

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

Júlia Rodrigues Amaral

**A Política Externa Brasileira frente às dinâmicas de Integração Regional na
América do Sul: Percepções sobre a substituição da UNASUL para o
PROSUL.**

Dourados – MS
Novembro de 2021

Júlia Rodrigues Amaral

A Política Externa Brasileira frente às dinâmicas de Integração Regional na América do Sul: Percepções sobre a substituição da UNASUL para o PROSUL.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação da Profa. Dra. Déborah Silva do Monte.

**Dourados – MS
Novembro de 2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

A485p Amaral, Julia Rodrigues

A Política Externa Brasileira frente às dinâmicas de Integração Regional na América do Sul: Percepções sobre a substituição da UNASUL para o PROSUL. [recurso eletrônico] / Julia Rodrigues Amaral. -- 2021.

Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Deborah Silva do Monte.

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Integração Regional. 2. América do Sul. 3. Brasil. I. Monte, Deborah Silva Do. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE
DOURADOS FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 26 de novembro de 2021, compareceu para defesa pública on-line do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Júlia Rodrigues Amaral** tendo como título "**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA FRENTE ÀS DINÂMICAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: Percepções sobre a substituição da UNASUL para o PROSUL**".

Constituíram a Banca Examinadora os professores **Dra. Déborah Silva do Monte** (orientadora), **Me. Lisa Belmiro Camara** (examinadora), **Dra. Fernanda Barth Barasuol** (examinadora).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado _____.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: _____

Assinaturas:

Dra. Déborah Silva do Monte

Orientadora



Documento assinado digitalmente
Lisa Belmiro Camara
Data: 27/11/2021 11:19:03-0300
CPF: 124.518.706-64
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Me. Lisa Belmiro Camara

Examinadora

Dra. Fernanda Barth Barasuol

Examinadora

AGRADECIMENTOS

Neste espaço, agradeço aos meus pais, Francisca e Jorge, cujo apoio, educação e afeto foram essenciais para minha estruturação como ser humano.

Aos meus queridos irmãos, Fábio e Jorge.

À Gabriel, principal crítico e companheiro.

Aos professores da FADIR/UFGD, os quais tive a oportunidade de desenvolver capacidades analíticas e profissionais, em especial à professora Deborah por ter me acolhido como orientanda de Iniciação Científica e me mostrado com seu jeito único de ensino caminhos que resultaram nesta monografia.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela bolsa de Iniciação Científica que possibilitou a fomentação do projeto de pesquisa.

Aos amigos que fiz em Dourados que estiveram presentes nessa jornada, mesmo com restrições ocasionadas pela pandemia, em especial à Beatriz, a qual compartilhei ideias e pensamentos que estão contidos neste trabalho.

Aos amigos de Primavera, local em que passei os últimos dois anos da graduação.

“Carlos, devote-se ao Brasil, junto comigo. Apesar de todo o ceticismo, apesar de todo o pessimismo [...], seja ingênuo, seja bobo, mas acredite que um sacrifício é lindo [...]. Nós temos que dar ao Brasil o que ele não tem e por isso até agora não viveu, nós temos que dar uma alma ao Brasil e para isso todo sacrifício é grandioso, é sublime. E nos dá felicidade. ”

**A Lição do Amigo: Cartas de Mário de Andrade a Carlos
Drummond de Andrade**

RESUMO

Em 2019, representantes políticos de oito países da América do Sul participaram da proposta de criação do PROSUL, novo bloco econômico da região, após o esvaziamento da UNASUL, organização intergovernamental para a integração regional na América do Sul. O objetivo central desta pesquisa é analisar as dinâmicas de integração regional que ocasionaram na ascensão e desmanche da UNASUL, e em que medida mudanças na política externa brasileira influíram na adesão do PROSUL, ao verificar os motivos que ocasionaram na saída da UNASUL em que atuava com papel de líder regional. A pesquisa é guiada pela questão central: *O que ocasionou a mudança para a adesão do Brasil ao PROSUL?* A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a revisão da literatura especializada, e de documentos e notícias disponibilizados na internet. A análise considera a convergência entre os níveis doméstico e regional, o que não exclui a interação com o nível internacional, que será utilizado para a compreensão de dinâmicas de integração regional. A pesquisa indica a influência da Venezuela em persuadir a criação da UNASUL no início dos anos 2000, e na crise política e econômica que se estendeu pela região em 2014, o que ocasionou na ascensão de líderes políticos reformistas que em 2019 optaram pela criação do PROSUL como forma de isolar a Venezuela na região, como foi o caso do Brasil que optou pela saída da organização pela não conformidade à uma ideologia progressista que formou a UNASUL.

Palavras-chaves: Integração Regional; América do Sul; Brasil.

ABSTRACT

In 2019, political representatives from eight South American countries participated in the proposal to create PROSUL, the region's new economic bloc, after the emptying of UNASUR, an intergovernmental organization for regional integration in South America. The central objective of this research is to analyze the dynamics of regional integration that led to the rise and dismantling of UNASUR, and to what extent changes in Brazilian foreign policy have influenced the adhesion of PROSUL, by verifying the reasons that led to the departure of UNASUR in which it acted as a regional leader. The research is guided by the central question: *What caused the change to Brazil's adherence to PROSUL?* The methodology used in this research was the review of specialized literature, documents and news available on the Internet. The analysis considers the convergence between the domestic and regional levels, which does not exclude the interaction with the international level, which will be used for the understanding of regional integration dynamics. The research indicates Venezuela's influence in persuading the creation of UNASUL in the early 2000s, and in the political and economic crisis that spread throughout the region in 2014, which led to the rise of reformist political leaders who in 2019 opted for the creation of PROSUL as a way to isolate Venezuela in the region, as was the case of Brazil that chose to leave the organization for non-conformity to a progressive ideology that formed UNASUL.

Keywords: Regional Integration; South America; Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da UNASUL.....	33
Figura 2 – Figura 2 - PIB <i>per capita</i> do Brasil – Variação em Volume (%).....	41
Figura 3 - Instâncias do PROSUL por País.....	47

LISTA DE SIGLAS

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

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

CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-americano

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CEU - Conselho Sul-Americano Eleitoral

CES – Conselho Energético Sul-americano

COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

COSUCTI- Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social

CSC – Conselho Sul-Americano de Cultura

CSDOT - Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã contra a Delinquência Organizada Transnacional

CSDS – Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social

CSE - Conselho Sul-Americano de Educação

CSEF – Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças

CSPMD – Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas

CSS – Conselho de Saúde Sul-americano

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

NSA - *National Security Agency*

OEA - Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organizações das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PROSUL - Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul

PT – Partido dos Trabalhadores

SELA - Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe

SGAS - Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

USMCA - *United States – Mexico – Canada Agreement*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Apresentação do trabalho.....	16
2. COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: DISCUSSÕES CONCEITUAIS	17
2.1. O regionalismo sul-americano	20
2.2. As dinâmicas de integração regional na América do Sul	22
2.3. A integração regional na política externa brasileira	24
3. ALÉM DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A UNASUL.....	26
3.1. O cenário político comum da América do Sul no início do Século XXI.....	27
3.2. O aspecto embrionário da UNASUL	28
3.3. A formação da UNASUL	30
4. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: Regionalismo em declínio?.....	37
4.1. O papel do Brasil frente a integração regional no governo Lula	37
4.2. Iniciativas para a promoção da cooperação e integração regional feitas pelo Brasil na América Latina	38
4.3. A adesão brasileira ao PROSUL.....	43
5. CONCLUSÃO	49
6. REFERÊNCIAS	52

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa teve ímpeto após o estudo por meio da iniciação científica realizada no âmbito do Grupo de Estudos sobre Democracia, Instituições e Desigualdades (GeDem) da Universidade Federal da Grande Dourados, acerca da influência das crises da democracia no nível regional. A partir dos resultados obtidos na iniciação científica, houve a necessidade do estudo de dinâmicas regionais na América do Sul e como podem ser afetadas pela influência doméstica de países com regimes democráticos e com papel de liderança regional, após o estudo do esvaziamento em massa ocorrido na UNASUL em 2019, e na criação rápida de uma alternativa com tons acentuados de conservadorismo revestidos por uma abordagem pragmática de fazer política no qual a atual gestão do governo brasileiro está inserida.

O objetivo da pesquisa de iniciação científica que procedeu essa monografia esteve firmado em identificar e entender as principais ocorrências relacionadas a crises da democracia, e suas influências em dinâmicas de cooperação internacional e integração regional. Desse modo, foi buscado entendimentos da Ciência Política, como forma de categorizar de qual modo a modificação de correntes políticas internas de democracias representativas podem influir na construção de desconfiança em instituições e aparatos internacionais e regionais. Neste sentido, foi perceptível que um dos processos que ocasionam na ascensão de líderes reformistas e de caráter autoritário em regimes democráticos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; PRZEWORSKI, 2020), como no caso do Brasil atual, se apresentam por meio da falta de competências sociais e econômicas de incentivar o desenvolvimento dos países. Outra contribuição sobre a crise das democracias contemporâneas é feita por Przeworski (2020), que define tais crises como:

Situações que não podem durar e nas quais alguma decisão precisa ser tomada. Elas emergem quando o *status quo* é insustentável e nada ainda o substituiu. [...] as crises podem ser mais agudas ou menos agudas: em algumas, o ponto de não retorno pode ser iminente, mas há crises que se arrastam de maneira indefinida, com todos os seus sintomas mórbidos. (PRZEWORSKI, 2020, p.14)

Na América do Sul observou-se que tais mudanças políticas apontavam para o desmanche de políticas públicas e no arrefecimento em pautas de cooperação e integração regional entre os países da região, especialmente de aparatos de cunho social e desenvolvimentista, como a UNASUL.

No estudo das Relações Internacionais, para que fosse feita a análise da política externa brasileira, foi utilizado a abordagem de Putnam (1988) acerca dos “jogos de dois níveis”. Pelo suposto de Putnam (1988), líderes políticos atuam simultaneamente em duas *arenas* a doméstica e a externa, que se referem aos níveis de política nacional e internacional. Por meio

da participação nas duas arenas, tentam alcançar diferentes metas, enquanto enfrentam pressões diferentes de cada uma delas e mobilizam resultados diferentes em ambas. Para que os comportamentos sejam compreendidos, utiliza-se da análise que considera ambos os fatores, internos (domésticos), e externos (internacionais) sem que nenhum dos dois “jogos” pode ser ignorado por decisões centrais. Em resumo, no nível nacional, grupos domésticos buscam interesses enquanto pressionam o governo a adotar políticas favoráveis. No nível internacional, o governo busca maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimiza as consequências adversas de desenvolvimentos estrangeiros (PUTNAM, 1988). Sendo assim, este trabalho compreende que a política externa é a ponte entre os níveis doméstico e internacional, e é influenciada por ambos.

A partir do modelo de jogos de dois níveis é possível compreender que a política internacional ultrapassa as interações soberanas entre os países, ao considerar também a política interna de cada país que compõe o sistema internacional. Neste sentido, é prudente considerar que a cooperação internacional e integração regional não é uniforme e linear, pois há a necessidade de levar as considerações domésticas de cada país participante, além da capacidade e influência que determinado país tem, pois, a cooperação internacional é uma forma de continuidade de disputas políticas domésticas através de outros meios (MILNER, 1997).

A abordagem se torna mais complexa ao pautar governos democráticos, em que a política externa é caracterizada como política pública cuja atuação é um produto governamental, e possui área particular da ação política de governos eleitos (LIMA, 2000). Na pesquisa supracitada que deu origem a monografia, a eleição de líderes autoritários afetou fenômenos das políticas domésticas e externa. A ascensão de líderes autoritários permite a adoção de uma agenda de política externa mais isolacionista e que mantém interações políticas internacionais de acordo com questões ideológicas e não pragmáticas por meio de alianças entre governos que possuem características políticas similares ao do governo eleito (PRZEWORSKI, 2020).

A mudança nas interações internacionais e regionais, como será analisado nessa monografia, ocorre por meio da influência de conflitos que geram efeitos distributivos nas áreas de ação política dos Estados. O desígnio da compreensão acerca de conflitos, de acordo com o objeto de análise, pode se dar por episódios econômicos, políticos ou sociais, que quando ocorrem geram efeitos distributivos, positivos ou negativos, em outras áreas de ação dos Estados, como nas dinâmicas de cooperação e integração regional (LIMA, 2000). Deste modo, a atuação da política externa e internacional, de acordo com a literatura (TSEBELIS, 1998; KEOHANE, 2005) é capaz de compreender o modo em que países, tentam agir de maneira

ótima em meio às adversidades que permeiam um conflito e, principalmente, na cooperação internacional, que é entendida como resultado da confluência da política nacional com a internacional (MILNER, 1997). Os atores passam a cooperar no momento que compreendem que há ganhos para o seu desenvolvimento, assim como definido por Keohane (2005):

Cooperação acontece quando atores ajustam seus comportamentos às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, através de um processo de coordenação política. Para resumir formalmente, *cooperação intergovernamental surge quando as políticas que são de fato seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política* (KEOHANE, 2005, p.51-52, tradução livre – grifos em original)¹

Observou-se, portanto, a partir da pesquisa de iniciação científica, a influência da eleição de líderes autoritários em regimes democráticos e a mudança em dinâmicas de cooperação internacional e integração regional na Europa e Américas. O objetivo desta monografia tem como cerne a mudança no cenário político do Brasil, durante o governo Bolsonaro, e trata de maneira exploratória a insurgência do novo projeto e integração regional, com maior flexibilização comercial, política e econômica. O intuito deste trabalho, portanto, é o de analisar a partir das Relações Internacionais acontecimentos e fenômenos que caracterizaram a aderência por métodos reacionários nos modelos de política externa brasileira para a integração regional sul-americana que levaram a saída do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a entrada, em alternativa ao Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL).

No recorte temporal desta pesquisa, observa-se a política externa brasileira, e suas relações com América do Sul, a partir dos anos 2000, até o atual governo, de Jair Bolsonaro (2018 – 2021). Essa escolha se justifica, pois, o período antecessor no pós-Guerra Fria testemunhou o aumento da cooperação internacional entre os países. Nesse sentido, no Brasil, houve a renovação da pauta de integração regional pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003) e a continuidade no início do Século XXI pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), cujo momento internacional tem como atribuição tópicos relacionados ao aumento da convergência em diversos desdobramentos nos níveis de práticas políticas e à continuidade da busca de autonomia no sistema internacional e regional como objetivo essencial do Brasil, em que existe a tendência em fortalecer a cooperação e, na medida do

¹ No original: “Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, *intergovernmental cooperation, takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of own objectives, as the result of a process of policy coordination.*”

possível, a integração regional. (VIGEVANI et al., 2014, p. 542). O governo Bolsonaro, na contramão dos seus antecessores Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, busca desconstruir legados da política externa brasileira, inclusive na integração regional (MONTE, 2020).

1.1. Apresentação do trabalho

Este trabalho está organizado da seguinte forma: no capítulo II será estudado abordagens conceituais, de forma introdutória, que irão guiar o leitor ao entendimento das dinâmicas de cooperação internacional e em integração regional na América do Sul.

No capítulo III será conceituado o momento regional que ocasionou na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e seu papel em reiterar pautas de políticas públicas e na busca de identidade regional entre os países da região sul-americana.

No capítulo IV será discutido a influência de forças externas na política internacional advindas de crises econômicas, políticas e sociais para o esvaziamento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na ascensão do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL).

No capítulo V serão feitas discussões acerca do cenário da Política Externa Brasileira sob a influência de dinâmicas domésticas a partir de 2019 que resultaram na mudança em dinâmicas de integração regional.

2. COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: DISCUSSÕES CONCEITUAIS

As experiências de integração regional na América do Sul possuem como histórico a deficiência de objetivos lineares capazes de abranger os interesses dos países que compõem determinadas organizações intergovernamentais. A falta de linearidade nas metas, progressivamente, ocasionou na insatisfação e disparidade entre os integrantes que exponencialmente revelam graus de divergência em diferentes áreas temáticas entre Estados-membros (D'ABENE, 2012). Diante desse contexto, o propósito deste trabalho é identificar as mudanças de cenário na política externa do Brasil desde o início dos anos 2000 que ocasionaram na criação e saída pelo Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), organização da qual era principal fomentador, e a participar do Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), em que deixa de ocupar papel de liderança.

Neste capítulo serão abordados os conceitos de cooperação e integração regional e como ambos ajudam a compreender a dinâmica e as características de organizações intergovernamentais na América do Sul a partir da política doméstica dos Estados-membros que as compõe.

De acordo com os pressupostos de Keohane (1990), a cooperação é um fenômeno da política internacional que ocorre quando se torna ineficaz não cooperar, ao entender que:

À medida que a interdependência aumenta, portanto, os custos de oportunidade de não coordenar as políticas aumentam em comparação com os custos de sacrificar a autonomia como consequência de fazer acordos vinculativos. O resultado pode ser o aumento da demanda por acordos multilaterais (KEOHANE, 1990, p. 74 - tradução livre).²

Para Keohane (2005), a explicação acerca da cooperação intergovernamental é a de que as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, na sequência de um processo de coordenação das políticas. Ainda sob a ótica de Keohane (2005), a ausência de cooperação em um ambiente multipolar tem como possibilidade a existência de mercados unilaterais que permeiam decisões e objetivos acerca de ganhos mútuos, o que coloca em risco a estabilidade hegemônica do sistema internacional por meio da diminuição da interdependência entre os Estados e o aumento de decisões unilaterais que podem ocasionar efeitos adversos como “alterações nos mercados de câmbio, restrições às importações, favorecimento de indústrias nacionais por meio de

² No original: “As interdependence rises, therefore, the opportunity costs of not co-ordinating policy increase compared with the costs of sacrificing autonomy as a consequence of making binding agreements. The result can be expected to be increased demand for multilateral agreements.”

subsídios e até a definição de preços de *commodities* como o petróleo” (STRANGE, 1979 *apud* KEOHANE, 2005).³

Os motivos que levam os Estados a cooperarem, entretanto, é particular a cada ator, e podem ser por diferentes justificativas, como pela interdependência, em que países optam pela cooperação por não possuírem uma autarquia política e econômica para atingirem seus objetivos; por eficiência, em que após fazerem uma análise entre seus ganhos, percebem que é mais vantajoso agir pela cooperação do que agir unilateralmente; e pela reciprocidade, em que os Estados cooperam para ganhar maior confiança de outros Estados. Por outro lado, os Estados passam a não cooperar quando existem fatores como a falta de confiança nas intenções, à distribuição de ganhos e as assimetrias de poder de cada ator (ZARTMAN; TOUVAL, 2010).

As dinâmicas de cooperação internacional exigem confiança entre os países praticantes. Deste modo, como forma de reduzir a disparidade de ganhos entre os países que optam a cooperar, após 1990 a hipótese em defesa da criação de organizações internacionais passou a ser difundida entre diferentes vertentes teóricas das Relações Internacionais. Neste sentido, a cooperação internacional, por possuir funções úteis como burocracias facilitadoras das relações intergovernamentais, capazes de assimilar interesses em comum entre Estados, cujo propósito é superar incertezas de resultados de relações interestatais baseadas na anarquia do sistema internacional. Os Estados, portanto, passaram a optar por modelos dotados de capacidades regulatórias e que reúnam atores com objetivos semelhantes, com o intuito de deixarem a cooperação internacional com maior grau de institucionalidade. Deste modo, Herz e Hoffmann (2004) definem as organizações internacionais como:

[um conjunto de] normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas que produzem a governança global (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.10)

As atividades desenvolvidas pelas organizações internacionais governamentais, primordialmente, se dão por meio de processos de cooperação advindas das práticas do multilateralismo, ação feita entre dois ou mais Estados. Ao adentrar o conceito de integração regional, percebe-se que a integração pode ser definida por meio de uma vontade que emana dos Estados nacionais em busca de novas oportunidades de desenvolvimento, que passam a optar pela cooperação. Para isso, intencionalmente passam a optar pelo alinhamento de ideais e políticas entre países vizinhos que possuam objetivos semelhantes em suas agendas

³ No original: “They will intervene in foreign exchange markets, impose various restrictions on imports, subsidize favored domestic industries, and set prices for commodities such as petroleum (Strange, 1979).”

internacionais, de modo que compartilham certos atributos fáticos da soberania, e adquirem novas abordagens frente a resolução de conflitos (HAAS, 1971 *apud* MALAMUD, 2012, p.220). Esta é uma definição clássica ao conceito de integração regional, aplicável preferencialmente à integração europeia, em que há claro compartilhamento de soberania e instituições supranacionais. No caso da América do Sul, as experiências são intergovernamentais e com limitações no compartilhamento de soberania.

A adesão de atividades ligadas à cooperação internacional, especialmente a regional, após determinado período pode resultar no fortalecimento da integração regional. Malamud (2012) explica que este fenômeno acontece, pois, há o aumento da interdependência inter-regional, que acontece por meio da regionalização, um processo considerado informal de aprimoramento dos fluxos de intercâmbio entre um conjunto de países que possuem fronteiras limítrofes, enquanto a integração regional é um processo que foi formalizado e conduzido desde o Estado. Entende-se, portanto, que o processo de regionalização pode promover formalmente a integração regional, por seu impulsor principal não residir no Estado, mas no mercado e, em sequência, na sociedade civil. (MALAMUD, 2012, p. 220)

Na contraposição sociedade civil/ Estado, entende-se por sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolveram à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Ela é representada assim como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado deve resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 216)

Em encontro ao termo, percebe-se que na regionalização há convergência com as ações da política doméstica dos países, gerando acontecimentos que permeiam em torno de tentativas de correção de agendas políticas passadas. Em encontro ao termo, o regionalismo para Tussie (2009) possui origens políticas e atua como aparato legitimador para objetivos interligados que são utilizados pelos governos com o intuito de coordenar a rivalidade entre agentes econômicos e políticos (TUSSIE, 2009, p.170).

Se a política externa, como uma política pública, atua em arranjos regionais e está condicionada aos interesses econômicos e políticos de cada país, logo as dinâmicas acerca da integração regional são guiadas por interações parcialmente advindas das elites políticas e econômicas que mobilizam suas lealdades também para o meio regional. (HAAS, 2004; MATLARY, 1994; MARIANO, 2007 *apud* VIGEVANI et al., 2014 p. 519)

Ademais, os fenômenos supracitados (cooperação regional, integração regional, regionalismo e regionalização), tem como base geográfica a região, isto é:

Uma região pode ser definida por critérios econômicos, socioculturais, político-institucionais, climáticos, entre outros, mas remete necessariamente a uma localidade territorial onde essas características ocorrem. Essa localidade pode ser geograficamente contínua, ou não, e pode mudar ao longo do tempo, o que dificulta a determinação das fronteiras de certas regiões, mas o importante a ser destacado é que uma região tem sempre uma correspondência territorial (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.159-160).

2.1. O regionalismo sul-americano: questões históricas e econômicas

Ao analisar as etapas especificadas para a inserção dos países no processo de integração regional, torna-se pertinente para a pesquisa a discussão acerca de ondas do regionalismo na América do Sul.

Destarte, na explicação de Herz e Hoffmann (2004) as primeiras ondas de regionalismo possuíam diferentes características e transitavam majoritariamente em aspectos de segurança e economia. No que se refere aos aspectos econômicos, enfatizado pelos governos em 1950, a primeira onda é conhecida como regionalismo “fechado”. Pois, seus princípios retornam às estratégias ligadas ao desenvolvimento econômico, de forma a superar percepção acerca de regimes econômicos internacionais e de comércio. O regionalismo “fechado”, deste modo, entendia que havia uma desigualdade no sistema internacional, que realçava a hipótese de que países mais atrasados não possuíam as mesmas vantagens que países mais desenvolvidos e por isso precisavam de estímulos para equalizar e promover sua industrialização (HERZ; HOFFMANN, 2004).

No final da década de 1980, a segunda onda ficou conhecida como regionalismo “aberto”, pois a procura por uma melhor inserção na economia internacional foi o alvo entre os países que enfrentam o processo de globalização econômica. Nesse sentido o regionalismo aberto esteve relacionado a processos regionais de integração econômica que começaram a ser compreendidos como fases intermediária para a liberalização multilateral e não como fins em si mesmos (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Na América Latina e Caribe houve a difusão da ideia de que as vantagens comparativas do continente impossibilitavam ganhos por meio de uma produção puramente agroexportadora. Deste modo, as dinâmicas de integração, influenciadas pela globalização do continente eram explicadas por meio de acordos que possuíam caráter de um ideal de desenvolvimento econômico, que tinha como motivação o subdesenvolvimento causado pelo passado de colonização mercantilista via latifúndios e ao interesse de países desenvolvidos de manter

países em desenvolvimento como exportadores de bens primários. Neste sentido, surgiram na América Latina, durante a década de 1960 críticas à economia neoclássica que defendia o livre mercado, e incentivava os Estados latino-americanos a buscarem desenvolvimento econômico, que só seria adquirido através de uma revolução nacional e capitalista que impulsionaria o potencial de industrialização do continente (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Nesse contexto e para criar melhor condições de desenvolvimento econômico, em 1960 foi estabelecido a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai e responsável por estabelecer uma zona de livre comércio entre os países do continente.

O projeto fundado pelo Tratado de Montevideo (1960) não obteve constância, e em 1969 precisou de um novo acordo que fosse capaz de promover a cooperação entre os Estados e fortalecer o projeto de integração regional. Em contrapartida, alguns dos países que antes integravam a ALALC optaram pela entrada em um novo projeto de integração, e em 1969 formaram o Pacto Andino, cuja finalidade em sua criação era aumentar a participação de países menos desenvolvidos no continente, com foco na região Andina, formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Ao contrário dos objetivos estipulados pela ALALC, a criação do livre comércio na região não teve êxito e, em alternativa, optou-se por uma nova abordagem que minimizasse os conflitos de interesse entre os países membros. Em 1980 foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), de forma a superar as adversidades e criar uma área capaz de abranger as preferências de exportação da região e garantir, segundo o art. 3 do Tratado de Montevideo (1980): o pluralismo; a convergência; a flexibilidade; tratamentos diferenciais e a multiplicidade.

Para entender a mudança de nomenclatura e agenda das associações é preciso entender os pressupostos teóricos das fases da integração econômica, que se dão através de quatro etapas sendo consecutivamente as de: área de livre comércio, que compreende uma área de liberalização comercial e alfandegária, com garantias que as mercadorias de qualquer país membro podem estar presentes em outros países membros sem a adesão de tarifas alfandegárias. A segunda etapa é a da união aduaneira, que além da liberalização comercial intra-bloco, estabelece uma tarifa comum para relações do bloco com países terceiro, o que implica na constituição de uma entidade unificada no comércio internacional. A terceira fase é a do mercado comum, em que se cria um mercado capaz de garantir a livre mobilidade de todos os fatores produtivos, como capital e trabalho, e em que já existe mobilidade de bens e serviços. No mercado comum os países membros precisam aderir a uma política comercial comum e que

tenha como componente a coordenação de políticas macroeconomias e a harmonização de leis nacionais, sendo uma etapa mais profunda da integração econômica. Por fim, a união econômico-monetária que unifica as economias dos países pertencentes, compreendendo os aspectos monetários e fiscais, e abrange ao modelo de integração regional a mesma política e unidade monetária (BALASSA, 1961 *apud* MALAMUD, 2012, p. 221).

2.2. *As dinâmicas de integração regional na América do Sul*

De modo a aumentar a participação de Estados da região no sistema internacional de forma a articular interesses similares, a integração regional tomou espaço no processo de globalização da América do Sul. Por suposto, Briceño Ruiz (2013) observa que na América Latina há a influência de forças centrífugas e centrípetas que impulsionam a lógica união-fragmentação do regionalismo. Este modelo reflete a maneira em que a mobilização política e criação de escolhas nacionais, evidencia diversas condições de oportunidade para diferentes atores políticos. É eficaz mencionar que durante a história de dinâmicas de cooperação e integração do continente sul-americano é marcado por relações que impulsionaram os processos de fragmentação das associações interestaduais. Em determinada medida, Dàbene (2012) expressa que na América do Sul a dinâmica integracionista obteve estímulos que ocasionaram na evolução de ondas de regionalização que pautam determinada lógica a partir do viés acerca dos interesses de agentes políticos e econômicos do continente, que teve como impulsão a redemocratização de Estados advindos de uma história comum, a influência do imperialismo pós-Guerra Fria. Deste modo, destaca-se a diversidade de modelos de integração que passaram a ser promovidos no interior de cada eixo da integração econômica.

Nas últimas décadas, havia um consenso em relação ao modelo econômico, entretanto, o modo de fragmentação atual sofre um dissenso gerado pela diversidade de fundamento ideológico no modo de integração regional. Por suposto, determinantes acerca de concepções do regionalismo adotado pelos governos do continente podem ser explicados pela quarta onda de regionalismo, a qual preza pela autonomia do continente que tem como *locus* ideais que ultrapassavam a utilidade da economia e rejeição de propostas centralizadas no mercado, mas adentrava em características sociais e identitárias da região. Em conformidade, Dàbene (2012) elabora de maneira metódica a ideia de que atores externos, como Europa e Estados Unidos, apesar de possuírem influência na transição entre as ondas do regionalismo, não foram exceções formuladoras que resultaram na quarta onda do regionalismo, ao alegar que, na verdade, a

quarta onda de regionalismo na América do Sul foi “essencialmente o produto de uma década de rejeição do neoliberalismo”(DÀBENE, 2012, p. 26, tradução livre).⁴

Arranjos regionais podem ser formais ou informais e serem compostos por diversas organizações internacionais que coexistem entre si, tal fenômeno na região é considerado por Nolte e Comini (2016) uma “sopa de letrinhas”⁵ por apresentar em um curto período, diversas iniciativas de integração regional que melhor se encaixavam com as necessidades de cada grupo regional. No caso sul-americano a maioria das “organizações regionais foram criadas primeiramente para promover novos projetos ou objetivos regionais que ainda não tinham sido pautados pelas organizações regionais existentes” (NOLTE; COMINI, 2016, p.548).⁶

O regionalismo latino-americano é tanto intergovernamental como interpresidencial. Esta combinação deu impulso à integração regional, particularmente em épocas de fortes lideranças prévias e de afinidades políticas entre os presidentes. No entanto, estas características do regionalismo latino-americano deram lugar a bloqueios e atrasos em tempos de polarização e de falta de consensos políticos (NOLTE; COMINI, 2019, p.140, tradução livre).⁷

A nova formulação do regionalismo sul-americano resgatou, de forma a superar a distensão do sistema internacional ideais integracionistas adotadas por governantes durante os primeiros anos do Século XXI ligadas a iniciativas libertadoras da América do Sul frente ao Ocidente, com reformulações de organizações internacionais, com a inclusão de ressalvas a ideais pós-colonialistas. Neste sentido, o modelo intergovernamental e interpresidencialista apesar de momentaneamente dar impulso a projetos acerca de arranjos de integração regional na América do Sul, como será abordado, o caso da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em tempo em que houve maior sintonia ideológica entre os governos, mas que em tempos de polarização ideológica e política, a ausência de institucionalidade supranacional limita as capacidades de gestão de crises (NOLTE; COMINI, 2018). Os objetivos nacionais obtiveram maior influência de ações ligadas as instituições no final do Século XX, quando rupturas no pensamento político sul-americano obteve maior notoriedade pelos líderes políticos dos países do continente, que optaram por agendas com temas ligados não apenas a economia e a infraestrutura do país, mas também a temas que aborda questões sociais, a redução de

⁴ No original: “is essentially the product of a rejection of a decade of neoliberalism.”

⁵ No original: “spaghetti bowl”.

⁶ No original: “most regional organisations were first created to promote new regional projects or objectives that had not yet been realised by the existing regional organisations.”

⁷ No original: “el regionalismo latinoamericano es tanto intergubernamental como interpresidencial. Esta combinación ha dado impulso a la integración regional, particularmente en épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas entre los presidentes. Sin embargo, estas características del regionalismo latinoamericano han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos.”

assimetrias estruturais, a cooperação em segurança internacional, bem como a concertação do continente para a atuação conjunta em foros da governança global (DESIDERÁ NETO, 2014, p. 8).

Não resta dúvida de que a simultaneidade, na América do Sul, de governos de centro-esquerda ou progressistas reforça a convergência política e a prioridade em torno do projeto de integração ou governança sul-americana. Contudo, a forte propensão dos governos da região em manter graus de liberdade em termos de formulação de política industrial, dificulta os esforços de ação coletiva (ONUKI; OLIVEIRA, 2006, p. 150).

No processo de fortalecimento dos Estados da América do Sul frente às nuances sistema internacional, a integração regional entre os países da região possui importância. Nesse sentido, além de terem um processo histórico de formação política semelhantes ligados a colonização e a exploração do ocidente em seu processo histórico, obtiveram como pauta de integração regional por outros meios, ligados ao fortalecimento do continente por meio da soberania, com o intuito de obter-se maior capacidades nos processos decisórios da política internacional frente a pressões externas de Estados do Ocidente. Diferentemente do continente europeu e o processo de integração regional da União Europeia, por exemplo, os processos de integração regional dos países da América do Sul não foram contemplados por apenas um projeto capaz de abranger todos os países do continente, pelo contrário, é comum que as iniciativas de integração possuam agendas que transitam de acordo com o alinhamento político do continente.

Desde de 2010, é perceptível que o regionalismo sul-americano enfrenta uma fase de retração causada pela guinada ao conservadorismo na política mundial, iniciada principalmente por alguns países do hemisfério norte, cuja magnitude afeta todos as regiões do globo, influência que na maioria das vezes, desafia princípios básicos da democracia e afeta dinâmicas de regionalismo e multilateralismo (MARIANO et al. 2021, p.4).

2.3. A integração regional na política externa brasileira

Em regimes políticos democráticos, como no Brasil após 1988, destaca-se a caracterização da política externa como uma política pública que possui determinação em uma área particular da política dos governos eleitos. Em linha com essa ideia, Putnam (1988) expõe que a política externa é um jogo em dois níveis, o doméstico e internacional. Com a redemocratização do Brasil a política trouxe garantias advindas da Constituição Federal de 1988 que abrange em Parágrafo Único a garantia de integração econômica, política, social e cultural

dos povos da América Latina, com intento da criação de uma comunidade latino-americana de nações. (BRASIL, 1988, Art. 4)

No processo histórico de política externa brasileira após a redemocratização, o interesse em cooperação com grandes potências deixou de ser principal e, na maioria das vezes, entre os governantes eleitos, que no passado eram atrelados aos interesses do Norte global. Por conseguinte, em 1988 o presidente José Sarney junto ao presidente argentino Raul Alfonsín assinara um documento com viés integracionista adentrando na tentativa de criação de um mercado comum precedente do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, com o intuito de criar uma área comum de liberalização econômica entre Brasil-Argentina.

Com a popularização de pautas ligadas a cooperação Sul-Sul, no ambiente interno brasileiro criou-se a dualidade e polarização entre partidos progressistas e conservadores frente a pauta de integração regional em relação ao nacional desenvolvimentismo ou ao liberalismo econômico, ambos referentes à política macroeconômica do país. Nesse sentido, é comum reconhecer as tentativas de integração regional durante um período que remete a guinada à esquerda do Brasil, período em que a maioria dos líderes políticos da região atendiam uma agenda política com ideais progressistas.

Nesse capítulo foram apresentados de acordo com a bibliografia os conceitos que permeiam as iniciativas de cooperação e integração regional feita pelos governos. Nota-se que o momento internacional em que a América do Sul se encontrava, de modo a entender como as iniciativas de integração regional progrediram e se adequaram ao histórico latino-americano. O intuito da introdução do capítulo é avançar nos estudos sobre a forma adotada pelos governos da região ao adotarem o modelo que resultou na criação da UNASUL, que “não é apenas uma instância institucional do caos ou outro pedaço de macarrão na “sopa de letrinhas”, mas o resultado de decisões conscientes para adicionar mais uma camada à arquitetura institucional da América do Sul.” (NOLTE; COMINI, 2016).⁸

⁸ No original: “UNASUR is not merely another instance of institutional chaos or another piece of spaghetti in the bowl, but rather the result of a conscious decision to add a further layer to the institutional architecture of South America.”

3. ALÉM DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: A UNASUL

Neste capítulo busca-se, através da revisão bibliográfica especializada, apontar fenômenos que ocasionaram na ascensão e nos conflitos que permearam o fortalecimento de discussões acerca da eficácia política da UNASUL. Na primeira parte será abordado a discussão acerca da autonomia iniciada pelo governo brasileiro após a redemocratização em 1988 e na primeira década dos anos 2000, em que será atribuído a influência da Venezuela para a conceituação da UNASUL no âmbito regional, ademais, será analisada a influência da liderança regional emanada pelo Brasil durante a criação.

Neste capítulo, será analisado influências externas e internas que ocasionaram na deliberação e ímpeto da formação de cooperação e integração regional do continente sul-latino-americano e como resultou na criação da União de Nações Sul-Americanas. O argumento apresentando envolve a influência da repercussão de acontecimentos externos que alcançaram o nível doméstico dos países, o que ocasionou deliberativamente, na mudança da agenda política de governantes eleitos a partir dos anos 2000 na América do Sul. Ademais, será analisado a repercussão entre os líderes políticos do continente as iniciativas ligadas à emancipação do pensamento político sul-americano entre os líderes eleitos a partir de 2003, sob influências de lideranças regionais e da diplomacia bolivariana (da Venezuela).

Para analisar a influência da potência regional/líder regional foi utilizado o estudo por meio da revisão bibliográfica sobre a concepção de Nolte (2010), que de acordo com o autor:

Espera-se que uma potência regional seja um Estado: que está interligado de forma econômica, política e cultural com a região; que influencie de forma significativa a delimitação geopolítica e a construção político-ideacional da região; **que exerça essa influência por meio de estruturas de governança regional; que defina e articule uma identidade ou projeto regional comum;** que forneça um bem coletivo para a região ou participe de um significam forma na provisão de tal bem coletivo; que defina a agenda de segurança regional de forma significativa; cuja posição de liderança na região é reconhecida ou pelo menos respeitada por outros Estados dentro e fora da região, principalmente por outras regionais poderes; que está integrado em fóruns e instituições inter-regionais e globais onde articula não apenas seus próprios interesses, mas também atua, pelo menos em um forma rudimentar, como representante da regional. (NOLTE, 2010, p. 893. Tradução livre. Grifos nossos)⁹

⁹No original: *“it is expected that a regional power is a state which is economically, politically and culturally interconnected with the region; which influences in a significant way the geopolitical delimitation and the political-ideational construction of the region; which exerts this influence by means of regional governance structures; which defines and articulates a common regional identity or project; which provides a collective good for the region or participates in a significant way in the provision of such a collective good; which defines the regional security agenda in a significant way; whose leading position in the region is recognised or at least respected by other states inside and outside of the region, especially by other regional powers; which is integrated*

Para os fins dessa pesquisa, entende-se como líderes regionais na América do Sul para a criação da UNASUL, Brasil e Venezuela. Todavia, ambas possuem capacidades de política externa diferentes. Existe, entretanto, uma dualidade na política externa Venezuela, pois apesar do país ter ganhado projeção internacional e notoriedade apoiados pelo mercado nacional petrolífero, o país não deixou de atuar como Estado revolucionário no sistema internacional, e tem adotado em sua política externa referências constitucionais de diplomacia bolivariana, em que é estabelecido a busca de emancipação da América Latina frente a influência de países ocidentais (ROMERO; MIJARES, 2016). Por outro lado, no Brasil desde a redemocratização, os referenciais destinados à política externa brasileira entendem o alto nível de interdependência entre os países do ocidente e a necessidade do fortalecimento interno e regional em áreas de infraestrutura, energia e defesa, mas distantes de referenciais revolucionários. Não por coincidência, as disputas externas localizadas no seio do Cone-Sul, região que abrange Brasil, Argentina e Uruguai, teve cessão após a compreensão pelos líderes políticos do aumento dos índices de interdependência internacional e da necessidade de unificação de capacidades para o desenvolvimento da região (KEOHANE, 2005).

3.1. *O cenário político comum da América do Sul no início do Século XXI*

De maneira a analisar estruturalmente os fatores que convergiram na mudança da Política Externa Brasileira, observa-se que desde o final da década de 1990, houve rupturas novas concepções acerca da influência de novas abordagens teóricas que fosse capaz de explicar os novos eixos do regionalismo disposto entre globalização e regionalização que fosse difuso ao ‘velho regionalismo’ que tinha como âmago a manifestação de formas de exportação e tarifas. Após o fim da Guerra Fria entre os eixos Leste e Oeste, algumas mudanças no modo de abordagens políticas e econômicas repercutiram em outros países, especialmente no que diz respeito a relação entre os eixos Norte e Sul, neste sentido, algumas das influências do fim da Guerra Fria foi a americanização do regionalismo sul-americano em alinhamento à economia estadunidense (TUSSIE, 2012).

Os projetos ocasionados pelo ‘novo regionalismo’, de cunho comercial e econômico, tiveram a influência do Consenso de Washington em novas acepções na escala do regionalismo, concebido como fomentador de um bloco de liberalização global. O regionalismo, por suposto

in interregional and global forums and institutions where it articulates not only its own interests but acts as well, at least in a rudimentary way, as a representative of regional interests.” (NOLTE, 2010, p. 893)

passou a servir como manifestações de ordens globais, por meio de uma preocupação elaborada através de políticas hegemônicas modeladas pela necessidade de países a se engajar efetivamente nas atividades globais de mercado (GAMBLE; PAYNE, 1996 *apud* RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Entretanto, a percepção das práticas de um regionalismo pós-hegemônico na América do Sul influi na possibilidade de contornos e práticas transfronteiriças formais e informais que denotam a variedade diversa de formas de cooperação que ultrapassam tópicos de comércio e finanças, contestando a integração voltada para o neoliberalismo, ao realocar o foco do regionalismo como uma extensão de políticas domésticas.

Em consonância, pode-se observar que durante o período da Guerra Fria, a América Latina teve um impulso em tornar o hemisfério institucionalizado com a influência dos Estados Unidos por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), cujos esforços devem ser considerados para a análise justamente por ter orientado a vocação integracionista de comércio, por meio da fomentação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA), Comunidade Andina de Nações (CAN) e impulsos de certa forma ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), ainda que bloco sub-regional nas considerações do regionalismo liberal hegemônico.

No caso do Brasil, o país tem buscado aproximar as relações Sul-Sul tanto com países mais próximos geograficamente, quanto com países em desenvolvimento, de modo a fortalecer e enfrentar problemas advindos do aumento do crescimento e desenvolvimento econômico do país. Dessa forma, durante o início dos anos 2000, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006) opta pela busca de autonomia por meio da diversificação, em partes dos países do Norte, contrariando a política externa brasileira que propunha o alinhamento em relação aos EUA, na qual a aliança especial com esse país guiava os passos da diplomacia brasileira (SOARES DE LIMA, 2005 *apud* SILVA; ANDRIOTTI, 2012, p. 73).

3.2. *O aspecto embrionário da UNASUL*

No capítulo anterior, foi discutido a abordagem e afluências do regionalismo na América do Sul. Na seção que procederá, analisaremos a influência das pautas que envolvem a política externa dos países do continente, no recorte temporal do início do Século XXI em que foram criadas quatro organizações regionais, a ALBA, UNASUL, CELAC, e Aliança do Pacífico, organizações regionais que correspondem ao dinamismo da região latino-americana em ser

detentora de um alto fator de aderência a novas organizações regionais. Deste modo, complementarmente o entendimento da criação da União das Nações Sul Americanas (UNASUL), cujo propósito é fomentar de uma estrutura com maior abrangência em pautas de cooperação internacional, ao envolver diferentes áreas de políticas públicas, por meio de seus conselhos setoriais.

Para que o processo de integração regional previsto no ato constitutivo da UNASUL avançasse, era importante que os responsáveis pela tomada de decisão dos países signatários tivessem de acordo com a adesão de uma imagem sul-americana de seus países. Todavia, a partir do suposto de que a convergência ideológica e a liderança regional são facilitadoras do regionalismo, especialmente após o período envolvendo a integração regional pós-liberal, há o alinhamento da política externa dos governos da América Latina em relação à UNASUL, com a liderança de Brasil e Venezuela principais influenciadores da organização. De fato, o cenário no qual a UNASUL foi planejada envolveu uma conjuntura marcada por governos com ideais progressistas e interessados em um projeto de integração regional que trouxesse autonomia para a região, que teve como principais fomentadores os Presidentes Nestor Kirchner, da Argentina, Hugo Chávez, da Venezuela, Rafael Correa, do Equador, Evo Morales, da Bolívia, e do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Brasil.

De acordo com a literatura (SADER, 2009), o início das pautas na política externa relacionadas à ideais progressistas entre os países integrantes do bloco, teve ímpeto em 2000 no Canadá, quando Hugo Chávez relatou em um discurso na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro em 2007 sua oposição única ao projeto da criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) apresentado pelo presidente dos Estados Unidos George W. Bush na Cúpula das Américas, mesmo com a presença de outros presidentes da América do Sul – entre eles, Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Alberto Fujimori (Peru), Carlos Menem (Argentina) e Carlos Andrés Pérez (Venezuela).

Desde então, Hugo Chávez teve presença nas cerimônias de posse de presidentes que foram eleitos consecutivos à sua eleição na Venezuela, em 1998, e que fizeram parte da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL, ao comparecer à posse de Luís Inácio Lula da Silva em Brasília, e a de Néstor Kirchner, em Buenos Aires, ambas em 2003, à de Tabaré Vázquez em Montevideú, em 2004, à de Evo Morales em La Paz, em 2006, à de Rafael Correa em Quito, em 2007 e à de Fernando Lugo em Assunção, em 2008. Tornando, o projeto intitulado como ALCA que tinha sido aceito quase que unanimemente pelos presidentes sul-

americanos presentes em 2000, ter sido recusada definitivamente em 2005. (SADER, 2009, p. 33).

O objetivo de emancipação almejado pela Venezuela além retornar a ideais inspiradas pelo bolivarianismo e pelo integracionismo, almejava desde 1999 com a criação da Constituição Bolivariana da Venezuela e a ascensão de Hugo Chávez, a distribuição de renda entre a população além de demonstrar seu interesse em zelar e abordar o direito dos povos, da soberania econômica e política das nações do continente, por meio da integração, solidariedade e união entre as nações.

Com a UNASUL, o Brasil tem acesso a mais mercados, suprimento energético e acesso ao Pacífico, bem como a consolidação de uma plataforma para apoiar suas aspirações globais. O Chile encontra novos mercados, acesso a recursos energéticos e um meio para adereçar fricções com seus vizinhos. A Bolívia encontra novos mercados para o seu gás e um acesso mais fácil a estruturas portuárias. O Peru fortalece seu papel como um portal para a Ásia e lucra com a integração energética. A Colômbia pode regionalizar seus problemas internos e dissipar tensões com seus vizinhos, e a Venezuela viu uma oportunidade para avançar sua agenda bolivariana em nível regional, enquanto todos os outros membros também viram vantagens e oportunidades (GARDINI, 2011, p. 245, tradução livre)¹⁰.

Para o Brasil, assim como os outros países que fizeram parte da UNASUL, o benefício de estar inserido na organização estaria firmado na continuação de uma agenda de emancipação da América do Sul, advir com continuação de pautas ligadas a questões sociais para a região e no âmbito doméstico, visto que iniciativas em prol do avanço de políticas públicas seriam intensificadas, enquanto se aproximaria com os países que haviam o mesmo histórico marcado pela colonização.

3.3. *A formação da UNASUL*

Os aspectos estruturais e conjunturais descritos acima são necessários para compreender a formação da UNASUL. Ao levar em consideração que as pautas de integração na América do

¹⁰ No original: “*Within UNASUR Brazil would acquire enlarged markets, energy supply, and access to the Pacific, as well as a platform to support its global aspirations. Chile sought new markets, access to energy resources and a venue to address frictions with its neighbors. Bolivia would find new markets for its gas and easier access to port facilities. Peru would strengthen its role as a gate to Asia and profit from energy integration. Colombia could regionalize its internal problems and diffuse tensions with neighbors, and Venezuela saw an opportunity to advance its Bolivarian agenda at the regional level, while all other members saw some advantages and opportunities*”. (GARDINI, 2011, p. 245).

Sul possuem como herança a falta de objetivos lineares capazes de unificar os países efetivamente nas dinâmicas de integração regional (NOLTE, 2016), entende-se que:.

A forma encontrada para executar essa nova estratégia de inserção internacional seria participando em diferentes foros, organizações e regimes internacionais, mas principalmente, por meio da promoção e da participação em processos de integração regional na América do Sul. Estabelecia-se, então, a noção de autonomia pela participação em contraposição à autonomia pela distância, operada pela diplomacia brasileira no auge do sistema bipolar (FONSECA JR., 1998 *apud* MARIANO, 2015, p. 58).

O precedente teórico da criação da UNASUL teve como processo de estabelecimento da busca de autonomia associada ao desenvolvimentismo do continente, por meio do surgimento e aprofundamento da diplomacia presidencial no pós-Guerra Fria, deste modo, o comportamento de presidente internacionalmente passa a influenciar questões externas, e ganha maior notoriedade entre as relações diplomáticas (DANESE, 1999; PRETO, 2006 *apud* MARIANO, 2015). Deste modo, os processos de integração regional cujo Brasil é partícipe durante o governo Lula da Silva, inicialmente no Cone Sul. Os estados associados do Mercosul participavam de atividades e reuniões do bloco e contam com preferências comerciais com os Estados Partes. Em determinada medida, os principais objetivos que ocasionaram na criação da UNASUL foram a ausência de projetos integração e direcionamento do MERCOSUL.

A formação histórica da composição de países da América do Sul, possuem similaridades que os caracterizam frente ao sistema internacional. Tais similaridades são expostas no preâmbulo do tratado constitutivo da UNASUL que fazem essencial a União, pois:

- (i) APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngües e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;
- (ii) AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;
- (iii) CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;¹¹

¹¹ Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUN/TRAT_CONST_PORT.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2021.

Neste sentido, a UNASUL foi criada com objetivos que ultrapassassem o caráter de cooperação econômica dos Estados-membros e que reforçasse os laços culturais, atuando como um foro político de negociação, e cuja premissa envolveu a criação de um espaço destinado ao diálogo e à cooperação, com um sistema provedor de arenas alternativas para a ação dos atores de acordo com as necessidades envolvidas com que sobressaíssem demais projetos de integração regional vigentes da região (MARIANO, 2015).

Em determinada medida, o objetivo principal da promoção dos países-membros à fomentação da União era o de ser complementar ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em pautas que sobressaíssem os projetos de livre-comércio do bloco econômico vigente. Em um processo de coordenação política, em 2004 foi criado o projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que reuniu os países do Mercosul, Comunidade Andina (CAN), Chile, Guiana e Suriname. Em 2007, reuniram-se durante a primeira Reunião Energética da América do Sul, na Venezuela o nome do projeto foi modificado para UNASUL, e que em 2008, em Brasília representantes dos 12 países membros assinaram um tratado para sua criação. Desse modo, se torna um organismo internacional desenvolvido e institucionalizado, que contava com uma estrutura formal e sede em Quito, no Equador, o Parlamento Sul-Americano em Cochabamba, na Bolívia e o Banco Central em Caracas, na Venezuela, com instituições que funcionassem além de assuntos *ad hoc*.¹²

Algumas das preocupações da criação da UNASUL estavam firmada na duplicidade de pautas que seria tratada pelo bloco, como pautas feitas pela Comunidade Andina e pelo próprio Mercosul, a oposição no Senado Federal brasileiro argumentava que assim como no preâmbulo do Tratado Constitutivo de 2008, a integração sul-americana deveria obter cautela para evitar processos tautológicos de integração, e ir além da convergência entre projetos de integração regional¹³.

Por meio de pautas com importante papel político na região ao atrelar a agenda de políticas públicas das democracias da região sul-americana, deste modo, criou-se os órgãos decisórios que incluíam como conselhos principais o Conselho de Chefes e Chefas de Estados, o Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores e o Conselho de Delegados e Delegadas, além da secretária geral e a presidência *pro tempore*.

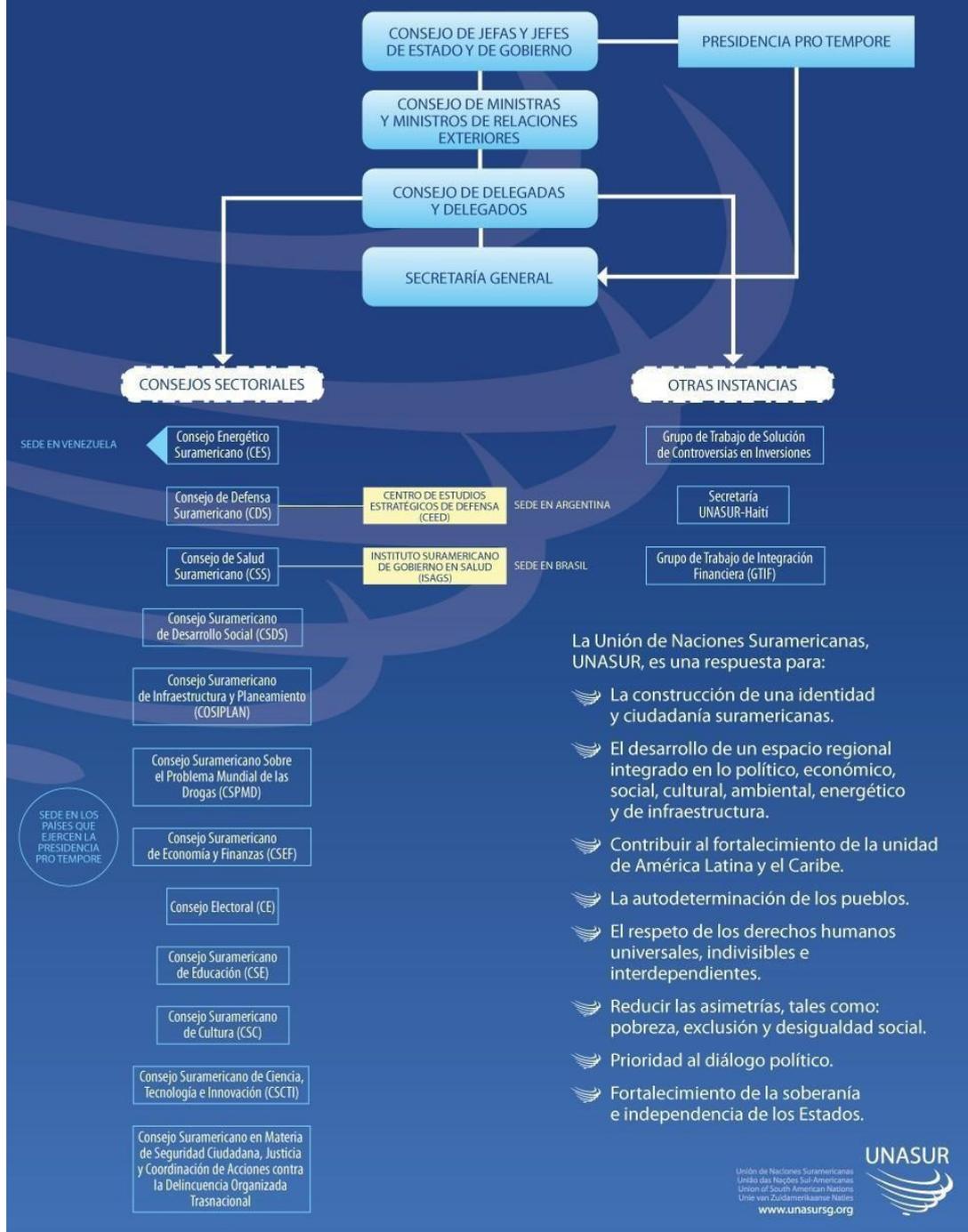
¹² SERBÍN, A. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/a-america-do-sul-em-um-mundo-multipolar-a-unasul-e-a-alternativa/>. Acesso em: 19 de nov. de 2021.

¹³ Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/02/15/adesao-do-brasil-a-unasul-depnde-de-solucao-para-impasse-politico>>. Acesso em 27 de out. de 2021.

Ademais, de forma a gerar um efeito distributivo entre a tomada de decisões das instâncias da UNASUL, o organismo intergovernamental contava com doze conselhos suplementares cujo intuito era reunir ministros responsáveis pelas políticas públicas dos governos da região, sendo eles: Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS); Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS); Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS); Conselho Sul-Americano de Educação (CSE); Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC); Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã contra a Delinquência Organizada Transnacional (CSDOT); Conselho Energético Sul-Americano (CES); Conselho Sul-Americano Eleitoral (CEU) e Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

Figura 1. Organograma da UNASUL

UNASUR



Fonte: Secretaria Geral da UNASUL (2013) *apud* CAMARA, 2020, p. 74.

A influência em tópicos regionais durante os anos 2000 e o rompimento da crise da Venezuela a partir de 2010, se torna ponto focal da análise em pautas ligadas à integração regional na América do Sul, e nos projetos os quais o Brasil está inserido. A ascensão da

Venezuela como líder regional esteve apoiada no rápido desenvolvimento econômico ligado ao investimento no mercado do petróleo. Políticas nacionalistas para exportar petróleo enquanto promovia como característica de seu governo a justiça social, que era essencial no plano de Hugo Chávez para a Venezuela, e conquistou o apoio da população por meio da distribuição de renda e diminuição da pobreza no país (SADER, 2009).

Em 2014 o petróleo sofreu alterações no preço do barril, forma em que é feita a cotação da commodity internacionalmente, seu preço teve uma queda de US\$115 dólares para US\$46¹⁴ dólares, o que irrompeu no início de contingências que influíram na crise do petróleo internacionalmente, e afetou a Venezuela, principalmente por sua economia ter como pilar o petróleo. O indício de crise institucional no país também ganhou notoriedade internacional, cuja exposição da corrupção interna e a mudança de líder político após a morte de Hugo Chávez por Nicolas Maduro causou questionamentos no modo em que a governança do país tem sido gerida. Deste modo, houve o aumento oposição interna contrarias ao modelo emancipatório e bolivariano constitucional por candidatos à presidência que estavam em ascensão nos países membros da UNASUL.

A convergência entre a política externa venezuelana nos países da região, inclusive na política doméstica brasileira no início dos anos 2000, atuou como agente vetorial que expressou no rompimento de ideais do desenvolvimento por meio da cooperação Sul-Sul e da integração regional na América do Sul ligadas à emancipação em relação aos países do Norte global. A oposição venezuelana começou a ganhar notoriedade pelo sistema internacional, ao ser exposta pela mídia a situação do padrão de vida que a população venezuelana é afetada pelos altos níveis de inflação. Em meio ao cenário conflituoso na região sul-americana, insurgiu a face da erupção da crise venezuelana o estímulo que somados aos efeitos de crises econômicas internas levaram a ascensão de líderes políticos cujos ideais retornam ao envolvimento com a cooperação e ao regionalismo liberal (MARIANO *et al* (2021).

Um dos métodos de ascensão de líderes políticos no caso brasileiro esteve atribuído ao fracasso venezuelano em conter sua influência no sistema internacional. Para o melhor entendimento, cito Machado (2021) que conceitua por meio da problematização dinâmicas discursivas utilizadas por órgãos governamentais e militares da “Operação Acolhida”, realizada pelo Brasil em prol do auxílio à imigração da população venezuelana em vulnerabilidade no início de 2018. O uso de discursos e práticas que tentam trazer para a imagem do Brasil certa

¹⁴ Ver: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/entenda-queda-do-preco-do-petroleo-e-seus-efeitos.html>
Acesso em: 10 de nov. de 2021.

característica de “identidade” acolhedora e conciliadora que, no entanto, são formados “por elementos ambíguos e relacionais, que devem ser constantemente questionados e, por conseguinte, desconstruídos” (HANSEN, 2006 *apud* MACHADO, 2021).

Ao utilizar a abordagem de Machado (2021) que relaciona o agravamento da crise venezuelana ao aumento da polarização política evidenciada no Brasil em 2018, fez com que os tópicos políticos acerca de integração regional na América do Sul entre os candidatos à presidência estivessem fora das projeções de política externa em suas propostas de candidatura (MONTE, 2020). Deste modo, discursos por partidos de direita, reforçavam o descontentamento com a situação política venezuelana, em que brados como “*o Brasil vai virar a Venezuela*” (CHAGAS et al. 2019) eram repercutidos por redes sociais como estratégia política de candidatos de direita e que ainda continua sendo utilizada pelo atual presidente brasileiro¹⁵.

No próximo capítulo será aprofundado o aspecto da política externa brasileira, que influenciada pelos níveis domésticos de interação podem explicar os efeitos na política internacional.

¹⁵ Ver: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4925344-bolsonaro-nao-podem-eleger-quem-faca-do-brasil-uma-venezuela.html> Acesso em: 14 de nov. de 2021.

4. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: REGIONALISMO EM DECLÍNIO?

De modo a complementar os entendimentos predispostos no capítulo anterior e avançar a discussão acerca da mudança de política externa brasileira para a integração regional, iniciarei com a análise da política externa brasileira no início dos anos 2000 com a eleição de Lula da Silva (2003 – 2010) até o governo atual Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022). Continuará sendo utilizado como metodologia a revisão da literatura especializada e fontes documentais, desta vez, somado às discussões da subdisciplina de Análise de Política Externa para o entendimento da discussão que permeia a entrada brasileira ao PROSUL.

4.1. O papel do Brasil frente a integração regional no governo Lula

Utilizando os arranjos teóricos da Análise de Política Externa exposto por Putnam (1988), cujo estudos buscam avançar a conceptualização teórica dos jogos de dois níveis e desenvolver hipóteses testáveis sobre os seus impactos para a análise de política externa. A ideia principal por trás dos jogos de dois níveis é fundamental: líderes políticos estão constantemente jogando em arenas nacionais e internacionais, simultaneamente. Líderes políticos tentam alcançar diversas metas usando as duas arenas, e por vezes, enfrentam pressões diferentes de cada uma delas. Seus comportamentos só podem ser entendidos quando ambos os fatores, internos e externos, são considerados. Nenhum dos dois “jogos” pode ser ignorado por decisões centrais, deste modo, no nível nacional grupos domésticos buscam interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e políticos buscam poder construir coalizões entre esses dois grupos. No nível internacional, o governo busca maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimiza as consequências adversas de desenvolvimentos estrangeiros. (PUTNAM, 1988).

A disputa em torno da definição do interesse nacional se torna a variável central na abordagem da política externa como política pública. A ação da política externa e internacional pode explicar comportamentos dos Estados, que visam agir de maneira ótima frente às discordâncias, que podem acontecer durante o conflito e, principalmente, na cooperação internacional, que acontece quando atores ajustam seu comportamento ao atual ou antecipam preferências de outros, por meio de um processo de coordenação política (TSBELIS, 1990; KEOHANE, 2005). A definição de autonomia pode remeter a diferentes abordagens em função do sistema internacional em um determinado período histórico, assim como pela ótica da população e das elites. Nesse sentido, o caso brasileiro a definição de autonomia significou a capacidade de tomada de decisão em locais de poder internacional. Pois, desde o final do Século

XX no Brasil, a busca por autonomia não entende limitação da autonomia de ação, mas o oposto, com divisão de interesses aumentaria as capacidades externas (VIGEVANI *et al.*, 2014, p. 518).

No início dos anos 2000, o sistema internacional passava por um momento de transição causado pela globalização. Deste modo, o Brasil durante o governo de Lula da Silva optou por ações que partiram de um pensamento que possibilitou a percepção que, em determinada medida, a cooperação com países desenvolvidos era restrita e não possuía espaço de expansão, apenas a continuidade do que já era vigente. Em contrapartida, a busca de cooperação com países emergentes poderia trazer diferentes benefícios ainda não explorados (SILVA; ANDRIOTTI, 2012).

A Cooperação Sul-Sul, portanto tomou rumo de forma ‘horizontal’ entre iguais, que entendia uma negociação fraterna entre os países do mesmo perfil de desenvolvimento, sendo qualitativamente diferente da cooperação Norte-Sul. O ímpeto da cooperação Sul-Sul se deu pela busca da solução de problemas comuns de países em desenvolvimento. Ademais, houve a tentativa de equilibrar as desigualdades do sistema internacional por meio de uma atuação conjunta com os países em desenvolvimento, em busca de reforma das desigualdades que Organizações Internacionais alocavam aos países subdesenvolvidos (RODRIGUES, 2010 *apud* SILVA; ANDRIOTTI, p. 72).

No caso do Brasil, a cooperação Sul-Sul é usada como instrumento para enfrentar os problemas de crescimento e desenvolvimento do país (LIMA, 2005). Todavia, entre as políticas públicas brasileiras, a política externa enfrenta um desafio que é tornar-se colaborador da cooperação Sul-Sul. É explicada por Lima (2005) como *system-affecting states*, países emergentes que embora não sejam grandes potências e não possuam as mesmas capacidades de grandes potências, buscam mudar o sistema de acordo com suas possibilidades e dispõe de recursos e capacidades relativamente limitadas, mas com perfil internacional assertivo valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares de forma a exercer metas de poder que influenciem em resultados internacionais (LIMA, 2005).

4.2. *Iniciativas para a promoção da cooperação e integração regional feitas pelo Brasil na América Latina*

O início do fortalecimento das relações diplomáticas na política externa brasileira entre o continente sul-americano remete a segunda metade do Século XX, adentradas principalmente

com a redemocratização do Brasil após o período militar. No imediato pós-Guerra Fria, as iniciativas de cooperação estavam atreladas a um regionalismo liberal, em que o participação buscava a maior inserção econômica no sistema internacional. Destaca-se, nesse contexto, a criação do Mercosul em 1991 (Pelo Tratado de Assunção) e sua maior institucionalização durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

No início da década de 2000, as pautas acerca do regionalismo foram aprofundadas e ganharam o caráter com maior participação, ligadas a questões impostas na Constituição Federal Brasileira. No âmbito do Ministério das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, a primeira novidade da política externa trazida pelo novo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) foi a criação da Subsecretaria Geral de Assuntos da América do Sul (SGAS), direcionada inicialmente a temáticas relacionadas ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e as novas demandas de aprofundamento da política externa em sua agenda de governo, e também com a ampliação das relações com o continente sul-americano e em projetos de infraestrutura na América do Sul. Deste modo, atribuiu valores e objetivos de expansão do modelo diplomático do bloco Mercosul e o estreitamento das relações entre Brasil e Argentina e o interesse do governo brasileiro em assumir liderança na América do Sul, afim de fortalecer sua inserção internacional (MARIANO, 2015).

Após dois mandatos do governo Lula, houve a continuidade do governo com uma representante do mesmo partido, o Partido dos Trabalhadores (PT). Entra, deste modo, a presidente Dilma Rousseff, ex-chefe de Casa Civil de Luís Inácio Lula da Silva. A nova presidente apesar de manter continuidade em pautas do antigo governo, manteve uma postura com menor influência que marcou uma mudança no cenário doméstico e internacional do Brasil. Após sua eleição em 2010, a política externa do governo Dilma Rousseff, obteve menos margem de manobra devida a limitações e crises internas, principalmente no âmbito econômico, com menos ativismo e menos posições de liderança do Brasil (CORNETET, 2014).

O governo de Dilma Rousseff, desde 2011, herdou do governo de Lula da Silva (2003 – 2010), do mesmo partido, estratégias definidas de política externa: 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[...] A tendência desenvolvimentista foi reforçada (SARAIVA, 2014, p. 25).

Durante o governo Dilma Rousseff (2011 – 2016) houve a tentativa de manter as relações criadas referentes a governança regional fomentada pelo presidente antecessor, Lula da Silva (2003 – 2011). As relações com governos progressistas da região continuaram, entretanto, a busca pelo cargo de liderança regional não foi mais sustentada e fez com que a ascensão da

presidente Rousseff afetasse negativamente o modo de ator estruturador e definidor de agendas na dimensão sul-americana (SARAIVA, 2014).

No início de seu primeiro mandato do governo Rousseff, as relações com os Estados Unidos foram fortalecidas em ações que avivaram a cooperação entre os países nas áreas de educação, inclusão social, investimentos e comércio, temas ambientais, energia e ciência e tecnologia. Todavia, em 2013 houve o descobrimento de espionagem da agência norte-americana de segurança (NSA) que incluiu em seus documentos de espionagem algumas empresas brasileiras e a própria presidente Dilma Rousseff, o que ocasionou na diminuição da relação bilateral entre os países.¹⁶ Em efeito tardio, alguns choques externos do sistema internacional pautaram o início da diferenciação da política externa brasileira em relação à anterior. Acontecimentos como a crise econômica mundial de 2008 que afetou tardiamente a economia brasileira. Como resultado, houve um aumento do foco em políticas domésticas em detrimento da política internacional, concomitantemente, a promoção do Brasil globalmente entrou em processo de arrefecimento.

Entre as alternativas de cooperação regional, o MERCOSUL permaneceu o foco da política externa brasileira mesmo com complicações internas. Em 2012, a crise institucional no Paraguai¹⁷ leva além do isolamento diplomático na região, à suspensão do país pela cláusula democrática do Mercosul. Na ausência paraguaia é votada a entrada da Venezuela, país cuja participação era vetada à época unicamente pelo Paraguai (MONTE, ANASTASIA, 2017). Isso ocasionou em uma má relação diplomática entre Brasil e Argentina com o Paraguai, e com a adesão da Venezuela cresceram os questionamentos da opinião pública da decisão do governo de Nicolas Maduro ao integrar o bloco. Em 2016 volta a suspensão sob o argumento de rompimento da ordem democrática proposto pela cláusula democrática do MERCOSUL¹⁸.

Em 2012 houve um problema diplomático com a Bolívia do caso Roger Pinto Molina, senador boliviano acusado de corrupção, que se declarava inocente e perseguido pelo governo de Evo Morales, governo o qual Molina era opositor. Em um cenário de divergências internas da política doméstica boliviana, o senador Molina refugiou-se na embaixada brasileira em La Paz em maio de 2012, local em que viveu por cerca de um ano. Em 2013 veio ao Brasil em um veículo diplomático, após já ter recebido asilo político pela embaixada liderada pelo cônsul

¹⁶ Jesus, Diego S. V. de – «The Benign Multipolarity: Brazilian foreign policy under Dilma Rousseff». In *Journal of International Relations and Foreign Policy*. Vol. 2, N.º 1, 2014, pp. 19-42 *apud* SARAIVA, 2014, p. 31

¹⁷ Ver <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/paraguai-vive-crise-institucional-diz-secretario-geral-da-oea2.html>. Acesso em 27 de out. de 2021.

¹⁸ Ver <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em 27 de out. de 2021.

Marcel Fortuna Biato. Todavia, a Advocacia Geral da União do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores brasileiro haviam se posicionado contra a operação (SOUZA et al., 2015). Ocasinou-se na política externa brasileira em um período de inflexão que levou a saída do Ministro das Relações Internacionais Antônio Patriota¹⁹ além do acréscimo de atritos nas relações diplomáticas entre Brasil e América do Sul.

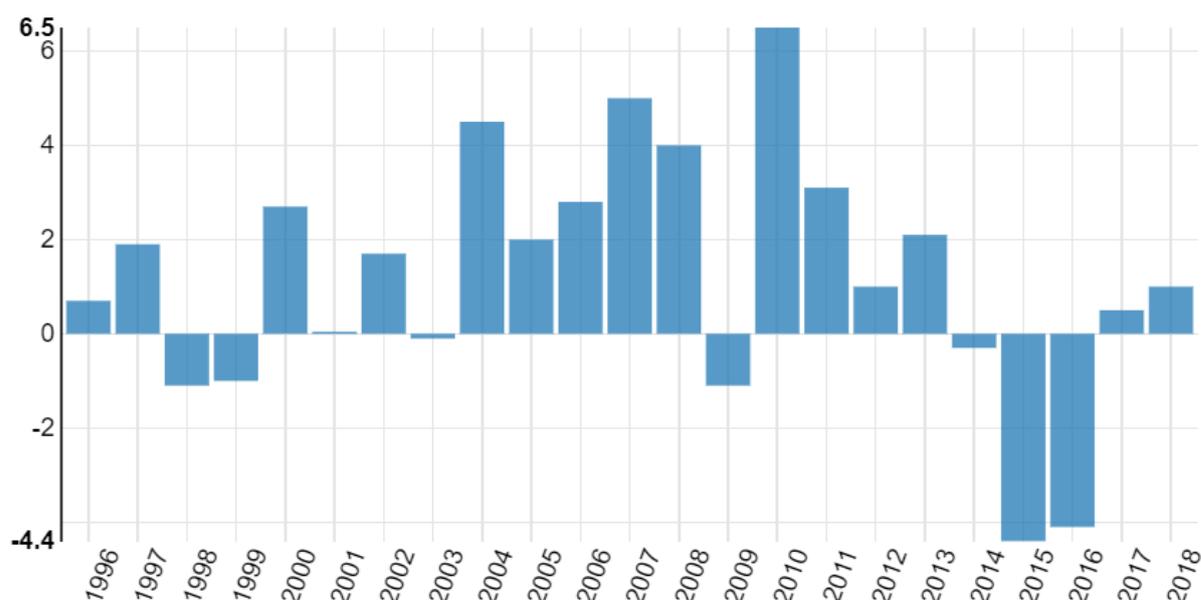
Deste modo, em 2014, a má relação diplomática entre os governos ocasionou com que o próximo Secretário Geral votado para o cargo da UNASUL, Evo Morales, então presidente da Bolívia, afim de assumir após o mandato de Ernesto Samper, não correspondesse a diretiva, o que ocasionou em disputas internas da UNASUL, que já apresentava sinais de colapso após a morte de Nestor Kirchner em 2010 e de Hugo Chávez em 2013.

A partir das causalidades acerca da má relação diplomática entre os governos dos países e da diminuição do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, a integração regional por meio da UNASUL passou a ser vista pelo governo brasileiro como desfavorável, que gerava mais custos que ganhos, o que complicou a situação brasileira na América do Sul, considerando que o país é um potencial *paymaster* da integração na região. Todavia, o decréscimo da economia interna do país trouxe impactos, e passou a gerar crises internas e protestos populares que tomaram repercussão nacional, o que culminou na saída da presidente Dilma Rousseff (2011 – 2016) através do processo controverso de *impeachment*.

A literatura aponta, utilizando a empiria, causas e indicadores que determinaram a mudança e a nova tendência que localizam-se no enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado que ocasionaram na diminuição na atuação da política externa brasileira (CERVO; LESSA, p. 149, 2014).

Figura 2 - PIB *per capita* do Brasil – Variação em Volume (%)

¹⁹ Ver: <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2013/08/antonio-patriota-deixa-cargo-apos-fuga-de-asilado-politico-na-bolivia.html>. Acesso em 19 de nov. de 2021.



Fonte: IBGE – Contas Nacionais Anuais

Assume a liderança do cargo Executivo após o *impeachment* em 2016, o vice-presidente Michel Temer (2016 – 2018), do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), quebrando a hegemonia política do Partido dos Trabalhadores (PT).

Nesse contexto, emergiu Michel Temer. [...] Apontando para a existência de um Estado ineficiente, defendeu reformas estruturais, criticando “excessos” dos governos petistas e dispositivos da Constituição que “obrigam” o aumento de despesas. A necessidade da obtenção de superávits primários para cobrir as despesas de juros da dívida pública e de uma reforma previdenciária foram defendidas. (SILVA, 2019, p.27)

A ascensão de Temer como presidente, se tornou de certa forma, tópico relevante para o desmanche da UNASUL, ao adotar como modelo de política externa uma política econômica de cunho liberal e menos desenvolvimentista. Ademais, acarretado a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, o início da saída do Reino Unido da União Europeia (*Brexit*), e na América do Sul o começo da guinada para a centro-direita com a eleição de Maurício Macrí na Argentina e de Pedro Kuczynski no Peru, foram fatores que influenciaram o fim da guinada à esquerda da América do Sul, assim como o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (SARAIVA, 2017).

A coordenação política entre Michel Temer, no Brasil e Maurício Macrí, na Argentina com agendas de políticas externas mais economicamente enxutas e reformistas, ocasionou no baixo engajamento na a Cooperação Sul-Sul, a tratando de forma residual, ao optarem por questões direcionadas a renovação com parceiros do Norte global, como os Estados Unidos e a

Europa, além de manter o diálogo entre o BRICS de maneira resignada, após o crescimento econômico chinês que tem o Brasil como principal país exportador (SARAIVA, 2017).

4.3. A adesão brasileira ao PROSUL

Após as exposições acerca das políticas externas dos governos Lula da Silva, Dilma Rouseff e Michel Temer, é possível avançar a discussão e caracterizar as causalidades de mudanças no governo eleito em 2018, o de Jair Messias Bolsonaro. De acordo com a literatura (Silva, 2019) o governo Temer foi marcado pela busca de investimentos e pela construção de um Brasil cuja responsabilidade econômica era atrelada à defesa da ordem internacional vigente do país no sistema internacional.

A busca por tal renovação de credenciais substituiu a busca por uma revisão da ordem internacional. A aquiescência com a ordem vigente tem na própria intenção de entrar como país-membro da OCDE a sua representação máxima, dado o viés ortodoxo economicamente da organização, divergindo dos preceitos neodesenvolvimentistas que guiaram os governos do PT. As ações de Temer visaram sustentação doméstica, com uma força legitimadora externa para o governo realizar as reformas domésticas, demandadas pelas *constituencies* que o apoiam. E, também, visava sustentação externa, com a ideia de um governo responsável política e economicamente sendo legitimadora do rito do *impeachment*. (SILVA, 2019, p. 34)

Na política externa brasileira, com a posse do governo Jair Bolsonaro em 2019 exigiu da literatura o estudo aprofundado capaz de identificar elementos que estruturam a nova política externa do Brasil. Algumas das similaridades que deram continuidade à política externa de Jair Bolsonaro em relação ao governo de Michel Temer foram: o alinhamento a uma política econômica liberal e a abertura da economia a investimentos estrangeiros, todavia, com mudança de enfoque da República Popular da China, país para qual mais exporta commodities, para os Estados Unidos no governo de Donald Trump, além de relações privilegiadas com Israel, Hungria, Polônia e Índia (BELÉM LOPES, 2021, p. 208).

A intensificação da crise da Venezuela, um conflito que tomou proporções inter-regionais, ocasionou na indignação de muitos governantes mundiais. Com as transições de governos adjacentes na América do Sul, tiveram ímpeto, políticos com viés e pautas ligadas ao conservadorismo e liberalismo econômico. Por vezes, tais líderes políticos utilizavam a “desideologização” da política externa dos países em oposição à situação venezuelana, que para Nicolás Maduro é uma questão de hegemonia ocidental ligada às *commodities* da Venezuela, em destaque o petróleo, por ser um dos países com o maior índice de produção.

Percebe-se, de acordo com discursos cedidos pelo ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Ernesto Araújo, que pautas acerca da cooperação Sul-Sul foram desencorajadas pelo governo, que prefere atuar com maior alinhamento a países do Norte em projetos de cooperação com o alinhamento aos da política iniciadas pelo governo de Donald Trump, nos Estados Unidos (HERNANDEZ; MONTE, *no prelo*). Portanto, a cooperação Sul-Sul foi colocada em planos diferentes, e que agora conta com abordagens que encorajam ao retrocesso do regionalismo.

Desde 2012, culminado por mudanças políticas que puderam ser perceptíveis no seio das organizações regionais sul-americanas, o regionalismo pós-liberal na América do Sul possui menor aderência pelos países do continente. O que caracteriza, de acordo com a literatura (MARIANO *et al.*, 2021), uma nova fase que as dinâmicas de integração regional enfrentam, em que as estruturas básicas do regionalismo que regiam os projetos de integração regional foram substituídas por processos divergentes do que propunha o regionalismo pós-liberal. Neste contexto, alguns projetos que deram indícios de novos métodos de integração regional no continente, de maneira sucinta, foram a adesão pelos países de um regionalismo líquido, com a criação da Aliança do Pacífico em 2012, o Grupo Lima²⁰ em 2017, o USMCA²¹ em 2018 e o objeto de análise, o PROSUL em 2019 (MARIANO *et al.*, 2021).

A mudança de governos na América do Sul, junto da mudança de agenda de governo dos países da UNASUL, portanto, ocasionou no esvaziamento da organização intergovernamental. Entre 2018 e 2020 se retiraram da UNASUL Argentina, Brasil Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, com o principal argumento de que não haviam benefícios na participação, apenas custos de mantimento. Logo em seguida, os mesmos países aderiram ao PROSUL. Apenas três países optaram por não sair do bloco e não participar do PROSUL, foram eles: Bolívia, Uruguai e Suriname, e coincidentemente, um país não foi convidado, a Venezuela. Neste contexto, deram ímpeto à uma alternativa menos “ideologizada”, o PROSUL, que conta com os seguintes representantes: Jair Bolsonaro, do Brasil, Mauricio Macri, da Argentina, Sebastián Piñera, do Chile, Iván Duque, da Colômbia, Mário Abdo Benítez, do Paraguai, Martín Vizcarra, do Peru, Lenín Moreno, do Equador e George Talbot, representante da Guiana.

No caso brasileiro houve além da aproximação com líderes da extrema-direita na América do Sul, o alinhamento automático ao governo de Donald Trump, Viktor Órban, da Hungria e

²⁰ Fórum formado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru e possui como característica inicial a rejeição ao governo de Nicolas Maduro.

²¹ Acordo de livre comércio entre Canadá, Estados Unidos e México, iniciado por Donald Trump (2016 – 2020) em substituição ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Andrzej Duda, da Polônia. Desse modo, atrelado ao aumento da polarização política entre os governos do continente, em um espaço, em que ocorre diminuição de pautas democratizantes do regionalismo, surge a ascensão no governo de assuntos “desinstitucionalizados” e com características de participação mínima, voltados para a contenção de gastos em pautas de políticas públicas e ao desenvolvimento social e de proteção dos direitos humanos (HERNANDEZ; MONTE, 2021).

O Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) surge como alternativa à UNASUL pelos países participantes. Entretanto, em suas premissas há a mudança e flexibilização dos temas que serão abordados em relação à UNASUL. Temáticas acerca de energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção e manejo desastres naturais, se assemelha à projeção de um órgão consultivo que atua como um mecanismo e espaço de diálogo e cooperação para os países da América do Sul. Nesse sentido, o espaço do PROSUL trata de maneira flexível a integração regional, sem aparatos institucionais ao focar na flexibilização da cooperação entre os países da região, que pode ser perceptível em sua declaração no terceiro parágrafo emitido em 22 de março de 2019 da *Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur*, documento que daria início ao foro PROSUL:

3. Que esse espaço seja implantado gradativamente, tenha uma estrutura flexível, leve, econômica, com regras de funcionamento claras e um mecanismo ágil de tomada de decisões que permita à América do Sul avançar em entendimentos concretos e programas de integração baseados em interesses comuns dos Estados e de acordo com às suas próprias realidades nacionais. (BRASIL, 2019, tradução livre)²²

A adesão ao foro, pelo Brasil, divulga outros caracteres da política feita pela gestão do governo Bolsonaro, agravou o dismantelamento das políticas públicas do país, visto que sua política, por estar atrelada a perspectivas políticas conservadoras, influenciou diretamente em aspectos domésticos e internacionais (MILNER, 1997).

Em determinada medida a diminuição da busca pelo caráter de uma identidade regional, como demonstrados pelos últimos projetos regionais, como a UNASUL expressa novos modelos de regionalismo, que não mais tem a necessidade da busca da identidade dos países do continente sul-americano frente ao sistema internacional.

²² 3. *Que este espacio deberá ser implementado gradualmente, tener una estructura flexible, liviana, no costosa, con reglas de funcionamiento claras y com um mecanismo ágil de toma de decisiones que permita avanzar a Sudamérica en entendimentos y programas concretos de integración em función de los intereses comunes de los Estados y de acuerdo a sus propias realidades nacionales.*

No esforço analítico e prático de estabelecer as bases conceituais do regionalismo sul-americano, Lima (2013) reconhece que o primeiro passo é arquivar o argumento teleológico do modelo europeu e, em seguida, propõe a distinção entre processos de integração e de regionalização. De um lado, o conceito de integração implica redução ou eliminação de restrições à livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, além de envolver, em alguns casos, a delegação de soberania a uma autoridade supranacional. De outro, o regionalismo significa processos de cooperação em diversas áreas – política, econômica, energética, militar, técnica –, refletindo prioridades de política externa e destacando a dimensão geoestratégica. (NERY, 2016, p.64-65 – grifos nossos.)

A mudança nas dinâmicas do regionalismo no continente expressa por Mariano (2021), como uma nova onda de regionalismo com características intrínsecas que divergem das iniciativas de regionalismo de períodos anteriores, e que é caracterizado pelo conservadorismo, retração e redução de compromissos para integração regional. Ademais, a falta da significação de integração produziu na região processos que divergem entre projetos antecessores.

Em avanço no estudo sobre integração regional, observa-se que tendências comportamentais em processos de regionalismo baseia-se em aspectos estruturais e não apenas conjunturais. Pois, problemas estruturais podem refletir a capacidade de iniciativas regionais a responder pressões cíclicas (MARIANO et al. 2021). Neste contexto, os autores elaboram um *continuum* que abrange em seu fim o comportamento consultivo, que pressupõe um baixo nível de incentivos para a cooperação, e permite ações informais, vagas, baseadas em casos e com ações ocasionais. Neste caso, a colaboração estatal é ligada a determinada vontade de estabelecer uma plataforma de diálogo com outros atores, sem assumir compromissos mais rígidos (MARIANO et al 2021).

Como argumento para a ‘*desinstitucionalização*’ e flexibilização da integração regional, o regionalismo passa a ter maior característica de cooperação regional (menos institucionalizada e mais pontual). Como os novos planos de trabalho aderidos pelos governos da região, um dos argumentos principais além da constante proteção à democracia e aos direitos humanos é a redução de custos de *manutenção* do aparato regional, que em sua fomentação não aderiu a diversos gastos como a burocratização do organismo ²³ou a criação de sede.

Com a insurgência de governos com maior aderência a propostas referentes ao desenvolvimento econômico da região, surge o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), como forma de protesto contra crises internas da UNASUL, ao demonstrar para o sistema internacional que os governos eleitos não eram adeptos aos rumos

²³ PROSUL. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/atuacao-internacional/foros-e-redes/prosul>. Acesso em: 19 de nov. de 2021.

que a UNASUL teve ou nos contextos ideológicos no que se consolidou. Mobilizando por meio de um processo de coordenação política a outros atores do sistema internacional e regional.

A escolha de assuntos a ser pautado pelo Foro Prosul adentra uma espécie de função *ad hoc* organizado, cujas capacidades de estudos de temáticas permeiam principalmente temáticas com caráter econômico, de defesa e saúde. Em 2020 a agenda se estendeu à temática acerca de saúde, pauta ocasionada com a influência da pandemia COVID-19, todavia, não se tornou eficaz devido em partes, pelo sucateamento de políticas públicas domésticas de países em questão.

Adiante, observa-se as áreas temáticas criadas pelo bloco para cada país participante do PROSUL são divididas em três níveis: O nível estratégico, que conta com a representatividade do ministério de infraestrutura, ministério de energia, ministério de saúde, ministério de segurança, ministério de defesa e ministério de Gestão de Riscos e Desastres; o nível de coordenação e o nível operativo que funcionam como suplementares do primeiro nível.

Figura 3 - Instâncias do PROSUL por País



Fonte: Informe de Gestión do PROSUL 2019-2020

Os grupos de trabalho expostos pelo organograma acima, revelam que o novo arranjo regional possui menos instâncias que o da UNASUL. Apesar da UNASUL contar conselhos suplementares, as pautas adentravam diferentes abordagens além do protecionismo, e estavam ligadas à área de educação, desenvolvimento social, ciência e tecnologia, problema mundial das

drogas, cultura e segurança cidadã contra delinquência transnacional, além de economia e finanças, e infraestrutura e planejamento.

A formação do PROSUL e o esvaziamento da UNASUL, desse modo, implicou na mudança do regionalismo sul-americano, por meio de uma alternativa pragmática de integração regional.. Desse modo, é observado como hipótese que a ascensão de líderes eleitos que estão apoiados em uma narrativa contrária à Venezuela e as pautas socialistas de governo, revela a forma que a mudança de agenda de política externa dos países, que embora não mobilize o eleitorado e a opinião pública como outras políticas públicas do ambiente doméstico, gera efeitos distributivos internacionalmente.

5. CONCLUSÃO

O estudo de correntes do regionalismo na América do Sul e Latina possibilita a ampliação de conhecimento do histórico do continente, ao abranger problemáticas símeles referentes aos países considerados do Sul global. O avanço da pesquisa ao trazer para a perspectiva doméstica brasileira estudou a emergência que o país teve ao se colocar como potência da região. Percebeu-se que a relação entre os países começou a ter complicações com a influência de crises do sistema financeiro internacional e o aumento da concorrência econômica, que ocasionou na baixa adesão de *commodities* no comércio interno brasileiro. Causas, que entre outras, deram ímpeto a insurgência de novos líderes políticos com características autoritárias nos países da região por meios democráticos, cujo caráter é ligado ao liberalismo econômico e ao conservadorismo moral. O governo Bolsonaro é o caso paradigmático dessa tendência na América do Sul. Algumas das consequências do desgaste econômico doméstico, ocasiona cada vez mais durante os anos o retrocesso do avanço em políticas públicas, principalmente ligadas as de apoio social e econômico. Ao abordar regionalismo, o pensamento usual sobre a temática engloba assuntos referentes a capacidade econômica e de comércio que cada país-membro tem ou irá adquirir com a dinâmica. Entretanto, a abordagem de pautas má definidas e que contornam premissas constitucionais revelaram o contexto em que o PROSUL foi fomentado. A influência de governos conservadores com políticas econômicas neoliberais levou as dinâmicas de regionalismo à uma ‘integração regional mínima’, cuja influência de abordagens acerca de questões sociais não equaliza às propostas anteriores, no início do século XXI, como a ALBA, CASA e a UNASUL.

A fragmentação política da região ocasionou como principal fator decisivo no avanço e estagnação de processos de cooperação e integração regional. Os desgastes de promessas e decisões feitas por líderes políticos progressistas no início dos anos 2000 referente à uma região autônoma e sem a influência de forças sistêmicas e da dependência de superpotências mundiais, ocasionaram em motivação para que a ascensão de partidos conservadores mudasse a agenda e as capacidades políticas do continente.

Para pesquisadores como Mariano *et al* (2021), o regionalismo obteve novas perspectivas a serem estudadas pelas Relações Internacionais. Pautadas pelo mesmo objetivo econômicos de projetos de integração anteriores, a nova fase da integração regional de países da América do Sul é direcionada a partir de causalidades no regionalismo contemporâneo, tipologia denominada pelos autores por ‘regionalismo líquido’, que argumenta que a falta de um conceito próprio relacionado a definição de integração regional na América do Sul e Latina baseados na

fluidez, informalidade e design institucional limitado, criou plataformas para consultoria, cooperação e integração regional²⁴. Repercussões internas no caso brasileiro que levaram à mudança da política externa estão atrelados, não apenas na mudança política e de agenda do governo, mas a um intento as normas constitucionais. No Brasil, existe certo distanciamento popular e político no processo de produção da política externa, sendo concentrada no Poder Executivo. O Poder Legislativo, por seu turno, possui a função de ratificação ou veto definitivo de tratados internacionais, e em autorizar o presidente a iniciar uma guerra ou celebrar a paz (FARIA, 2008).

A discussão acerca da saída da UNASUL se torna relevante, pois a forma em que o presidente Jair Bolsonaro decretou a saída do país da União sem a submissão a denúncia do tratado à aprovação do Congresso Nacional pode ser considerada como um ato inconstitucional²⁵. A ação foi protocolada em agosto de 2020 no Supremo Tribunal Federal, sendo categorizada como uma “ação direta de inconstitucionalidade” e foi relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski.

De acordo com a Constituição Federal, cabe ao poder Legislativo resolver sobre tratados de acordo com o artigo 49 “é da competência exclusiva do Congresso Nacional: resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.” (BRASIL, 1988, art.49).

Torna-se relevante à análise feita por esse trabalho, trazer as contribuições de Przeworski (2020) acerca de fenômenos recentes que mudam a perspectiva política de diferentes países, que retornam ao neoliberalismo e afetam os direitos sociais. Nesse sentido, interesses ideológicos de um governante captura políticas e instituições de Estado, para serem configurados ou contornados segundo interesses do grupo no poder.

Przeworski (2020) alega que as democracias entram em crise quando as instituições políticas estão em ameaça por um processo de sub-repção, que aos poucos corrói os pilares que sustentam a democracia. A sub-repção, portanto, implica na ‘desconsolidação’ democrática, de modo que contorna as premissas constitucionais de determinado país, agindo em conformidade com a lei ao se apropriar de aparatos legais de governos democráticos para fins antidemocráticos, que pode ser causado pela má funcionalidade de freios e contrapesos de uma democracia.

²⁴ Ver Mariano et al. (2021)

²⁵ Ver: <https://www.conectas.org/litigiopt/adi-6544-saida-do-brasil-da-unasul/>. Acesso em 15 de nov. de 2021. e <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5992935>. Acesso em 15 de nov. de 2021.

O modo em que o Brasil agiu na saída da UNASUL evidência, portanto, que a tomada de decisão unitária feita pelo atual Poder Executivo, sem tratar os limites de competência do Poder Legislativo, revela diretamente como o Brasil tem mudado as normas democráticas de maneira a contornar as premissas constitucionais²⁶. Os efeitos dessa mudança da política externa precisam ser melhor analisados (MONTE, 2020) e abre uma importante agenda de investigação no contexto brasileiro contemporâneo.

²⁶ Ver Przeworski (2020)

6. REFERÊNCIAS

Agencia Brasil. Em reunião do Prosul, Bolsonaro diz que país se prepara para crescer. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2021-03/em-reuniao-do-prosul-bolsonaro-afirma-que-pais-se-prepara-para-crescer> Acesso em: 1 de nov. de 2021.

BELÉM LOPES, Dawinsson. Dois anos de uma política externa rudimentar. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Autêntica Editora, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 5 ago. 2021.

BRASIL. [Ministério das Relações Exteriores]. *Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur* – Santiago, 22 de marzo de 2019. Disponível em: < https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-el-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur-santiago-22-de-marzo-de-2019> Acesso em: 2 de nov. de 2021.

BRESSER-PEREIRA. L. C. As Três Interpretações da Dependência. Perspectivas, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010.

BRICEÑO RUIZ, José. O Regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. In: CARMO, C. A. et al (Orgs.) **Relações internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013

CAMARA, L. B. Instituições regionais de segurança e defesa: UNASUL e União Europeia em perspectiva comparada. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Dourados. 2020.

CARNEIRO, Ricardo. Globalização e integração regional. 2008.

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

Cornetet, João. (2014). A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. Conjuntura Austral. 5. 111. 10.22456/2178-8839.47628.

Chagas, Viktor & Modesto, Michelle & Magalhães, Dandara. (2019). O Brasil vai virar Venezuela: medo, memes e enquadramentos emocionais no WhatsApp pró-Bolsonaro. Esferas. 1. 10.31501/esf.v0i14.10374.

DABÈNE, Olivier. Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. **Trabajo presentado en LASA**, San Francisco, 2012.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (Org.) O Brasil e novas dimensões da integração regional. 2014.

FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2008, v. 51, n. 2, pp. 80-97.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: Analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, Vol. 36, 2010 , pp. 881 – 901.

NOLTE, Detlef; MIJARES, Víctor. La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica. **El Espectador**, 2018, vol. 23.

GARDINI, GL. Unity and diversity in Latin American visions of regional integration. *In: GARDINI GL, Lambert PW, editors, Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan. 2011. p. 235-254

HERZ, Mônica; HOFFMANN, A. Organizações Internacionais–história e práticas. Rio de Janeiro: Ed. 2004.

IBGE. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784#resultado>> Acesso em 15 de nov. de 2021.

KEOHANE, Robert O.. After Hegemony, Princeton: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O. “Multilateralism: An Agenda for Research.” *International Journal*, vol. 45, no. 4, Dec. 1990, pp. 731–764. LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. Como as Democracias Morrem. Ed. 1. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista brasileira de política internacional*, v. 48, p. 24-59, 2005.

MACHADO, Victória Figueiredo. Análise do “normatizar” da crise venezuelana no Brasil e sua relação com a política discursiva da operação acolhida. *Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais*, n. 30, 2021.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional/Concepts, theories and debates on regional integration. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 3, p. 366-389, 2012.

MARIANO, Marcelo Passini. A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul. Editora Unesp, 2015.

MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; THEODORO, Luciano, Bruno. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2021.

MILNER, Helen V. Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations. Princeton University Press, 1997.

MONTE, S. D. A eleição de Jair Bolsonaro e os desafios para as análises da política externa brasileira. 12º Encontro da ABCP. [Evento online]. 2020

MONTE, S. D.; ANASTASIA, F. Cláusula democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 11-36, 2017.

MONTE, S. D.; HERNANDEZ, C. M. A política externa de direitos humanos sob Bolsonaro: satisfazendo o eleitorado conservador. *Revista Videre. No prelo*.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH* [online]. 2016, v. 29, n. 3

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: Regional Pluralism as Strategic Outcome. **Contexto Internacional**, vol. 38, n. 2, 2016

NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 131-156, 2019.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 145-155, 2006.

FORO PROSUR. Informe de Gestión 2019-2020. Disponível em: <
https://foroprocur.org/wp-content/uploads/2020/12/PROSUR_Informe_de_Gestion_2020.pdf
> Acesso em: 31 de out. de 2021.

PRZEWORSKI, A. Crises da Democracia. Ed. 1. Brasil: Zahar, 2020.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*. No.3,.Vol.42, 1988.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: *The rise of post-hegemonic regionalism*. Springer, Dordrecht, 2012.

ROMERO, Carlos A.; MIJARES, Victor M. From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. *Contexto Internacional*. Vol. 38, n. 1, 2016, p. 191-227

SADER, Emir. A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo editorial, 2009.

SARAIVA, M.G., 2014. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. *Relações Internacionais* (R: I), (44), pp.25-35.

SARAIVA, Miriam Gomes. The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. 2017, v. 60, n. 1]

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 10, n. 49, p. 23-41, abr. 2019.

SILVA, André Luiz Reis da; ANDRIOTTI, Luiza Salazar. A cooperação sul-sul na política externa do Governo Lula (2003-2010). *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 3, n. 14, p. 69-93, out. 2012.

SOUZA et al. O caso do senador boliviano Roger Pinto Molina: considerações à luz do Direito Interno e do Direito Internacional Público. *Revista Eletrônica Thesis*, São Paulo, ano XII, n. 23, p.29-45, 1º semestre, 2015

TUSSIE, Diana. Latin America: contrasting motivations for regional projects. **Review of international studies**, v. 35, n. S1, p. 169-188, 2009.

TRATADO de Montevideú, 12 agosto de 1980. Disponível em: < http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm > Acesso em: 5 ago. 2021.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada* Vol. 17. Edusp, 1998.

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, v. 57, p. 517-552, 2014.

ZARTMAN, I. William; TOUVAL, Saadia (Ed.). **Cooperação internacional: as extensões e limites do multilateralismo**. Cambridge University Press, 2010.