeia (NERY, 2016). Além disso, o principal objetivo do antigo vice de Rousseff consistia em dismantlar todo o legado que os governos petistas haviam construído ao longo dos treze anos em que estiveram no poder. Ademais, a partir de 2015-2016, com o esvaziamento da comunidade epistêmica favorável a integração no subcontinente (SARAIVA; JÚNIOR, 2016), inicia-se um processo de desmonte nas instituições consolidadas durante os governos progressistas na América do Sul.

E a política externa de Temer foi apenas o início do dismantelamento da integração regional, após a vitória de Jair Bolsonaro (2019-atualidade) nas eleições presidenciais de 2018, a UNASUL estava então condenada. Em sua campanha presidencial, Bolsonaro demonstrava o seu tom conservador e intencionava se aproximar dos seus eleitores a partir de um discurso nacionalista e patriótico (CIOCCARI; PERSICHETTI, 2019), além de ter utilizado das redes sociais para sua campanha, se tornando um “influenciador digital” e posteriormente utilizou-se dessa mobilização nos canais virtuais de comunicação como sustentação do seu governo (LAGO, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019).

A vitória do presidente, que havia sido deputado por sete mandatos, marcou a ascensão da direita radical ao comando do país, fato que não ocorria desde a redemocratização (ZUCATTO, 2019). Ademais, logo que se consagrou vitorioso, o governo Bolsonaro esteve “essencialmente caracterizado por um discurso virulento e por uma vontade visceral de proceder a um corte profundo com a governação anterior do Partido dos Trabalhadores (PT)” (SEABRA, 2021, p. 34). Sendo assim, em relação à agenda externa do país, o presidente iniciou realizando uma ruptura nos procedimentos diplomáticos brasileiros, indicando para chefiar o Itamaraty o diplomata Ernesto Araújo, uma escolha sem precedentes de um profissional que possuía uma carreira medíocre sem nenhum destaque entre seus pares que recém em 2018 havia sido promovido a ministro de primeira classe e nunca havia chefiado uma embaixada no exterior (FREIXO, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019).

Vale ressaltar que no plano de governo de Bolsonaro, o presidente apenas assegurou que iria promover a integração no âmbito da América Latina com países que estivessem

“livres de ditaduras”. Neste plano ainda, havia uma ausência da apresentação de ações concretas para a agenda externa brasileira, além de não mencionar a América do Sul e sequer a integração regional. A política externa brasileira sob o comando de Bolsonaro e Araújo, inaugurou um americanismo ideológico, em prejuízo ao americanismo pragmático que baseou a política externa dos governos anteriores desde Ernesto Geisel (1974-1979) (MEDEIROS; VILLAS-BOAS; ANDRADE, 2019; LIMA; ALBUQUERQUE, 2019), ou seja, alinhou-se com os posicionamentos norte-americanos sem qualquer reciprocidade nessa relação.

A guinada à extrema direita do Brasil, o americanismo ideológico engajado pelo governo Bolsonaro, assim como a aversão a qualquer política realizada durante os governos progressistas só poderiam resultar em algo: o ocaso da UNASUL. Foi possível, a partir disso, perceber a inflexão que a política externa brasileira sofreu com a guinada a extrema-direita na sua política doméstica a partir da eleição de Bolsonaro, corroborando mais uma vez com a tese de Putnam e o entrelaçamento entre a política doméstica e a internacional. A principal característica exibida no direcionamento de Bolsonaro, que seria o desejo em romper com todo o legado construído pelos governos petistas, pode-se dizer que marcou uma continuidade do governo de Temer (2016-2018).

Por fim, para consolidar o desmantelamento do legado petista, Bolsonaro denunciou o Tratado Constitutivo da UNASUL, formalizando a saída brasileira da organização, e assinou, antes mesmo de se retirar da organização, juntamente com Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru um documento sinalizando a vontade de constituir o PROSUL, o qual não abrangia todos os países da região e, especialmente, excluía a Venezuela desse espaço (ALBUQUERQUE; IVES, 2019; VERDÉLIO, 2019). Ademais, a intenção do PROSUL além de isolar a Venezuela da região, consistia em alinhar os principais governos conservadores da região, promovendo um espaço de diálogo que correspondesse aos interesses do atual espectro político que estava no poder, ou seja, a direita.

Portanto, nota-se o interesse do governo em conduzir a política externa como uma política de governo, atrelando os seus interesses internos e de seus apoiadores, para desestruturar uma organização acusando-a de ideológica e de ineficaz, mas criando uma nos mesmos moldes. Assim também, o início do processo de desmonte da UNASUL ter sido iniciado assim que havia sido alterado o espectro político do presidente do país reforça o fato da política interna afetar a decisão externa do país e, principalmente, diz respeito a utilização da política internacional como meio de solidificar os interesses de um governo, enquanto deveria se preocupar em atender as necessidades do Estado.

Diante de uma perspectiva dos jogos de dois níveis, o qual aborda a ligação intrínseca entre a política doméstica e a internacional, observando como e quando uma influencia a outra, e vice-versa, pretendeu-se compreender os entrelaçamentos entre a política doméstica e a internacional que motivaram a entrada e o protagonismo brasileiro na criação da organização e, posteriormente, as justificativas da denúncia ao Tratado Constitutivo da UNASUL.

Desse modo, confirmou-se a hipótese de que a alternância dos governos brasileiros de 2003 a atualidade, de governos de centro-esquerda para um governo de extrema-direita influenciou de maneira significativa a postura do país frente a UNASUL: de uma participação de liderança na formação da organização em 2008 - sendo o principal idealizador do bloco e incentivador da integração regional, para uma mudança nessa postura e uma saída do país do bloco. Constatou-se ainda que essa modificação da posição brasileira frente à organização e ao espaço sul-americano se deram pelas mudanças ideológicas de governo, ocasionando o ocaso da organização e o afastamento das relações com os vizinhos. Nota-se ainda, através da análise realizada, que as mudanças ideológicas de governo contribuíram e foram a principal motivação brasileira para se retirar da UNASUL em 2019.

Devido a magnitude e a complexidade sugerida pelo presente trabalho, este estudo não obteve a intenção de esgotar as pesquisas sobre o assunto, ademais, por se tratar de uma temática contemporânea e complexa, diversos fatores influenciam no futuro da integração regional na América do Sul. Conforme evidenciado, as mudanças de governo tiveram peso significativo para as alterações na agenda externa do país, sendo assim, o futuro do PROSUL também é incerto. Diante dessa perspectiva, deve-se também considerar a situação da política doméstica dos outros países da região, uma vez que quanto mais governos conservadores e com uma agenda voltada para os Estados Unidos e a Europa são eleitos, mais afetada estará a integração regional.

REFERÊNCIAS

- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração. Disponível em: < <https://www.aladi.org/sitioaladi/language/pt/aladi-4/>> Acesso em: 16 set. 2021.
- ALBUQUERQUE, Marianna; IVES, Diogo. **ABC do Jair: o novo léxico da política externa brasileira**. Observatório Político Sul-Americano (OPSA), n. 3, jul./set. 2019. Disponível em: < http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPESA_2019_n3_jul-set-1.pdf> Acesso em: 27 jan. 2022.
- ALBURQUERQUE, Marianna. **O indivíduo, o Estado e a Guerra: um ano do governo de Michel Temer em três níveis de análise**. Boletim OPSA n. 3, jul./set. 2017. Disponível em: < http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPESA_2017_N03-Jul-Set.pdf > Acesso em: 18 jan. 2022.
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas. Disponível em: < http://www.ftaa-alca.org/alca_p.asp> Acesso em: 16 set. 2021.
- ALEIXO, José Carlos Brandi. **Integração na América Latina**. R. Inf. Legisl. Brasília a. 21 n. 81, jan./mar. 1984. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/185416/000406284.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em: 16 set. 2021.
- AMÂNCIO, Marina Pinheiro Napoleão Braz. **O processo de institucionalização da UNASUL e as assimetrias entre os países membros**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, 2017. Disponível em: < <https://repositorio.ufpi.br/xmlui/handle/123456789/1343> > Acesso em: 13 set. 2021.
- ANDERSON, Perry. **O Brasil de Lula**. Novos estudos CEBRAP [online]. 2011, n. 91, pp. 23-52. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000300002>>. Acesso em: 07 jan. 2022.
- ANDRADE, Mayara Amaral de. A política ativa e altiva de Celso Amorim. **Diário das nações**, 2020. Disponível em: < <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-altiva-de-celso-amorim/> > Acesso em: 07 jan. 2021.
- Após três eleições, Lula chega à Presidência da República. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41521.shtml>> Acesso em: 03 jan. 2022.
- ARAÚJO, Ernesto. **Discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo**, em Brasília, 2019. Brasília: FUNAG, 2019. Disponível em: < <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>> Acesso em: 27 jan. 2022.
- AZZI, Diego; FRENKEL, Alejandro. **Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul: um parêntese?** Nueva Sociedad, ago./set. 2021. Disponível em: < <https://nuso.org/articulo/Jair-Bolsonaro-desintegracao-America-Sul/>> Acesso em: 26 jan. 2022.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior.** TEMAS & MATIZES - nº 14 - segundo semestre de 2008. Disponível em: < <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2477>> Acesso em: 11 set. 2021.

BARRETO, Vicente Costa Pithon. **Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos:** princípios, alterações e continuidade. Revista de Informação Legislativa, a. 47, n. 187, jul./set. 2010, Brasília. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198653> > Acesso em: 08 jan. 2022.

BARROS, Pedro Silva; RAMOS, Felipe S. **O Novo Mapa da Integração Latino-Americana:** balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). Revista do IMEA, v. 1, n. 2, 2013, p. 7-20. Disponível em: < <https://revistas.unila.edu.br/IMEA-UNILA/article/view/177>> Acesso em: 16 set. 2021.

BRAGANÇA, Danillo Avellar. **A UNASUL como estratégia da expansão da liderança regional brasileira.** Revista Oikos, v. 15, n. 1, p. 37-47, 2016. Disponível em: < <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/413> > Acesso em: 08 jan. 2022.

Brasil oficializa saída da UNASUL. **DW**, 2019. Disponível em: < <https://www.dw.com/pt-br/brasil-oficializa-sa%C3%ADda-da-unasul/a-48348335>> Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Michel Temer toma posse como presidente da República.** Brasília: Câmara dos Deputados, Política e Administração pública, 2016. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/497259-michel-temer-toma-posse-como-presidente-da-republica/>> Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.667, de 11 de janeiro de 2012.** Promulga o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília: Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm> Acesso em: 11 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **PROSUL.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e da Segurança Pública, 02 jul. 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/atuacao-internacional/foros-e-redes/prosul> > Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Os primeiros avanços da nova política externa.** Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 08 de mai. 2019. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/21003-os-primeiros-avancos-da-nova-politica-externa-valor-economico-08-05-2019> > Acesso em: 27 jan. 2022.

CADONÁ, Marco André; OLIVEIRA, Carolina de. **O complexo regional de segurança da América do Sul:** uma análise a partir do conselho de defesa sul-americano da UNASUL. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais (RBPI), v. 6, n. 12, p. 269-298, jul./dez. 2017. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/75251/47695>> Acesso em: 21 jan. 2022.

CASARÕES, Guilherme. **A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional.** Conjuntura Austral, v.7 n. 37, 2016. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/67702>> Acesso em: 18 jan. 2022.

CASARÕES, Guilherme. **O novo chanceler e o xadrez político da política externa.** NEAI-UNESP. 06 mar. 2017. Disponível em: <<https://neai-unesp.org/guilherme-casaro-es-o-novo-chanceler-e-o-xadrez-politico-da-politica-externa/>> Acesso em: 18 jan. 2022.

CASTILHO, Ana Luísa; VILAS BOAS, Vinícius. **A política externa do governo Temer e o distanciamento da integração regional da América do Sul.** Conjuntura Internacional, nov. 2018. Disponível em: <<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/11/26/a-politica-externa-do-governo-temer-e-o-distanciamento-da-integracao-regional-na-america-do-sul/>> Acesso em: 24 jan. 2022.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br>> Acesso em: 16 set. 2021.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** 5º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. **O declínio:** a inserção internacional do Brasil (2011-2014). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 57, p. 133-151, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CKYGVYXfKp6GvwydF8WLqPF/?format=html>> Acesso em: 11 jan. 2022.

CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático.** Revista Brasileira de Política Internacional [online]. 2003, v. 46, n. 2, p. 5-25. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/zbz5ycSxKHRYZCRpkPqRyGF/?lang=pt#>> Acesso em: 10 dez. 2021.

Cinco pontos que marcaram os discursos de posse de Bolsonaro. **BBC News**, 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46730648>> Acesso em: 27 jan. 2022.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. **A campanha eleitoral permanente de Jair Bolsonaro:** o deputado, o candidato e o presidente. Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF – LUMINA, v. 13, n. 3, set./dez. 2019, p. 135-151. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/lumina/article/view/28571>> Acesso em: 20 jan. 2022.

COMUNIDAD ANDINA. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>>. Acesso em: 13 set. 2021.

CONSIDERA, C. A. **Política internacional I: a política externa brasileira e os novos padrões de inserção no sistema internacional do século XXI.** São Paulo: Editora Saraiva, 2016. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502623804/>> Acesso em: 16 set. 2021.

CORNETET, João Marcelo Conte. **A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade.** Conjuntura Austral, v. 5, n. 24, jun./jul. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>> Acesso em: 12 jan. 2022.

COUTO, Leandro Freitas. **Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula.** Revista Civitas, v. 10, n. 1, Porto Alegre, jan./abr. 2010, p. 23-44. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6591>> Acesso em: 16 set. 2021.

CRISTALDO, Heloisa. **Após mais de cinco anos como vice, Temer assume definitivamente a Presidência.** Agência Brasil, Brasília, 31 ago. 2016. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/temer-assume-definitivamente-presidencia-do-pais>> Acesso em: 19 jan. 2022.

DIAZ, Lucas; BONATTO, Lucas; BALARDIM, Rafael. **A União de Nações Sul Americanas (UNASUL) no contexto do governo Lula (2003-2010).** Anais do 9º Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão – SIEPE, Santana do Livramento: UNIPAMPA, v. 9, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/SIEPE/article/view/98187>> Acesso em: 07 jan. 2022.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, em Brasília, 07 de março de 2017.** MRE. Brasília: MRE, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloyisio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

FIGUEIREDO, Danniell. **Prosul: entenda o novo bloco sul-americano.** Politize, 3 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/prosul/>> Acesso em: 27 jan. 2022.

FIORI NETO, Octávio. **Da UNASUL para o PROSUL: a visão do Estado de Direito e o Regionalismo latino-americano.** Revista Conjuntura Global, v. 9, n.1, 2020, p. 130-149. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/view/72773/40997>> Acesso em: 09 fev. 2022.

FRANCO, Yuri Soares. **A influência do Foro de São Paulo nas estratégias políticas das esquerdas latino-americanas (1990-2019).** Dissertação (Mestrado em História) – Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/40506/1/2020_YuriSoaresFranco.pdf> Acesso em: 08 fev. 2022.

FREIXO, Adriano de. **As relações exteriores – Bolsonaro, 100 dias.** Le monde Diplomatique, 2019. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-relacoes-exteriores-bolsonaro-100-dias/>> Acesso em: 26 jan. 2022.

FUCCILLE, Alexandre; MARIANO, Marcelo Passini; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. 2017. **O governo Dilma Rousseff e a América do**

Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). Colombia Internacional, Bogotá, n. 92, p. 43-72, out. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n92/0121-5612-rci-92-00043.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2022.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Porto Alegre, RS: L&PM, 2012.

GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. **A política externa de Temer sob as reflexões atuais acerca do regionalismo sul-americano.** Observatório de Regionalismo. São Paulo: Unesp, 2018. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2018/02/26/a-politica-externa-de-temer-sob-as-reflexoes-atuais-acerca-do-regionalismo-sul-americano/>> Acesso em: 21 jan. 2022.

GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A AMPLIAÇÃO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL RUMO À UNASUL.** In: Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/GAZZOLA_II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf> Acesso em: 16 set. 2021.

Governo Temer tem aprovação de 7% e reprovação de 62%, diz Datafolha. **G1**, Brasília, 27 dez. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/27/reprovacao-de-temer-recua-para-62-no-fim-do-governo-diz-datafolha.ghtml>> Acesso em: 25 jan. 2022.

GRAEFF, Leticia Recktenvald. **IIRSA E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: Análise dos interesses associados aos projetos regionais de infraestrutura.** Trabalho de Conclusão de Curso (bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/128082/Monografia%20da%20Let%203%ADcia%20Graeff.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 16 set. 2021.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Integração Regional. In: HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios.** Nueva Sociedad (especial em português). [S.l.:s.n.]. p. 22-41, dez. 2010. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/>> Acesso em: 07 jan. 2022.

Histórico do Foro de São Paulo, 2014. In: Foro de São Paulo. Disponível em: <<https://forodesaopaulo.org/>> Acesso em: 16 set. 2021.

ITAMARATY. **Declarações do governo de El Salvador sobre a situação interna no Brasil.** Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14032-declaracoes-do-governo-de-el-salvador-sobre-a-situacao-interna-no-brasil.>> Acesso em: 20 jan. 2022.

ITAMARATY. **Declarações do Secretário-Geral da UNASUL sobre a situação interna no Brasil.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14024-declaracoes-do-secretario-geral-da-unasul-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>> Acesso em: 20 jan. 2022.

ITAMARATY. **Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), 2019.** Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul> Acesso em: 27 jan. 2022.

ITAMARATY. **Manifestações sobre a situação interna no Brasil.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil>> Acesso em: 20 jan. 2022.

JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **Uma análise da política externa do governo Lula da Silva.** Dossiê os anos Lula, Revista Debates, v. 4, n. 2, p. 60-80, jul-dez, 2010. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/16561/10583>> Acesso em: 09 jan. 2022.

JÚNIOR, José Bruno Fenerick. **Política Externa Brasileira de Bolsonaro: o Caso da Unasul.** In: ERÍRIO, 2020, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://integri.com.br/trabalhos-apresentados/eririo-2020/politica-externa-brasileira-de-bolsonaro-o-caso-da-unasul/>> Acesso em: 10 set. 2021.

LAGO, Miguel. **Procura-se um presidente.** Revista Piauí, maio 2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/procura-se-um-presidente/>> Acesso em: 27 jan. 2022.

Le Monde descreve como os filhos de Bolsonaro influenciam de forma invasiva a presidência. **Rádio França Internacional (RFI)**, 09 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/br/brasil/20190409-le-monde-descreve-como-os-filhos-de-bolsonaro-influenciam-de-forma-invasiva-presiden>> Acesso em: 27 jan. 2022.

LEÃO, André Pimentel Ferreira. **Política externa brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma.** Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 22, jan-abr, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6730>> Acesso em: 05 jan. 2022.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Avanços, impasses e desafios na integração.** In: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo (orgs.). **2003-2013: uma nova política externa.** Tubarão: Ed. Copiart, 2014. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11346.pdf>> Acesso em: 16 set. 2021

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. **O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa.** Observatório Político Sul-Americano (OPSA), n. 1, jan./mar. 2019. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPESA_2019_n1-jan-mar.pdf> Acesso em: 26 jan. 2022.

MARIANO, Marcelo Passini; VIGEVANI, Tullo. A Alca e a política externa brasileira. In: ALTERNANI DE OLIVEIRA, Henrique & LESSA, Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.** v.1. SP: Saraiva, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 5 ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

MEDEIROS, Klei P.; VILAS-BOAS, Vinícius; ANDRADE, Enrico. **Política Externa Conservadora: uma nova matriz no Brasil?** Le Monde Diplomatique, mar. 2019. Disponível em: < <https://diplomatie.org.br/79475-2/>> Acesso em: 26 jan. 2022.

MERCOSUL. **Mercado Comum do Sul**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>> Acesso em: 13 set. 2021.

MIRANDA, Samir Perrone de. **A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul**. Revista Conjuntura Austral, v. 10, n. 51, jul./set. 2019. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362>> Acesso em: 18 jan. 2022.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **A construção da América do Sul: o Brasil e a UNASUL**. Curitiba: Appris, 2021.

NAFALSKI, G. P. N. **UNASUL: Uma Perspectiva Política de Integração Sul-Americana**. Dissertação (Mestrado) em Sociologia, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2010. Disponível em: < http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/unasul/mono_nafalski_unasul.pdf> Acesso em: 16 set. 2021.

NERY, Tiago. **A política externa brasileira, as coalizões de poder e a Unasul: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico**. Mural Internacional, v. 8, n. 2, ju./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/35792>> Acesso em: 12 jan. 2021.

NERY, Tiago. **UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano**. Caderno CRH [online], v.29, n.spe3, pp. 59-75, 2016. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0059.pdf>> Acesso em: 11 set. 2021.

NOBILE, Rodrigo. **ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas**. In: Enciclopédia Latino-Americana. Disponível em: <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/a/alba>> Acesso em: 16 set. 2021.

NOBRE, Marcos. **O caos como método**. Revista Piauí, abr. 2019. Disponível em: < <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-caos-como-metodo/>> Acesso em: 26 jan. 2022.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Disponível em: < <http://www.oas.org/pt/>> Acesso em: 16 set. 2021.

OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques de. **Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL: o que mudou?** Revista de Geopolítica, v. 11, n. 4, p. 111-122, out./dez. 2020. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/306>> Acesso em: 09 fev. 2022.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTERNANI DE OLIVEIRA, Henrique & LESSA, Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v.1. SP: Saraiva, 2006.

PANIZZA, Francisco. **La Marea Rosa**. Análise de Conjuntura OPSA, nº 8, agosto 2006. Disponível em: < <https://pdfcoffee.com/panizza-la-marea-rosa-pdf-free.html>> Acesso em: 13 set. 2021.

PAULINO, Tiago Soares. **O jogo de dois níveis na política externa brasileira (1995-2016)**. Dissertação (Mestrado) em Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: < <https://run.unl.pt/handle/10362/29548>> Acesso em: 20 jan. 2022.

PEÑA, Félix. **A integração no espaço sul-americano: A Unasul e o Mercosul podem se complementar?** Revista Nueva Sociedad | Diciembre de 2008. Disponível em: < <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2008-12-integracao-no-espaco-sul-americano> > Acesso em: 11 set. 2021.

PEREIRA, Lia Valls. **A Integração Sul-Americana e a Alca: Cadê a Alca? Esqueceram?** Revista Conjuntura Econômica, v. 55, n. 1, jan. 2001. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/31271>> Acesso em: 16 set. 2021.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: < <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2022.

PROPOSTA DE PLANO DE GOVERNO BOLSONARO 2018. Manuscrito em ppt. Disponível em: < https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf> Acesso em: 25 jan. 2022.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v, 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qZDV3KMBGGt7RQNCR37Ymkk/abstract/?lang=pt>> Acesso em: 20 set. 2021.

ROSSETTI, Victor. **ALCA: entenda o bloco das Américas nunca implementado**. Politize, 2017. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/alca-bloco-area-de-livre-comercio-das-americas/>> Acesso em: 16 set. 2021.

ROSSI, Amanda. **Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países**. BBC News, São Paulo, 25 fev. 2019. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47339120>> Acesso em: 26 jan. 2022.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da Unasul**, em Lima, em 2011. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-reuniao-extraordinaria-da-unasul>> Acesso em: 15 set. 2021.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da Unasul**, em Lima, 2011. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-reuniao-extraordinaria-da-unasul>> Acesso em: 16 set. 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010**. Relações Internacionais n.37, março/2013, pp.63-78. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri37/n37a06.pdf> Acesso em: 24 jun. 2021.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balanco da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?** Relações Internacionais, n. 44, p. 25-35, 2014. Disponível em: <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf> Acesso em: 10 jan. 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Democracia, política externa e o comportamento externo do Brasil durante o governo de Michel Temer para a América do Sul**. In: Seminário de Relações Internacionais, 4., 2018, Foz do Iguaçu. Anais eletrônicos, Foz do Iguaçu: ABRI, 2018. Disponível em: <<https://www.seminario2018.abri.org.br/site/anaiscomplementares2?AREA=2#M>> Acesso em: 21 jan. 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Bom. **Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul**. Relaciones Internacionales, n. 50, p. 81-97, 2016. Disponível em: <<https://www.obs.org.br/integracao/1102-os-limites-da-politica-externa-de-dilma-rousseff-para-america-do-sul>> Acesso em: 12 jan. 2022.

SARAIVA, Miriam Gomes; JÚNIOR, Paulo Afonso Velasco. **A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: para onde vamos?** Pensamiento Propio, v. 21, p. 295-324, 2016. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/016-saravia.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2022.

SCHERER, Lucas Mondin. **A política externa do governo Bolsonaro: a autonomia pelo distanciamento**. Revista Relações Exteriores, 23 jun. 2021. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/>> Acesso em: 26 jan. 2022.

SCHMIDT, Rafael Vitória. O processo de institucionalização da UNASUL. In: SCHMIDT, Rafael Vitória. **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL (2004-2012): OS PAPÉIS DE BRASIL, ARGENTINA E VENEZUELA**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, RS, 2016. p. 117-169. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158175>> Acesso em: 13 set. 2021.

SCHUTTE, Giorgio Romano; FONSECA, Bruno Castro Dias da; CARNEIRO, Gabriel Santos. **Jogo de dois níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista**. Revista Conjuntura Global, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69854/39896>> Acesso em: 27 jan. 2022.

SEABRA, Pedro. **À deriva no mundo: a política externa no Brasil de Bolsonaro**. Janus 2020-2021 – As relações internacionais em contexto de pandemia, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4920>> Acesso em: 25 jan. 2022.

SENHORAS, Elói Martins. **A regionalização transnacional na América do Sul e a institucionalização diplomática da Unasul**. Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações internacionais (NAPRI), [s.l.], 2010. Disponível em: <<https://works.bepress.com/eloi/163/download/>> Acesso em: 11 set. 2021.

SERRA, José. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores**, em Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> Acesso em: 20 jan. 2022.

SILVA, Inês dos Santos; GIL, Aldo Durán. **A política externa do governo Lula frente à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. Horizonte Científico, vol. 7, n. 1, set. 2013. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/17923>> Acesso em: 09 jan. 2022.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - UNASUL**, em Brasília, 2008. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul>> Acesso em: 13 set. 2021.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007–2010**. Presidência da República, 1/1/2007. Brasília: MRE, 2007. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3010>. Acesso em: 09 jan. 2022.

SILVA, L. I. L. da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no ato político de celebração aos 15 anos do Foro de São Paulo**, em São Paulo, 2005. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/02-07-2005-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-de-cupula-do-mercosul/view>> Acesso em: 16 set. 2021.

SILVA, L. I. L. da. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse do Congresso Nacional**, em Brasília, 2003. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato>> Acesso em: 13 set. 2021.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CORDOVA, Fernanda Peixoto. **A pesquisa científica**. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo [orgs]. Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SIMÕES, Renata Moraes. **A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à formalização da saída do bloco (2008-2019)**. Revista NEIBA: cadernos Argentina-Brasil, vol. 8, p. 1-8, 2019. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/45180/31410>> Acesso em: 18 jan. 2022.

SOUZA, Hannah Guedes de. **Integração sul-americana e a política externa brasileira: o regionalismo aberto e o pós-liberal**. Revista Hoplos, vol. 3, n. 4, p. 49-66, 2019. Disponível em: < <https://periodicos.uff.br/hoplos/article/view/38209/21833>> Acesso em: 15 dez. 2021.

SOUZA, Lucas Eduardo Silveira de. **As relações exteriores dos 100 dias do governo Bolsonaro**. Observatório de Regionalismo, 16 abr. 2019. Disponível em: < > Acesso em: 25 jan. 2022.

STUENKEL, Oliver. **Resgatar o papel externo do Brasil**. El País, São Paulo, 12 dez. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/12/opinion/1513100046_043537.html> Acesso em: 18 jan. 2022.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. 1991. Disponível em: < <https://www.mercosur.int/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/?wpdmdl=4616&masterkey=5b8c5dce93746>> Acesso em: 03 set. 2021.

Valores e julgamentos morais sustentam política externa, diz chanceler. **Agência Brasil**, 27 mar. 2019. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-03/valores-e-julgamentos-morais-sustentam-politica-externa-diz-chanceler> > Acesso em: 27 jan. 2022.

VEIGA P. M.; RÍOS P. S.; **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. CEPAL Serie comercio internacional, v. 1, n. 82, 2007. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/4428-o-regionalismo-pos-liberal-america-sul-origens-iniciativas-dilemas>> Acesso em: 10 set. 2021.

Veja fatos que marcaram os dois anos do governo Temer. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-05/veja-fatos-que-marcaram-os-dois-anos-do-governo-temer>> Acesso em: 19 jan. 2022.

VERDÉLIO, Andreia. **Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul**. Agência Brasil, 16 abr. 2019. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul> > Acesso em: 27 jan. 2022.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo social. São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ts/a/mvGDVSGydQkVyxxCSjxyQ9f/?lang=pt&format=pdf> > Acesso em: 06 jan. 2022.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação.** Contexto Internacional, vol. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/> > Acesso em: 08 jan. 2022.

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. **Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517-552. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/dados/a/X5MthYt8gwNNxq9Bqmq4nQP/abstract/?lang=pt> > Acesso em: 16 set. 2021.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol. 1, n. 1, ago-dez, 2007.

ZUCATTO, Giovana Esther. **A Ascensão da Direita na América do Sul** Observatório Político Sul-Americano (OPSA), n. 1, jan./ mar. 2019. Disponível em: <http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPESA_2019_n1-jan-mar.pdf> Acesso em: 26 jan. 2022.