

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

VINÍCIUS HENRIQUE MALLMANN

**O BRASIL QUE QUER SER LÍDER? MERCOSUL E UNASUL NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL (1988–
2018)**

Porto Alegre

2024

VINÍCIUS HENRIQUE MALLMANN

**O BRASIL QUE QUER SER LÍDER? MERCOSUL E UNASUL NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL (1988–
2018)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da UFRGS como requisito para obtenção
do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2024

CIP

CIP - Catalogação na Publicação

Mallmann, Vinícius Henrique
O BRASIL QUE QUER SER LÍDER? MERCOSUL E UNASUL NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL
(1988-2018) / Vinícius Henrique Mallmann. -- 2024.
238 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Liderança regional. 2. Política Externa
Brasileira. 3. Análise de Política Externa. 4. América
do Sul. 5. Regionalismo. I. Reis da Silva, André Luiz,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

VINÍCIUS HENRIQUE MALLMANN

**O BRASIL QUE QUER SER LÍDER? MERCOSUL E UNASUL NA
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL (1988–
2018)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da UFRGS como requisito para obtenção
do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Camilo López Burian
UDELAR

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman
UFRGS

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior
UFU

DEDICATÓRIA

Para Tati, minha companheira, por tudo que ela
significa para mim.

AGRADECIMENTOS

Começar agradecimentos é sempre uma tarefa complexa, ainda mais em um longo espaço de tempo. Durante o doutorado, muitos e muitas foram os que passaram e que contribuíram de alguma forma para que essa pesquisa pudesse ser desenvolvida. Começo agradecendo à UFRGS pela acolhida, desde a graduação, por se tornar um espaço para que eu pudesse, livremente, refletir, pesquisar e crescer como pesquisador e como pessoa e que hoje me acolhe como professor substituo. Agradecer a UFRGS é agradecer também todos e todas que lutam diariamente para mantê-la como um centro de estudos de excelência, mesmo em tempos em que sua existência como instituição pública é ameaçada.

Agradeço às parcerias que tive durante a trajetória, aos colegas do Lab-PEB pela troca de comentários, vivências e aprendizados. Agradeço principalmente aos amigos Guilherme, Mateus e Thaís, pelo amparo, pelo companheirismo, pela troca constante de ensinamentos e por tornar essa trajetória mais leve, feliz e viva. Amo e agradeço vocês!

Agradecimento aos meus pais pelo acolhimento e pelo incentivo, mesmo quando não entendiam o que eu estava fazendo. Agradeço também ao meu orientador, que me aconselha, me ensina e que divide muito da sua experiência comigo, desde 2016. Agradeço pela paciência, por todas as trocas e por todo caminho que me ajudou a trilhar! Um orientador que ao longo do tempo nunca deixou de me acolher quando eu precisava, de me dar um suporte quando as angustias surgiam e de me acalmar com seus conselhos. Um orientador que hoje é um grande amigo, o qual divide também risadas e momentos de alegria! Sem ti, André, meu caminho não teria, com toda certeza, sido o mesmo! Muito obrigado!

Agradeço, por fim, ao meu núcleo, à minha companheira Tatiana e ao meu filho Lucca. Uma jornada que foi trilhada desde o começo com o apoio de vocês, que mesmo em meio à pandemia, não duvidaram do fim do caminho e da certeza de que estávamos na trilha certa. Obrigado ao meu filho por todas as brincadeiras que me deixaram mais leve nos momentos de tensão, por todo amor e conforto que me deu nos momentos em que “o papai está escrevendo a tese”. E obrigado, amor, pelo amadurecimento e pela trajetória ao teu lado. Obrigado, sempre!

RESUMO

É recorrente na academia brasileira que a Política Externa do governo Michel Temer (2016–2018) modificou a inserção internacional do Brasil e redimensionou a importância do país no contexto regional. Contudo, há dados que apontam que algumas dessas mudanças teriam iniciado anteriormente, ainda na gestão de Dilma Rousseff (2011–2016), levando à abdicação do protagonismo do país na América do Sul e do seu papel de liderança. Essa liderança, que não encontra consenso na literatura, é muitas vezes interpretada de forma negativa e, ou, confundida com pretensões hegemônicas. Reformulando o conceito de Liderança Regional, realizou-se uma análise histórica ampliada da política externa brasileira para a América do Sul (1988–2018), cobrindo o período desde a redemocratização, com o intuito de demonstrar que o objetivo brasileiro de se tornar um líder regional foi construído e reforçado paulatinamente, ao longo desses anos, mas que, somente a partir do governo Cardoso, todas as variáveis de liderança, em maior ou menor grau, se tornaram presentes. Dessa forma, utilizou-se do Mercosul e da Unasul como parâmetros de análise em cada um desses governos, buscando identificar se a perda da liderança brasileira na região se deu de maneira paulatina ou, como parte da literatura sugere, a partir da transição dos governos Rousseff-Temer. Nesse sentido, partiu-se para uma análise qualitativa, na qual foi utilizada o referencial teórico da Análise de Política Externa para estabelecer, através da análise longitudinal das variáveis que compõe o conceito de liderança formulado por nós (ação coletiva, propósito, poder e vontade política), quando se deu essa mudança e para evidenciar que essa inflexão rompeu com um padrão de inserção internacional que vinha se delineando desde o governo Cardoso. Conclui-se que a liderança brasileira foi um projeto político que evoluiu e que foi executado de diferentes formas ao longo do tempo, e que a troca *per se* de presidência, de Rousseff para Temer, não foi o que significou a inflexão de fato desta liderança.

Palavras-chave: Liderança regional. Política Externa Brasileira. América do Sul. Regionalismo. Análise de Política Externa.

ABSTRACT

It is a recurring theme in Brazilian academia that the foreign policy of Michel Temer's government (2016-2018) has changed Brazil's international position and re-dimensioned the country's importance in the regional context. However, there is evidence to suggest that some of these changes began earlier, during Dilma Rousseff's administration (2011-2016), leading to the abdication of the country's protagonism in South America and its leadership role. This leadership, which does not find a consensus in the literature, is often interpreted negatively or confused with hegemonic pretensions. Reformulating the concept of Regional Leadership, an extended historical analysis of Brazil's foreign policy towards South America (1988-2018) was carried out, covering the period since re-democratisation, with the aim of demonstrating that Brazil's objective of becoming a regional leader was gradually built up and reinforced over these years, but that it was only since the Cardoso administration that all the leadership variables, to a greater or lesser degree, became present. In this way, Mercosur and Unasur were used as parameters for analysing each of these governments, seeking to identify whether the loss of Brazilian leadership in the region occurred gradually or, as some of the literature suggests, from the transition between the Rousseff and Temer governments. With this in mind, we embarked on a qualitative analysis, using the theoretical framework of Foreign Policy Analysis to establish, through a longitudinal analysis of the variables that make up the concept of leadership formulated by us (collective action, purpose, power and political will), when this change took place and to show that this inflection broke with a pattern of international insertion that had been outlined since the Cardoso government. The conclusion is that Brazilian leadership was a political project that evolved and was executed in different ways over time, and that the change of presidency *per se*, from Rousseff to Temer, was not what signified the *de facto* inflection of this leadership.

Keywords: Regional leadership. Brazilian Foreign Policy. South America. Regionalism. Foreign Policy Analysis.

A integração é um processo de construção e de aprendizado político. Não se faz com base em planos desenhados *a priori*. A experiência mostra as necessidades e a necessidade, aqui, como em toda parte, é a mãe da invenção (Brasil, 2000a).
(Fernando Henrique Cardoso)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Fluxos comerciais do Brasil no Mercosul	113
Gráfico 2: Número de decisões do Conselho do Mercado Comum em tendência	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Elementos definidores de uma Potência Regional	43
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de decisões do Conselho do Mercado Comum.....	115
Tabela 2: Notas, comunicados e ações do governo brasileiro em relação à Venezuela.....	173
Tabela 3: Ocasões da palavra “Unasul” nas Resenhas de Política Exterior Brasileira (número total)	181
Tabela 4: Ocasões da palavra “Unasul” nas Resenhas de Política Exterior Brasileira (considerando apenas o índice remissivo).....	181

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	18
1.2	OBJETIVOS	25
1.3	APONTAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS INICIAIS	25
1.4	METODOLOGIA.....	32
2	LIDERANÇA REGIONAL: ENQUADRAMENTO TEÓRICO PARA POTÊNCIAS REGIONAIS	35
2.1	DEFINIÇÃO DE REGIÃO E REGIONALISMO.....	35
2.2	POTÊNCIA REGIONAL	39
2.3	LIDERANÇA REGIONAL E HEGEMONIA: CISÃO E DELIMITAÇÃO CONCEITUAL.....	44
2.4	AÇÃO COLETIVA	51
2.5	PROPÓSITO.....	53
2.6	PODER E VONTADE POLÍTICA	55
3	MERCOSUL: EIXO DE ATRAÇÃO E AGÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	59
3.1	GOVERNO CARDOSO.....	62
3.2	GOVERNO LULA	69
3.3	GOVERNO ROUSSEFF	89
3.4	GOVERNO TEMER	105
3.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	112
4	UNASUL: A LIDERANÇA POLÍTICA EM SEU AUGE.....	118
4.1	GOVERNO CÁRDOSO.....	119
4.2	GOVERNO LULA	132
4.3	GOVERNO ROUSSEFF	159
4.4	GOVERNO TEMER	179
4.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	187
5	CONCLUSÃO.....	190
	REFERÊNCIAS	195
	ANEXO A.....	231

1 INTRODUÇÃO

Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada (Brasil, 2003a, p. 31).

O título desta tese inicia com uma indagação proposital. Essa indagação, por mais simples que possa ser, tem uma função importante: questionar o papel de uma suposta liderança brasileira na América do Sul. Não é consensual, na literatura de Relações Internacionais, que o Brasil almejou esse posto, esse título ou essa função; tampouco que dispusesse dos meios, de vontade política, de iniciativa para essa liderança ou mesmo de seguidores. O questionamento é embasado, majoritariamente, em debates acadêmicos, que se entrelaçam com as questões sociais, políticas e econômicas e que são, frequentemente, realçadas pela mídia, sobre o papel do Brasil na região. Esse discurso irrompe também nos meios diplomáticos (que não estão desconectados do meio social e político), como a citação acima, de Celso Amorim, veio a ressaltar.

Essa citação de Amorim levanta a segunda questão do título dessa tese: qual Brasil que busca (e qual não busca) essa liderança? E desta segunda indagação, outras podem ser feitas: afinal, existiu (ou ainda existe) um Brasil que quis liderar? Se sim, qual foi, portanto, o período em que o Brasil buscou essa liderança? Essas perguntas nos levam novamente à citação de Amorim: afinal, o que significa liderança? Amorim expressa com clareza que liderança é algo diferente de hegemonia, algo que, na visão clássica da diplomacia brasileira, o Brasil nunca pretendeu. Liderança, então, teria outro significado, algo que Amorim acaba não definindo com clareza, mas que envolveria os desejos do país na construção e no desenvolvimento de uma sociedade justa e respeitosa.

Os temas centrais desta tese são, dessa forma, tanto a definição de liderança quanto o período em que o Brasil buscou exercê-la. Buscamos refletir sobre a construção política, ideacional e instrumental da liderança brasileira na América do Sul. É por isso que nos apoiamos no Mercosul e na Unasul para responder essas indagações, já que os entendemos como mecanismos utilizados pelo Brasil para a construção ideacional da América do Sul, do seu projeto regional e, por consequência, da sua liderança.

Esta tese trata da questão de liderança do Brasil na América do Sul em uma perspectiva

histórica ampla, que vai desde o período da redemocratização, mas que foca nos governos Fernando Henrique Cardoso até o final do Governo Temer, de modo a identificar o padrão estabelecido na Política Externa Brasileira, suas regularidades e eventuais rupturas. A liderança brasileira, muito presente no campo das Relações Internacionais e da Ciência Política, ainda carece de maior análise, principalmente quando pensada em longa duração, não a vinculando exclusivamente a um único governo. Os dois primeiros mandatos de Lula, dentre os quatro presidentes analisados, apresentam maior foco acadêmico, e são muito utilizados para fazer comparações (tanto com Cardoso quanto com Rousseff). Essas comparações serviram também para generalizações, como a “era PT”, ou o tempo antes e depois do “PT”. O período que se estende do final do segundo mandato de Rousseff (2015–2016) até o fim do mandato de Temer (2018), contudo, é o que menos apresenta análises profundas, reservado, é claro, o distanciamento temporal. Mesmo levando em consideração a temporalidade deste trabalho, algumas questões relativas às mudanças de política externa entre estes dois governos parecem, à priori, levar a uma simplificação analítica: mudou o governo, mudou a política externa.

Na academia brasileira, existe relativo entendimento sobre a mudança de postura da Política Externa Brasileira – PEB – no governo de Michel Temer (2016–2018). Essa mudança é condizente, também, com o posicionamento e a vontade do próprio governo em (re)orientar as bases externas do Brasil e corrigir as “imperfeições ideológicas” do governo que se encerrava (Miranda, 2019; Silva, 2019; 2021; Silva; Pérez, 2019; Oliveira; Mallmann, 2020). A projeção internacional do país sofreu alterações, mudou de tom, postura e alinhamento, com a formulação de 10 novas diretrizes que guiariam o Brasil a uma estratégia “correta” de internacionalização nas relações internacionais (Brasil, 2016, n.p). Essas diretrizes evidenciavam a transição de um modelo de inserção internacional que vinha sendo adotado, ao menos, pelos dois governos anteriores e que tinha a liderança brasileira no continente como ideal externo.

Contudo, algumas posições brasileiras em relação a determinados atores, como Mercosul e Unasul, demonstram que, antes mesmo do governo interino de Temer, a política externa já estava em vias de mudança. Então, embora haja relativo consenso que a concretude da mudança da política externa tenha se dado com a ascensão de Temer ao poder, há evidências que sugerem que esse processo de transição do modelo de inserção internacional brasileiro tenha se iniciado anteriormente, principalmente em relação à América do Sul. Há, portanto, uma aparente discrepância entre alguns eventos/posicionamentos brasileiros e a posição da literatura, levando a

uma situação inconclusiva, uma lacuna analítica. Quando, portanto, o Brasil começa a mudar de rumo? Quando o Brasil deixa de enxergar a liderança como um objetivo prioritário? Logo, é imprescindível analisar mais detalhadamente os dados para se chegar a uma conclusão mais consistente, que reforce a posição da literatura ou que aponte para uma constatação diferente, ou seja: o abandono da liderança já teria começado no governo Rousseff. A implicação dessa análise é que as mudanças operadas na política externa não poderão ser atribuídas nem à concepção ideológica do governo Temer nem à destituição de Dilma Rousseff. Por conseguinte, as mudanças tiveram início antes do processo de *impeachment*, e, por isso, os motivos dessa inflexão devem ser buscados em outros fatores, que não os anteriormente citados. É esse questionamento, essa lacuna de análise, que este trabalho pretende preencher.

Outra questão muito presente na literatura, embora se altere o tipo de visão e gradação de mudança, é em relação à continuidade da política Externa de Dilma Rousseff em relação à operada por Luiz Inácio (Lula) da Silva. Rousseff, em maior ou menor grau, teria conduzido a política externa brasileira sob os mesmos princípios, diretrizes, bases e orientações que seu antecessor – o que mudaria seria a *forma* dessa condução. As visões sobre o multilateralismo, universalismo, parcerias estratégicas, cooperação para o desenvolvimento e o maior alinhamento aos países do Sul em detrimento das relações condicionais aos países do Norte global teriam sido, em grande parte, mantidas (Cornetet, 2014; Oliveira; Silveira, 2015; Actis, 2017; Bastos; Hiratuka, 2017; Silva, 2021). Em outra dimensão e sob uma ótica *paradigmática* ou *matricial* diferente (Cervo, 2003; Silva, 2008), os objetivos, para a América do Sul, da política externa brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) também foram de projetar a liderança brasileira na região, ao passo que incrementava a cooperação regional e isolava as ameaças de ingerência externa dos Estados Unidos (Silva, 2008; 2021).

A academia brasileira, mesmo considerando a limitação de temporalidade, ainda carece de maior dedicação a esta agenda, levando em conta, também, novas abordagens, fontes e métodos que revelem aspectos ainda não explicitados por estudos até o momento empreendidos sobre o período dos dois mandatos de Dilma Rousseff (2011–2016) e que analisem a política externa orientada para a América do Sul em uma perspectiva histórica mais ampla, no intuito de perceber as mudanças de curta e média duração. Os trabalhos mais recentes focam no primeiro mandato e, raras as vezes, debruçam-se sobre o curto período que marcou seu segundo termo à frente da presidência, quase sempre limitando temporalmente a análise pela “complexidade do

impeachment”, como apontado também em outros trabalhos históricos (Mallmann, 2022; Silva, 2022; Mallmann; Matos, 2023).

Nota-se, assim, que as visões dos estudiosos da PEB tendem a afirmar que a política externa de Michel Temer foi algo “novo”, inaugural, estruturado pelo novo governo, sem perceber que houve, antes, um “hiato”, uma transição (nem tão lenta, nem tão gradual). O Brasil, como argumentado a seguir, teria exercido um papel de líder regional desde o governo Cardoso, e a “quebra” deste objetivo, que percorreu, mesmo sob prismas distintos, os governos de Lula e de Rousseff, teria representado uma mudança significativa na política externa brasileira. O problema de pesquisa que essa tese buscou enfrentar, portanto, amparada nos estudos sobre Análise de Política Externa e no conceito de liderança regional (formulado a seguir), foi analisar quando começou a inflexão da liderança brasileira na América do Sul. Para isso, foi realizada uma análise histórica ampliada, cobrindo o período desde a redemocratização, com o intuito de demonstrar que o objetivo brasileiro de se tornar um líder regional foi construído e reforçado, paulatinamente, ao longo desses anos, mas que, somente a partir do governo Cardoso, todas as variáveis de liderança, em maior ou menor grau, se tornaram presentes. Utiliza-se o governo Cardoso como marco desse posicionamento brasileiro por entendermos que foi em sua gestão que as políticas de integração regional se uniram ao compromisso do Estado e de suas elites de fomentar (ou de transcender) a vontade política em torno dessa liderança.

Desse modo, utilizando o Mercosul e a Unasul como parâmetros de orientação internacional em cada governo, objetivamos identificar quando¹ ocorreram as principais mudanças que levaram tanto ao enfraquecimento do papel brasileiro de líder regional quanto às mudanças de reorientação externa do país. Além disso, buscamos identificar a alteração da postura diplomática brasileira para seu entorno geográfico ao longo deste período, com o intuito de averiguar a lacuna supracitada de modo a examinar, também, como a Nova Política Externa de Temer impactou as relações brasileiras com a América do Sul, que acabou rompendo, de fato, com a (já frágil) liderança brasileira na região.

A escolha da Unasul se deu uma vez que a instituição é considerada por muitos autores (como discutido no trabalho de Nolte [2019]) como o ápice de atuação da liderança regional brasileira, já que foi criada e arquitetada pelo Brasil com o intuito de, ao mesmo tempo, unir os

¹ Não em que governo, mas em que *momento* do governo.

Estados sul-americanos e repelir as ações de ingerência extrarregionais. O Mercosul foi escolhido por representar, igualmente, a pujança da liderança brasileira desde os anos 1990, arquitetando a dinâmica de relacionamento dos países vizinhos em relação à região. Como tratado ao longo deste trabalho, ambas as instituições foram utilizadas, de diferentes formas, como palco de discussão e de um jogo de dissenso e consenso para instrumentalizar a ideia de América do Sul como região prioritária na política externa, tanto brasileira quanto dos demais países sul-americanos.

Entende-se, assim, que houve situações, escolhas e políticas que foram iniciadas no governo Rousseff e que abriram caminho, ou que possibilitaram, a afirmação de políticas “totalmente diferentes” que foram implementadas na gestão Temer (Brasil, 2016). O argumento central que guiou esta tese foi: o governo Dilma Rousseff, dada sua instabilidade governamental, passou a praticar uma política externa reativa na América do Sul, de baixo perfil, abdicando do seu papel de líder e abrindo espaço para ingerências externas. As dinâmicas internacionais vividas no período, como o impacto da crise financeira internacional, a Primavera Árabe, as rupturas democráticas e as eleições sucessivas de governos mais conservadores nos vizinhos sul-americanos dificultaram as estratégias governamentais ligadas à política internacional e ajudaram a intensificar a crise interna. Consequentemente, a “Nova Política Externa” brasileira, implementada pelo então Ministro das Relações Exteriores do governo Michel Temer, José Serra, com a sua consequente mudança de tom, postura e temperamento, só se tornou possível porque antes, nos governos Dilma Rousseff, o Brasil foi abdicando, paulatinamente, do seu papel de liderança dos países sul-americanos. Este trabalho teve, assim, um caráter qualitativo, utilizando do referencial teórico-metodológico da Análise de Política Externa e dos conceitos base (que serão apresentados de maneira detalhada a seguir) para responder às questões levantadas.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

No que pese à América do Sul, ao longo dos anos, a (des)integração regional foi sinônimo de disputa, desconfiança, conflito e cooperação. Desde as ideias de formação da *Gran Colombia*, do Vice-Reinado do Rio da Prata, passando pelo pacto do ABC (acrônimo formado por Argentina, Brasil e Chile), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal –, Associação Latino-Americana de Integração – Aladi – e Comunidade Andina de Nações – CAN –, para citar alguns, e chegando ao Mercado Comum do Sul – Mercosul – e à União das Nações Sul-Americanas

– Unasul –, os processos de ruptura e aproximação moldaram o cenário físico e as relações entre os vizinhos, rompendo com desconfianças históricas e trazendo certa estabilidade regional (Moreira; Quinteros; Silva, 2010).

Desde a instauração da *détente*, na Guerra Fria, as potências regionais conseguiram usufruir de maior liberdade regional, já que as duas potências globais estavam diminuindo os custos operacionais, o que levou a um processo de protagonismos destes países na América do Sul (Sennes, 2003). No que pese à liderança regional, entende-se que os processos de integração envolvendo o Brasil remontam ao início do século XX, e que, na Ditadura Militar, o país tentava se projetar internacionalmente e regionalmente como uma Potência Mundial, mas que isso não abrangia 1) a ação coletiva e a integração regional (política, econômica e social); e 2) não havia consenso sobre essa liderança, já que as disputas com a Argentina tornavam as relações hemisféricas mais conflituosas (Mallmann, 2020). Ademais, no governo Sarney (1985–1990), por este ter sido marcado como um processo de transição democrática, não encontramos evidências de que: 1) mesmo com o início dos processos de integração o Brasil desejava a liderança; 2) havia força política suficiente para arcar com os custos da possível liderança regional (Cortes, 2010).

Com o fim do conflito bipolar, os processos regionais se acentuaram ainda mais, dado o alto grau de intensificação das relações que foram demandadas pela crescente globalização. Com isso, novos conceitos de regionalismo² e de liderança passaram a ser aplicados para tentar explicar tanto o (res)surgimento desses países como protagonistas regionais quanto as mutações sociais que estavam acontecendo na região. Até então, o Brasil buscou se posicionar como uma Potência Regional e, também, ocupar um papel de liderança regional, conflitando e disputando, historicamente, com a Argentina e, no século XXI, também com a Venezuela (Nolte, 2014; Bragatti; Souza, 2016; Silva; Mallmann, 2019).

Nesse contexto, com o início do governo Fernando Collor de Mello (1990–1992), importantes modificações foram operadas na política externa. Com a implementação do Consenso de Washington na América Latina, iniciou-se um processo de reversão da inserção internacional do Brasil em relação ao modelo desenvolvimentista, que vinha sendo operado até então e que, neste momento, passou a ser considerado como ineficaz face às mudanças estruturais no cenário

² Regionalismo: Pós-Liberal, Pós-Hegemônico, Aberto, Light, Novo, entre outros. A polissemia do conceito é grande, como também o é sua perspectiva teórico-analítica.

internacional e à reorganização externa promovida pela globalização. Assim, o desenvolvimento passou a não ser mais o vetor-chave para a política externa, sendo substituído, principalmente, pela noção de credibilidade externa. Por isso, a PEB passou a ser orientada por condições internas que privilegiavam a “democracia, estabilidade monetária e abertura econômica” (Cervo; Bueno, 2014, p. 491) de modo a inserir o Brasil nas práticas neoliberais.

Sendo assim, o governo Collor buscou, ativamente, reaver a credibilidade internacional do país que fora abalada com o não pagamento de dívidas internacionais e com os vários problemas inflacionários e estruturais que selaram a “década perdida” para o Brasil. Para isso, a política externa foi estruturada a partir de uma difícil conciliação: retórica primeiro-mundista e atuação autonomista (Casarões, 2014). Assim, entende-se a aceleração do processo de integração regional, que encontrou no Mercosul uma dupla forma de inserção: ao mesmo tempo em que estreitava os laços com os países do Cone Sul (principalmente com a Argentina) e se vislumbrava a projeção do país na região com possibilidades de abranger as relações a outros blocos regionais, compelia os Estados vizinhos ao relacionamento com os Estados Unidos e a investida da doutrina Bush e da sua Iniciativa para as Américas, em uma tentativa de conservar a autonomia regional e resistir às ingerências externas (Casarões, 2014; Cervo; Bueno, 2014).

Embora tenha se gestado a busca pela liderança do Brasil na região, os condicionantes internos brasileiros – fracasso dos planos econômicos, retomada da inflação e perda da base de apoio, política e econômica, governamental (Casarões, 2014) – impediram o governo Collor de prosperar nesse âmbito, principalmente por não contar com vontade política suficiente para superar esses desafios e concretizar a liderança regional. Internamente, a não solução dos problemas econômicos, a perda de apoio e as denúncias de corrupção do governo levaram à destituição do presidente. Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco (1992–1994) assumiu a presidência e atenuou, temporariamente, grande parte das medidas neoliberais que estavam em andamento.³ Externamente, o então presidente acordou, com os membros do Mercosul e com a Venezuela e a

³ Ney Canani (2003) aponta que Itamar reformulou o discurso oficial dos três “D”s da década de 1960. A saber: (1) desenvolvimento, (2) desarmamento e descolonização - já que descolonização era assunto esgotado, o novo discurso adotou o tema da (3) democracia. Assim, sua política externa pautou por uma postura autonomista e propositiva, seguida pela defesa da soberania. Ademais, criou uma estratégia de desenvolvimento econômico baseada na criação de um espaço econômico ampliado - sobretudo por meio dos programas de integração regional - que possibilitasse a expansão da produção industrial brasileira de maior valor agregado, a qual dependia de um fluxo de investimentos que incorporassem tecnologias sensíveis.

Colômbia, o lançamento, no prazo de uma década, da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA (Hirst; Pinheiro, 1995). Era o início da orientação diplomática brasileira para a América do Sul como região prioritária do país, já que o México voltou suas políticas para os Estados Unidos e, assim, a América Latina deixou de ser o foco brasileiro. Nesse sentido, a orientação da diplomacia brasileira foi a de unir os países sul-americanos usando o Mercosul como proteção para repelir as tentativas de formação da Área de Livre Comércio das Américas – Alca –, versão reformulada, na gestão de Bill Clinton, da Iniciativa das Américas de George H. W. Bush (Cervo; Bueno, 2014).

Cabe ressaltar, dessa forma, que é a partir do governo de Itamar Franco que a América do Sul começou a ser construída como região. O lançamento da ALCSA indica dois processos distintos: 1) o afastamento do Brasil da noção de país latino-americano; 2) a criação, por um processo discursivo, da América do Sul geográfica como espaço constitutivo do Brasil. Ou seja: o Brasil, antes de latino, é um país Sul-Americano. Esse processo de construção é de extrema importância para que o país começasse a conceber a América do Sul como a chave da inserção estratégica brasileira; um espaço geográfico que, por meio do discurso, vai se constituir como a região em que o país buscará (por meio da construção de uma identidade sul-americana, do fortalecimento dos países vizinhos e do relacionamento baseado na confiança entre os vizinhos) a liderança. Esse processo discursivo vai, a partir de então, fazer parte da política externa brasileira, sofrendo modificações ao longo dos anos (Menezes, 2010; Barbosa, 2011).

Mesmo que essas iniciativas visassem, também, ao alargamento dos processos de integração e à não ingerência externa (dos Estados Unidos, no caso), o foco do governo Itamar Franco não foi a política externa, mas a interna, no sentido de estabilizar a economia e tranquilizar as elites político-econômicas. Nesse sentido, não havia condições internas para que o governo investisse em um “projeto de liderança” regional, apenas força suficiente para agregar mecanismos e ajustes àquilo que fora iniciado por Collor. Mesmo que importantes conquistas relativas aos processos regionais tenham sido efetivadas durante as gestões de Collor e Itamar Franco, as condições externas, mas, principalmente, as internas, levaram a mudanças, às vezes abruptas, de orientação internacional e indicaram a fragilidade ou a falta de um consenso para a orientação externa do país, por isso a questão da liderança regional não avançou de maneira significativa⁴

⁴ Isso pode ser percebido, também, pela troca constante de Ministros das Relações Exteriores. Neste período, quatro

(Moreira; Quinteros; Silva, 2010; Casarões, 2014; Cervo; Bueno, 2014).

Este cenário mudou drasticamente quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995–2002) assumiu a presidência da República (Silva, 2008). Com a estabilização da economia advinda do Plano Real, a diplomacia foi novamente orientada à busca por investimentos, mercados e parceiros internacionais, além de divulgar o país internacionalmente como uma democracia consolidada (Silva, 2008). Embalado pelas práticas neoliberais – abertura econômica, privatizações, redução do papel do Estado na indução do desenvolvimento nacional –, o foco da PEB foi o de integrar o Brasil ao mundo por meio da aceitação das regras do jogo. A autonomia pela integração visava a ampliar o poder do Brasil no sistema internacional ao passo que integrava o país aos fóruns, organismos, organizações e tratados que até então haviam sido preteridos (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003).

Assim sendo, as relações com a América do Sul traziam um significado estratégico, e a adoção da Tarifa Externa Comum – TEC – pelos países-membros do Mercosul, em 1995, nesse sentido, elevou a condição do bloco econômico, que passava a gozar de personalidade jurídica, iniciando uma fase de aumento da interdependência e da credibilidade externa. Esse *status* de ator internacional permitiu ao Mercosul a assinatura de quadros com a União Europeia e com outros países latinos, fortalecendo as alianças regionais (Onuki, 2006). No plano político, ademais, FHC deixou claro que o Brasil deveria seguir todos os caminhos possíveis para alcançar seus objetivos, não excluindo quaisquer possibilidades que pudessem se formar. A defesa da agenda multilateral foi, assim, perseguida. Nas palavras do então presidente:

A política externa brasileira não comporta simplificações, nem admite rótulos. A abrangência e a multiplicidade de nossos interesses no plano internacional apontam para a necessidade constante de mantermos sempre abertas as nossas opções. Não podemos nos limitar a parcerias excludentes ou a critérios reducionistas de atuação internacional. Temos que atuar em diferentes tabuleiros, lidar com diferentes parcerias, estar em diferentes foros (Cardoso, 1993, s. p.).⁵

Contudo, a sobrevalorização do Real, contínua desde a implementação da moeda, trouxe implicações que se desdobraram na crise de 1999, afetando não só a economia interna do Brasil

Ministros ocuparam o cargo: José Francisco Rezek (15/03/1990), Celso Lafer (13/04/1992), Fernando Henrique Cardoso (05/10/1992) e Celso Amorim (31/08/1993).

⁵ Nessa época, FHC ainda era Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Itamar Franco, porém esse discurso delineia os principais traços do que viria a ser a Política Externa em seu governo

como também de todos os países do Mercosul (Onuki, 2006). É a partir dessa crise que o conceito de “globalização assimétrica”, formulado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, começou a fazer parte dos discursos presidenciais, evidenciando uma nova mudança de paradigma no Estado brasileiro. Percebendo a assimetria na abertura de mercados e na distribuição de poder entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento, o modelo de *Estado logístico* começou a substituir parte das medidas neoliberais que eram predominantes até então (Silva, 2008).

Para Cervo e Bueno (2014), o abandono da postura neoliberal é consequência direta das dificuldades nas negociações multilaterais e da crise do sistema financeiro internacional, além dos efeitos nocivos desse modelo de política externa, como a submissão a consensos e conselhos do centro do capitalismo e a perda de poder do país sobre o cenário internacional. Diante desse cenário, Cardoso indicou Celso Lafer para substituir Lampreia como ministro das Relações Exteriores e teve seus últimos anos na presidência marcados por discordâncias internas vindas do Itamaraty (Silva, 2008). O paradigma logístico, não obstante, só se consolidaria de fato a partir das iniciativas de Lula: sua “Carta ao povo brasileiro” de 2002, em que se comprometia a manter os ganhos do Plano Real, e seu discurso no Fórum Econômico Mundial de Davos em 2003, quando criticou a “ode ao deus-mercado”, exemplificam o padrão que se seguiria nos governos petistas, pelo menos até o primeiro mandato de Rousseff.

Esse redimensionamento prático-político ancorou-se, também, na política externa, de modo a intensificar as relações entre os agentes privados nacionais e a burocracia estatal. Assim, houve também um redirecionamento da política externa, antes muito mais voltada ao Norte Global, para, agora, se inserir numa dinâmica Sul-Sul, em que o Brasil pretendia ser o porta-voz dos países em desenvolvimento (Sul Global) no diálogo com os países desenvolvidos – Norte Global (Oliveira; Silveira, 2015). Essa tentativa de construir uma *ponte* (Burgess, 2013) entre esses países modificou, também, as relações regionais sul-americanas, que passaram a ser prioridade para a PEB, já que o regionalismo aberto (neoliberal) de FHC começava a ser substituído por um regionalismo estrutural, em que o Brasil tentava, ao mesmo tempo, intensificar a cooperação regional e prover canais de diálogo e bens públicos para os países vizinhos, de modo a se apresentar como um líder regional frente às novas dinâmicas internacionais e à investida externa na região (tanto dos Estados Unidos quanto da China) (Miranda, 2019). Para isso, o Brasil intensificou sua presença regional, tanto via diplomacia presidencial, quanto pela expansão das *campeãs nacionais* e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – na região, aumentando o fluxo de

investimento, negócios e cooperação. Ademais, ampliou a dinâmica regional de defesa, com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa –, substituída posteriormente pela União de Nações Sul-Americanas – Unasul –, e pela criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – Celac –, além de fortalecer o Mercosul, com a ampliação de tratados de comércio e de países associados (Brasil, 2024).

Essa dinâmica e essa prioridade da PEB, conferidas à América do Sul, foram mantidas durante a gestão de Rousseff. Em maior ou menor grau, a presidenta conduziu a política externa brasileira sob os mesmos princípios, diretrizes, bases e orientações que seu antecessor, com relativa mudança em relação à forma dessa condução. Menos dinâmica e menos “ativa” que Lula, Rousseff não teria feito tanto uso da diplomacia presidencial (Cornetet, 2014). Isso não quer dizer, no entanto, que a América do Sul perdeu importância. Pelo contrário. Em um cenário político-econômico muito menos favorável em comparação às gestões de Lula, advindo tanto de crises políticas quanto das crises econômicas internacionais, e considerando o incremento das relações extra hemisféricas (principalmente da China) com a região, Rousseff conseguiu, ao menos em seu primeiro mandato, resguardar a América do Sul como espaço de liderança regional. O fortalecimento do Mercosul (com a entrada de novos membros e a consolidação de importantes acordos) e a institucionalização da Unasul (e das políticas de defesa regionais) são exemplos dessa atitude. Além disso, as visões sobre o multilateralismo, universalismo, parcerias estratégicas, cooperação para o desenvolvimento e o maior alinhamento aos países do Sul em detrimento das relações condicionais aos países do Norte Global foram, em grande parte, mantidas (Cornetet, 2014; Oliveira; Silveira, 2015; Actis, 2017; Bastos; Hiratuka, 2017).

Essa dinâmica de proatividade regional passou a sofrer alterações no segundo mandato de Rousseff, quando outros países assumiram papel de conciliadores regionais em relação à instabilidade na Venezuela, quando o Brasil retomou o acordo (a princípio desvantajoso) com a União Europeia via Mercosul, ou quando as ações da Unasul se tornaram ineficazes para dirimir os conflitos e as instabilidades democráticas regionais. Esses são apenas alguns exemplos e possíveis sinalizações de uma mudança de política externa assumida pelo Brasil e que dizem respeito, diretamente, à sua posição de liderança regional. Mas, como dito anteriormente, essa “nova” dinâmica regional carece de estudos mais abrangentes e sistemáticos, incorporando não só o último mandato de Rousseff (pouco analisado até então no que tange à América do Sul), mas também a relação da perda da liderança brasileira com a “nova política externa” que foi proposta

quando Michel Temer assumiu a presidência da República, de modo a identificar *quando*, de fato, essa liderança foi interrompida. É a essa lacuna que este trabalho pretende se endereçar.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho foi analisar quando se iniciou o processo de inflexão da liderança brasileira na América do Sul. Para isso, foi realizada uma análise histórica ampliada, cobrindo o período desde a redemocratização, com o intuito de demonstrar que o objetivo brasileiro de se tornar um líder regional foi construído e reforçado paulatinamente ao longo desses anos. Sendo assim, os objetivos específicos (listados abaixo) vão focar em cada um dos parâmetros de análise (Mercosul e Unasul) a partir da gestão Cardoso até o fim do mandato de Temer, buscando analisar as variáveis de liderança para cada um dos governos.

- Desenvolver uma discussão teórico-conceitual sobre Liderança Regional e sobre Mudança de Política Externa;
- Identificar a postura de liderança regional brasileira desde o governo Cardoso até o governo Temer;
- Identificar fatores que levaram o governo Rousseff a reorientar sua política externa;
- Identificar possíveis constrangimentos internos e externos que demandaram uma correção de rumos, ao invés de uma ruptura, na política externa de Rousseff em comparação à de Lula;
- Identificar a alteração da postura diplomática brasileira para seu entorno geográfico nos governos Rousseff e Temer;
- Delinear a nova postura brasileira a partir do governo interino de Temer;
- Analisar como a Nova Política Externa de Temer impactou as relações brasileiras com a América do Sul;
- Utilizar os casos do Mercosul e da Unasul como parâmetros definidores dessa mudança.

1.3 APONTAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS INICIAIS

Este trabalho pretendeu abordar a questão da liderança brasileira na América do Sul em uma perspectiva histórica ampla, por isso se utilizou do ferramental teórico analítico dos estudos de Análise de Política Externa – APE –, mais especificamente, da perspectiva de *mudança* de Política Externa. Como marco, adotou-se a teoria de mudança de Charles Hermann (1990), sem deixar de evidenciar, também, as suas fragilidades, mas construindo pontes que auxiliassem a preencher algumas lacunas analíticas, como a falta de precisão em delimitar os ajustes, mudanças ou rupturas.

Os estudos de APE se intensificaram a partir da década de 1960 e ganharam grande importância, principalmente, ao final da Guerra Fria, quando as grandes teorias de Relações Internacionais não mais conseguiam unanimidade para explicar as constantes modificações na dinâmica internacional e na interferência dessas dinâmicas com as políticas externas dos países. Desde então, muitos trabalhos teóricos foram formulados para entender as mudanças operadas nas políticas externas dos Estados, como elas são levadas a cabo, por qual razão elas mudam e em que grau (Hudson; Vore, 1995; Gustavsson, 1999).

Nesse sentido, por meio dessa teoria, buscou-se verificar o estabelecimento de um padrão (e de suas variações) na condução da política externa dos governos Cardoso e Lula para, posteriormente, verificar quais foram as mudanças operadas na PEB que levaram ao enfraquecimento da liderança brasileira na América do Sul a partir do [segundo] Governo Rousseff. Com isso, foi possível, também, determinar as mudanças que a “Nova Política Externa” de Temer e Serra introduziu no cenário sul-americano. Para que isso fosse possível, delimitaram-se os conceitos de região e potência regional. Assim, buscou-se estabelecer um diálogo que questiona e debate o que julgamos ser um dos maiores desafios para o entendimento do papel das potências regionais: a liderança. Ofereceremos, por conseguinte, a formulação de um conceito de liderança, especificamente, regional, já que entendemos que as dinâmicas das potências regionais em suas determinadas regiões são singulares, e, por isso, a definição de liderança que parte de uma perspectiva dos atores globais é incompatível para a análise.

A complexidade teórico-metodológica envolvendo os conceitos de regionalismo e liderança regional torna impossível um consenso prático para determinar qual o melhor adjetivo escolher na hora de enquadrar ou definir um escopo de análise. Assim como muitos outros conceitos da Ciência Política e das Relações Internacionais, regionalismo e liderança encontram respaldo em diversas teorias, pesquisadores e analistas. Diferentes tipos de regionalismo e de liderança são requeridos,

ou usados, para tratar da relação entre Estados, Organizações, Atores (estatais ou não) ou Regiões. Há, como em todo campo, diferentes interpretações e ambiguidades. No escopo da América do Sul, não poderia, então, ser diferente.

Para os fins deste trabalho, utiliza-se o conceito de Potência Regional elaborado por Nolte (2010), pois é o que melhor se enquadra nas variáveis operacionais aqui utilizadas. Para o autor (2010), uma potência regional é um Estado que manifesta e articula a pretensão a uma posição de liderança em determinada região e que, ao mesmo tempo, apresenta os recursos materiais, organizacionais (políticos) e ideológicos para projetar o seu poder (e a sua liderança) sobre esta região e que, portanto, possui influência real nos assuntos regionais. Ademais, é desejável que este Estado seja conectado de maneira cultural, política e econômica com a região, de modo a influenciar significativamente sua geopolítica e a sua construção político-ideacional. Além disso, é esperado que este Estado, ao mesmo tempo, influencie as estruturas de governança regional, defina e articule uma identidade regional, organize o bem comum para a região, defina a agenda de segurança regional de maneira significativa, tenha sua posição de liderança reconhecida por outros países tanto na região quanto fora dela, e esteja integrado a fóruns e instituições globais e inter-regionais de modo a representar não apenas os seus próprios interesses, mas, também, os interesses regionais (Nolte, 2010, p. 893).

Em relação à liderança, uma dificuldade reside no fato de que muitos trabalhos carecem de uma definição clara do que se entende por tal conceito, o que leva a um alargamento (vazio) teórico e a uma sobreutilização do termo. A depender da obra, liderança é entendida e, em muitos casos, confundida, com hegemonia, projeção de poder, tentativa de formar consensos, imperialismo, etc. Nessa perspectiva, Destradi (2010) faz um esforço na tentativa de diferenciar os conceitos de império, hegemonia e liderança, analisando as distintas acepções e características destes termos para as principais correntes das relações internacionais e verificando, ademais, as suas respectivas estratégias de política externa. No caso brasileiro, os primeiros trabalhos envolvendo as questões geopolíticas do Brasil no continente americano datam da década de 1930, quando ainda não se discutia liderança, mas projeção de poder, sendo que o país era visto, pela maioria dos seus vizinhos, como tendo um potencial hegemônico (Mallmann, 2020). Destradi (2010) argumenta que existe uma diferença clara entre liderança e hegemonia, que seriam os objetivos perseguidos pelo Estado dominante: enquanto o *hegemon* buscaria alcançar seus interesses próprios, o líder buscaria guiar um grupo de Estados na busca por objetivos comuns. Aí reside, então, uma característica

chave para o conceito que aqui tratamos: poder – outro termo que cada teoria de Relações Internacionais caracteriza ou mensura de maneira diferente e que, por isso, também não há consenso sobre seu significado.

Poder e objetivos seriam, de acordo com Ikenberry (1996), os dois elementos centrais para analisar o conceito de liderança. O autor a define, assim, como a capacidade de moldar, direta ou indiretamente, as ações dos demais Estados, o que envolveria, além das capacidades materiais, um conjunto de princípios e/ou ideais políticos capazes de ordenar os Estados ou outros atores em direção a um fim coletivo (Ikenberry, 1996, p. 388). De maneira similar, Underdald (1994), com o objetivo de analisar as negociações internacionais, também entende que liderança é um processo de construção de objetivos comuns em que os Estados compartilham valores e interesses para além das capacidades materiais de poder. O autor enfatiza, ainda, que essa relação deve estabelecer um padrão de interação ao longo de um certo período de tempo, e que não pode ser determinada somente através de uma única instância ou projeto (Underdald, 1994).

Cada um desses autores, mesmo consentindo com características básicas na definição do conceito, faz uma modelagem de liderança a partir de perspectivas teóricas distintas, na tentativa de abranger os diferentes tipos e possibilidades de liderança que um determinado ator (aqui representado pelo Estado) pode desempenhar no contexto internacional. Sendo assim, os autores estabelecem, também, subtipos analíticos em suas obras, visando explicar os diferentes padrões comportamentais dos líderes. Uma visão em comum, ademais, versa sobre a construção social do papel de liderança, já que, para ser um líder, o Estado precisa, obrigatoriamente, ter seguidores (Underdald, 1994; Ikenberry, 1996; Destradi, 2010). O desempenho do papel de liderança vai, portanto, além das capacidades materiais de projeção do Estado e da possibilidade de coerção. Nesse sentido, Destradi (2010) é a única que argumenta que, para ser um líder, determinado Estado não precisa prover bens públicos resultantes de suas capacidades, pois aquilo que é relevante é o processo dos valores comuns entre líder e seguidores.

Mas o que vem a ser, então, essa liderança? Considera-se, neste trabalho, que Liderança regional envolve processos, ações e atitudes, ao longo de um determinado período de tempo, em que o país líder – a Potência Regional, nos termos de Nolte (2010) – procura solidificar ou construir os espaços regionais (e a própria região) em prol do conjunto dos atores envolvidos, ao passo que constrói coletivamente objetivos e princípios comuns entre os demais Estados de modo a ser aceito como líder. Partimos, assim, de um ecletismo teórico na busca por conceituar não só o que seria a

liderança, mas também as suas práticas e a sua projeção internacional enquanto ator relevante regional e internacionalmente. Para isso, três variáveis, as quais serão operacionalizadas em nossa análise, são fundamentais: 1) ação coletiva; 2) propósito; 3) poder e vontade política. Estes aspectos fundamentais (que serão debatidos, junto ao nosso conceito, na próxima seção) foram operacionalizados como variáveis em nossa análise, pois consideramos que, para manter a liderança ou para ser considerado como líder, essas variáveis precisam, em maior ou menor grau, estar presentes.

Assim sendo, é necessário entender a relação com as mudanças de política externa. O artigo *Changing course: when government choose to redirect foreign policy?* foi escrito por Charles Hermann em 1990, quando a bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética estava chegando ao fim. Nesse contexto em que se desenhavam profundas alterações para as Relações Internacionais, Hermann elaborou seu trabalho sobre as variáveis que poderiam influenciar a condução da política externa dos países. Com base em diversos outros autores que teorizavam sobre mudanças em política externa, Hermann propôs analisar essas mudanças por meio da ação de agentes primários de mudança (conduzida por líderes, demandadas por burocratas, a partir da reestruturação doméstica, e por meio dos choques externos), que seriam as causas que conduziriam os governos a alterar o rumo da política externa por meio de graus (intensidades) distintos – as consequências dessas causas (Hermann, 1990).

Desse modo, Hermann (1990) traçou as principais causas que levam os governos a adotarem novos rumos para suas políticas externas e procura medir, ademais, a extensão dessas mudanças. Quatro fatores são destacados:

1. Condução da Liderança: geralmente levada a cabo por uma liderança política autorizativa (chefe do governo) que, sendo influente o bastante, impõe uma visão particular sobre como a política externa deve ser redirecionada;
2. Burocratas (relacionados à política externa e ao corpo diplomático): geralmente amparados pelo líder, influenciam fortemente a formulação e o resultado do processo decisório de política externa;
3. Reestruturação doméstica: a partir da alteração da composição interna das elites (ou blocos que detenham poder) que apoiam o governo, ou da percepção do governo

sobre essas elites, o que leva o governo a reenquadrar suas posições na esfera internacional para responder à reorganização interna desses grupos;

4. Choques Externos: são fontes de mudança na política externa resultantes de eventos internacionais dramáticos, impactantes, que não podem ser ignorados, e que são capazes de provocar alterações fundamentais na política externa.

Hermann (1990) dialoga, então, a respeito da interação dos diversos agentes que detêm capacidade para influenciar ou determinar os rumos da política externa e que compõem os processos de tomada de decisão. Este processo, em política externa, não é linear, mas, envolve ciclos e pausas, nos quais as etapas podem acontecer mais de uma vez até que o resultado desejado seja alcançado. Assim, sete etapas (sumarizadas a seguir) são elencadas de modo a evidenciar as possíveis configurações dos processos de decisão e o que é necessário para que mudanças maiores aconteçam:

Etapa 1 – Expectativas políticas iniciais: qualquer tomada de decisão sobre mudança em política externa deve conter as expectativas que os formuladores de política possuem a respeito dos efeitos a serem produzidos pela política já existente;

Etapa 2 – Respostas do ator externo e outros estímulos do ambiente: a ocorrência internacional do surgimento de desenvolvimentos que produzem estímulos para examinar uma política externa existente pode ser uma resposta direta à política original ou a um evento totalmente independente, que pode ser entendido como tendo implicações para essa política;

Etapa 3 – Reconhecimento de informações divergentes: para que uma mudança ocorra em política externa, é necessário que os tomadores de decisão concluam que as formulações anteriores do problema, seu modo de lidar com isso (o problema), ou as duas coisas ao mesmo tempo, não acomodam mais as informações que são recebidas do ambiente;

Etapa 4 – Postulação de uma conexão ente o problema e a política: caso haja mudança na política, uma ação crucial é a identificação da existência de uma ligação de causa entre o aprofundamento do problema e a política existente. Embora o que ocorre no ambiente internacional após a implementação de uma política externa sejam eventos independentes, eles podem, sim, ter associação com a política;

Etapa 5 – Desenvolvimento de alternativas: mesmo que dificuldades surjam em relação à política existente, os tomadores de decisão devem encontrar meios para reduzir o problema, caso contrário a mudança se torna improvável;

Etapa 6 – Construção de um “consenso autorizativo” para as escolhas: Hermann (1990) aponta que, independentemente do número de formuladores de política externa, esse consenso precisa existir para que haja uma mudança em política externa. Ademais, é nessa fase em que pode ocorrer a volta aos estágios iniciais do problema, para que algumas diferenças possam ser resolvidas de modo a se chegar ao consenso.

Etapa 7 – Implementação de novas medidas (nova política): o processo de tomada de decisão não termina com uma seleção autoritativa (*authoritative selection*) de uma nova política, pois o processo de implementação pode alterar significativamente a natureza da política pretendida. Essa implementação vai depender, assim, do jogo político interno (elites, tomadores de decisão, etc.).

Por conseguinte, explanadas as etapas necessárias para que ocorram os processos de mudanças em política externa, é necessário elencar as consequências destes processos, as quais podem ser evidenciadas por meio de quatro níveis distintos de mudança, que estão em ordem crescente de intensidade (Hermann, 1990). A saber:

1. Mudança de Ajustes: diz respeito a uma mudança no esforço com que se busca determinado objetivo, sem que haja mudança nos objetivos ou mesmo na maneira por meio da qual eles são buscados.
2. Mudanças de Programa: representado por mudanças nos métodos ou meios utilizados para atingir determinado objetivo, que permaneceria inalterado.
3. Mudança de Objetivo: haveria a substituição ou o abandono do objetivo inicial da política externa.
4. Mudança de Reorientação Internacional: é o nível mais radical de todos, no qual seriam realizadas mudanças em diversas políticas ao mesmo tempo, implicando mudança no papel internacional do ator em questão.

A plasticidade que a teoria de mudança de Hermann (1990) oferece facilita a sua utilização e sua aplicabilidade, talvez um dos fatores essenciais para sua difusão na academia brasileira nos

anos recentes (Silva, 2023). O fato de não especificar com clareza ou objetividade a gradação entre uma mudança de ajustes, de programa, de objetivo ou de reorientação internacional torna a teoria uma ferramenta prática e versátil, cabendo ao seu utilizador o manuseio das fontes, dos dados e a consequente “indicação” do tipo de mudança ocorrida em sua análise. Nesta tese, não foi diferente.

A plasticidade que favorece a utilização, contudo, é a mesma que torna a teoria um elemento a se ter cuidado. Como é do papel do pesquisador a indicação dos tipos de mudança, e não havendo uma base quantitativa sólida de ajustes necessários para alterar qualquer um dos graus, cabe ao pesquisador a tarefa de tentar esquematizar a sua utilização, e é neste ponto que muitas “análises” se enfraquecem. Ao invés de realmente analisar todos os pressupostos de Hermann (1990) e todas as etapas que envolvem a formulação de uma determinada política para tentar tornar sua aplicabilidade menos suscetível a erros, vários trabalhos (como abordado nas análises sobre os estudos de PEB no Brasil, no livro de Silva, 2023) acabam por apenas citar o autor sem de fato “analisar”. A teoria, assim, acaba por ser utilizada sem grandes considerações analíticas, servindo apenas como base de apoio ou como tentativa de preencher determinadas lacunas. Neste trabalho, portanto, de modo a tentar estabelecer uma proximidade com o campo estudado (dos estudos de regionalismo e de Política Externa Brasileira), nos servimos de trabalhos que utilizaram previamente a teoria (a exemplo de Vigevani Oliveira; Cintra, 2003; Silva, 2008; 2022; Saraiva, 2011; Silva; Pérez, 2019; Oliveira; Mallmann, 2020) para consubstanciar nossas indicações sobre mudanças (de qualquer nível) em política externa.

1.4 METODOLOGIA

Este trabalho teve um caráter qualitativo, descritivo e comparativo. Para isso, a metodologia consistiu na análise das variáveis do conceito de Liderança Regional (ação coletiva, propósito, poder e vontade política), primeiramente, através do tempo, iniciando no período de redemocratização brasileira, com o objetivo de analisar se houve um padrão de inserção internacional que buscava a liderança regional, quando teve início esse processo e quais suas características e mutações ao longo do tempo. Posteriormente, foi feita a coleta e a análise de dados, processos, eventos, ações e atitudes do governo brasileiro nas gestões Cardoso, Lula, Rousseff e Temer para a Unasul e o Mercosul, de modo a analisar, a partir das variáveis, quando houve o momento de inflexão da liderança regional.

A coleta de dados foi feita em duas etapas. Na primeira, analisaram-se todas as Normativas e decisões emitidas pelo Conselho do Mercado Comum (do Mercosul) que tivessem uma relação clara e direta com a construção política, ideacional e instrumental (física) da América do Sul enquanto espaço geográfico prioritário para a política externa brasileira, e que estavam disponíveis no site eletrônico da instituição ou nos portais governamentais dos Estados-parte. Estes documentos foram complementados, sempre que houve necessidade, por outras normativas, ou declarações presidenciais formuladas por meio da instituição. Nos documentos, foram buscados traços ou referências (ideacionais, simbólicas ou diretas) da presença brasileira nas decisões ou nas iniciativas de criação de mecanismos ou políticas, como menções, proposições ou atos. Não foram, portanto, usados termos específicos de busca, mas análise integral dos documentos partindo de uma visão construtivista, que entende as ideias e palavras como atos políticos.

Na segunda etapa, em relação à Unasul, esta pesquisa foi elaborada (2020–2024) em um momento em que a organização enfrentava um processo de esvaziamento, tendo, inclusive, seu site oficial sido retirado de circulação. Por este motivo, recorreu-se à utilização das fontes primárias disponibilizadas, primordialmente, no site eletrônico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan. Em alguns casos específicos, documentos oficiais foram encontrados, mesmo com grandes dificuldades, em sites dos Estados-membro. Os documentos analisados foram, portanto, todas as atas, declarações, protocolos e memorandos emitidos a partir das Reuniões Presidenciais (desde a época anterior à criação da organização). À semelhança do realizado com os documentos do Mercosul (para manter um padrão), estes documentos foram contrastados, por vezes, com os discursos oficiais do governo, e, sempre que possível, com bibliografia existente sob a temática.

O material da imprensa (notas, matérias, entrevistas), do governo (pronunciamentos, notas à imprensa, leis, viagens, acordos), e dos organismos institucionais – governamentais ou não (os mesmos materiais do governo) – foram analisados de acordo com as variáveis delimitadas através do tempo, para averiguar se houve variação, ou não, dentro dos limites pré-estabelecidos e de suas configurações, da liderança e da política externa para a região. Para que essa análise fosse possível, foi verificado se esses materiais encontravam respaldo ou aderência na literatura especializada ou se havia contradição entre as informações recolhidas e as análises acadêmicas: o discurso governamental representou alguma mudança de fato ou foi apenas retórico? As leis sancionadas representaram modificações no ordenamento ou na situação dos atores envolvidos? As agendas

definidas pelos diversos atores foram seguidas? Não? Por quê? Sim? De que modo? Esses são apenas alguns exemplos dos questionamentos que nortearão a análise desses materiais.

Para a análise da variável “poder”, mesmo não trabalhando com estes dados, tomou-se como base indicadores (população total do Estado, Produto Interno Bruto – PIB –, quantitativo das Forças Armadas, quantitativo diplomático e gastos militares) que demonstrassem a capacidade operativa do Estado. As variáveis “vontade política”, “ação coletiva” e “propósito”, por possuírem caráter altamente subjetivo, não podem ser mesuradas apenas com características quantitativas (como propõem os realistas clássicos), por isso a necessidade de inclusão de eixos norteadores que enquadrem o escopo analítico. São eles, para vontade política: disposição em investir em outro país (tanto Estado quanto empresas) e em instituições internacionais (regionais), disposição do Estado em prover bens públicos, aceitação dos processos de integração, demanda pelos processos de integração, dispositivos processuais (leis, decretos, legislação) que demonstrem apelo regional. Para ação coletiva: analisar a agenda internacional do país para a região de modo a averiguar se a prioridade era a inserção bilateral ou multilateral, e as ações (cúpulas, reuniões, fóruns, etc.) produzidas que tivessem como finalidade a ação ordenada entre os Estados. Para propósito: convergência de ideias, convergência em votações, demandas e pautas nas instituições ou organismos regionais, tendência em elaborar os ideais políticos para a região. Por fim, todos esses dados serão contrabalançados com a teoria de Análise de Política Externa de modo a avaliar as *mudanças* que ocorreram na PEB, seguindo o ferramental teórico de Charles Hermann (1990).

2 LIDERANÇA REGIONAL: ENQUADRAMENTO TEÓRICO PARA POTÊNCIAS REGIONAIS

O objetivo deste trabalho é analisar a liderança regional brasileira e a sua inflexão recente na América do Sul. Para tanto, é essencial definirmos o que entendemos por alguns conceitos-base, que darão a estrutura para o nosso argumento. Antes de tudo, o esforço teórico aqui produzido objetiva contribuir com a literatura sobre regionalismo e, principalmente, com o estudo das potências regionais. Ao conceituar região, potência regional e projeção internacional, abre-se espaço para questionar e dialogar com o que julgo ser um dos maiores desafios para o entendimento do papel das potências regionais: a liderança. Diferenciando liderança de hegemonia, busco enfatizar que a atuação das lideranças regionais não está pautada na construção de uma nova ordem hegemônica, nem na busca por objetivos egoísticos – mesmo que esses possam existir –, mas pela construção em torno de um projeto comum, que é feito com (e entre) o líder e os seguidores. Talvez essa distinção consiga colaborar, também, para distanciar a aversão histórica da diplomacia brasileira com esses dois termos, que sempre temeu (com razão, dado o caráter polissêmico dos dois conceitos) ser mal interpretada pelos vizinhos e sempre negou a existência de uma possível liderança ou projeto *hegemônico* por parte do Brasil, como veremos mais adiante. A partir dessa distinção, tem-se o objetivo último de oferecer subsídios para que outros trabalhos possam ser realizados a partir do conceito aqui formulado, entendendo que as particularidades de uma liderança regional em relação à global afetam os objetivos e as características da própria liderança.

2.1 DEFINIÇÃO DE REGIÃO E REGIONALISMO

Região é uma construção social. Como toda construção, há certas bases, certos entendimentos, certas características que a definem, que partem, ou não, de características físicas, mesmo que essas sejam importantes – e são importantes, mas não necessárias. Por essa definição, não pretendo, aqui, excluir do debate e do conceito os teóricos principalmente ligados à geografia física ou à geopolítica, apenas salientar que a definição básica de uma região não será dada pela sua característica predominantemente geográfica. Regiões podem representar algo delimitado fisicamente, como os continentes, os Estados Westfalianos, um conjunto de localidades, etc., ou podem ser algo criado artificialmente, por práticas sociais, culturais e discursivas. O ponto é:

regiões não são áreas passivas; são complexos sócio-históricos que abrigam uma diversidade cultural e humana, e que, por esse motivo, tendem a mudar ao longo do tempo, a serem reconstruídas, reformuladas, e, também, a oferecer resistência. O processo de resistência está muito ligado ao processo de liderança – voltaremos a eles mais tarde.

Nas Relações Internacionais, as regiões, durante grande parte do período áureo da disciplina, tiveram papel pouco relevante, muito por causa, é claro, do conflito bipolar, que rendia as análises teóricas à dinâmica do conflito entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), priorizando as questões ligadas à Escola Realista, às capacidades militares, à difusão do poder bélico e à nuclearização da guerra e dos Estados. As regiões, assim, ficavam à margem do debate teórico do *mainstream*, e, quando colocadas em pauta, as discussões eram guiadas, principalmente, pelos aspectos econômicos ou securitários, e pela *balança de poder* entre os Estados (Buzan; Waeber, 2003; Katzenstein, 2005).

Com as mudanças ocorridas no início da década de 1980, principalmente após a bem-sucedida política externa norte-americana de Ronald Reagan em acelerar o fim da Guerra Fria, os “Novos Temas” despontaram na agenda política e teórica das Relações Internacionais, apresentando a necessidade de discussão de assuntos que rompessem com a lógica da Guerra e com o determinismo bipolar (Cox, 1988; Keohane, 1988; Lapid, 1989). Com o fim do conflito e com o esfacelamento definitivo da URSS, no início da década de 1990, esse debate se intensificou. A suposta “hegemonia” ou “unipolaridade” norte-americana representou um marco de inflexão para a Academia, gerando uma profusão teórica que questionava não apenas os limites das atuais teorias (principalmente da capacidade do Realismo em explicar o fim do conflito), mas a necessidade de criar outros meios, categorias e conceitos analíticos capazes de explicar a transição e as dinâmicas internacionais que estavam acontecendo e que tivessem a capacidade de desvincular a centralidade dos temas de Segurança (ou, ao menos, ampliar o seu conceito) da agenda internacional (Buzan; Hansen; 2012; Peoples; Vaughan-Williams, 2021) e representar a crise e os desafios da nova ordem mundial (Cox, 1994). Neste meandro, as regiões e os consequentes conceitos ligados a ela (regionalização, regionalidade, regionalismo, etc.) começaram a ganhar cada vez mais destaque.

Muito embora o conceito de região tenha sido debatido e reformulado desde a década de 1960, pouco consenso foi efetivado. Até então, as regiões eram vistas, principalmente, como uma categoria analítica de fundo, um conceito “guarda-chuva” que abrigava distintas noções (predominantemente geográficas ou físicas), com pouca preocupação de um entendimento da

região como uma unidade socialmente construída, que resguarda a seus habitantes o entendimento daquilo que ela representa e como essa representação evolui através do tempo (Murphy, 1991). A partir, principalmente, da década de 1990, vários foram os trabalhos que se detiveram a examinar as regiões como espaços não puramente geográficos, mas ligadas às idiosincrasias, língua, cultura e comportamento dos seus habitantes. As perspectivas construtivistas e pós-estruturalistas, nesse sentido, trouxeram importantes reflexões sobre como pensar e definir região, seus processos e sua estruturação (Murphy, 1991; Hurrell, 1995; Acharya, 2007; Ferabolli, 2016a).

Nesse sentido, entende-se a abrangência dos estudos sobre regionalismo em seus diferentes aspectos e classificações. A emergência do “Novo Regionalismo” visava retomar os estudos clássicos sobre (o “velho”) regionalismo de modo a responder às mudanças derivadas do fim da Guerra Fria, do processo acentuado de globalização e da conseqüente mudança nos padrões de produção, consumo e fluxo de pessoas e informação dela derivados. Esses processos geraram fortes impactos políticos, econômicos e sociais e reformularam não só a “Ordem Mundial”, mas a dinâmica de interação das regiões, seja isoladamente ou em relação às Instituições e à ordem internacional (Cox, 1994; Hurrell, 1995; 2007).

Apesar de a maioria dos trabalhos não conceituar o que se entende pelo termo, a literatura em Relações Internacionais trabalha regionalismo como o processo de cooperação e/ou integração entre os diferentes atores sociais (quase sempre entre os Estados) que abrigam a região como forma de promover o desenvolvimento (político, econômico, social, cultural, securitário, etc.) regional (Hurrell, 1995; Nolte, 2010; Ferabolli, 2016b). Andrew Hurrell (1995), por exemplo, elenca cinco categorias diferentes que compõem o conceito de regionalismo: regionalização; consciência e identidade regionais; cooperação regional entre Estados; integração econômica promovida pelo Estado; coesão regional. Essas categorias seriam fundamentais, para o autor, já que seriam partes integrantes do conceito, sem que qualquer uma, individualmente, fosse capaz de definir regionalismo. O desmembramento do conceito surgiu da crítica do autor ao elevado viés eurocêntrico das análises regionais, que tinham (e algumas ainda têm, sem questionar) a União Europeia (UE) como modelo analítico. Esse modelo, na visão de Ferabolli (2016ab), limita o entendimento das ações de outras regiões, já que os processos regionais são vistos como “estágios” num espectro que vai do mais próximo ao mais distante da União Europeia, marcando a integração do continente europeu como o ponto final, máximo, do regionalismo, fazendo com que as outras regiões estudadas tenham que se adequar a esses níveis (estágios) de análise, o que acaba

desconsiderando, por conseguinte, as particularidades regionais, aquilo que as torna e aquilo que as define como região. Além disso, como toda categoria, a depender do estudo e do pesquisador, esses estágios podem ser manipulados de modo a revelar ou a esconder aquilo que se quer, aproximando-se ou afastando-se do ponto máximo (a UE).

Essa ligação quase que necessária dos estudos de regionalismo ao caso europeu, que irrompe como exemplo de prática, norma, ou meta, está conectada com outros dois problemas também muito importantes, mas constantemente negligenciados ao teorizar sobre integração regional: a produção do conhecimento (de onde a teoria vem, se baseia ou é produzida) e o uso de novas adjetivações para explicar fenômenos esparsos. Como apontam Perrota e Porcelli (2019), a adjetivação é útil para explicar fenômenos isolados, mas o grau de conexão com a teoria ou com o conceito amplo é limitado, o que, muitas vezes, acaba por se desconectar do debate central e se torna incapaz de se sustentar ao longo do tempo na medida em que a região passa por transformações econômicas, sociais ou políticas que alteram substancialmente o modo de pensar a região e, conseqüentemente, de construí-la.

A proposta, aqui, não é de identificar nem de caracterizar cada processo de regionalismo (alguns serão examinados mais tarde, no decorrer dos capítulos), mas de salientar que as mudanças sistêmicas tiveram (e ainda têm) grande influência nas dinâmicas regionais, nos processos de regionalização e nas práticas de integração e cooperação regionais, nos *regionalismos*. Cabe, assim, analisar outros importantes atores para o estudo deste trabalho, que vão conectar os conceitos até então trabalhados: as potências regionais. Ao estabelecer o conceito de Potência Regional (trabalhado a seguir), o objeto de referência será o Estado-Nação. O estadocentrismo do trabalho não vai pressupor, contudo, que os Estados são os únicos atores para a análise, mas que, para entender o processo de liderança regional, o Estado será concebido como o ator mais relevante. Alguns indivíduos (nas figuras de Ministros ou Presidentes, por exemplo) e Instituições receberão, também, ênfase nas análises, já que são importantes figuras para o processo de construção daquilo que se entende por região e, conseqüentemente, da liderança dessa região.

Rejeita-se, contudo, o entendimento de Estado Realista, como uma “bola de bilhar” (Mearsheimer, 2007), oco e que não sofre ações ou empuxo das forças internas. A lógica de Putnam

(2010) e dos *jogos de dois níveis*⁶ entre o interno e o externo é, assim, inquestionável neste trabalho. Dessa forma, começamos a entender o Estado não somente como concentrador territorial ou unificador de um povo, mas como um meio, um facilitador, que controla e que deve reger o desenvolvimento nacional pensando não somente nas Instituições econômicas, mas em seu povo, suas mazelas e seus anseios; um Estado que não sirva só à elite e que não seja disciplinado pelos interesses externos; um Estado que é construído pelas práticas sociais de seus atores, pelos discursos de convergência e contradição que formam a identidade nacional e o entendimento do seu papel no mundo (e na região, claro). Um Estado, assim, não é um ente fixo, mas algo mutável, de acordo com as práticas político-sociais que se reconstituem no tempo e no espaço. Entender as dinâmicas nacionais é um passo importante para entender o projeto de inserção externa de um determinado país, para entender os jogos de dois níveis presentes e que coordenam a relação entre nacional e internacional. É importante, contudo, salientar que essa seria uma definição de Estado ideal, formulada por nós, que é destoante daquelas concepções de um Estado liberal trazidas de fora, centradas na visão ocidental, imputadas na América Latina sem grande consideração ou questionamento. Isso quer dizer que, para entender as ações de um Estado, precisamos entender também a organização político-econômica e sócio-histórica que o constitui. Os diferentes tipos de organização social e suas distintas determinações político-culturais não pressupõem, com isso, que se descaracterize o ente estatal, mas o contrário, que se considere apenas como diferente. Cada Estado, portanto, é diferente um do outro. Os Estados latino-americanos (assim como quase todos do Sul-Global) possuem características (sociais, culturais, políticas, etc.) distintas do padrão ocidental. Pensar essas características é fundamental para pensar a construção e o fortalecimento da região e, também, para caracterizar uma potência regional.

2.2 POTÊNCIA REGIONAL

A discussão sobre potências regionais, intermediárias, médias, ou de países que não são classificados nos eixos de grande ou pequena potência é longa e antiga. Várias correntes teóricas

⁶ Os “jogos de dois níveis” representam o (nível I) interacional e o (nível II) interno e como o conflito entre esses dois níveis determinam a ação internacional de um país. Os diversos grupos de interesse que representam a sociedade doméstica seriam capazes, assim, de serem determinantes na representação do Estado no campo internacional, fazendo com que a Política Externa de um Estado seja definida pela interseção desses dois níveis (Putnam, 2010).

debateram, ao longo dos anos, sobre *como* deveriam ser classificados esses países e *por que* eles deveriam estar em uma classificação distinta. Essa diferenciação é, contemporaneamente, uma das mais controversas na área de Relações Internacionais. Ainda que em termos superficiais haja uma certa unanimidade a respeito de seu significado (que faz referência àqueles países que, ainda que não sejam grandes potências, com significativa capacidade de moldar as relações internacionais, tampouco são países dotados de condições pouco significativas de impactar o âmbito internacional), existe grande dificuldade quando se trata de estabelecer uma definição precisa e amplamente aceita. Embora a classificação dos países em distintos estratos – relacionados às suas capacidades/potencialidades – não seja recente, remontando ao menos ao século XIX (Holbraad, 1984; Sennes, 2003; Cooper, 2011), as discussões sobre os países da faixa intermediária voltaram a ganhar força, em termos teóricos, especialmente depois dos anos 2000, diante da consolidação de diversas transformações no cenário internacional que vinham se propagando desde a década de 1990. Dentre as mudanças que renovaram o interesse pelas Potências Médias, podemos salientar o surgimento e a expressividade dos Brics (acrônimo que caracteriza a união de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a contestação dos Estados Unidos como soberano em uma suposta ordem “unipolar” (Nolte, 2010).

A despeito da renovada importância, o conceito de Potência Média (e suas derivadas terminologias) seguiu sendo marcado por um caráter fundamentalmente polissêmico, com variações consideráveis nos significados a ele atribuídos pelas distintas perspectivas e abordagens teóricas. Nesse sentido, as divergências se dão tanto por conta de seu caráter fundamentalmente centrado no Estado – que ainda que seja central para a estruturação e compreensão do conceito, é comumente tomado como dado, sem que haja uma definição clara de como ele é entendido pelos diferentes autores – quanto ao significado do termo potência – e seus diversos pressupostos e consequências. O Brasil, por exemplo, é comumente citado como um exemplo clássico de potência média, país intermediário, etc. O objetivo deste trabalho não é recuperar esse debate e nem o alongar, por isso utilizaremos o conceito de Potência Regional de Detlef Nolte (2010). A sua definição se enquadra analiticamente, ao nosso entender, nos objetivos deste trabalho, já que, dentre outras características, sua definição parte da análise regional, enquanto potências médias ou intermediárias não necessariamente seriam classificadas como um país-chave ou uma potência na região. Além disso, Nolte (2010, p. 883) aponta para a necessidade de trabalhar o conceito a partir de uma visão teórica mais ampla, que concilie distintas correntes teóricas, dado que apenas sob a

lente de uma única teoria, não seria capaz de “capturar a complexidade do assunto”, o que outros autores acabam por não fazer.

A estrutura dos sistemas internacional e regional (a distribuição dos recursos de poder e a polaridade) constituem um importante estímulo para a ascensão das potências regionais, então os realistas e neorealistas podem sentir que sua perspectiva é validada. Mas ideias sobre liderança, sobre a aspirada ordem internacional ou regional ou sobre os limites da região também são importantes. Portanto, nossos colegas construtivistas também têm razão. Por último, mas não menos importante, do ponto de vista liberal, a dinâmica política e econômica das potências regionais em potencial são fatores importantes que têm impacto no exercício da liderança regional. Portanto, a maioria das abordagens para conceituar potências regionais combina elementos de diferentes abordagens de RI; eles incluem a base de poder interna (liberal), os recursos de poder (realista) e sua aplicação (realista), definições de papéis e estratégias (construtivista) e padrões de interação na região com ênfase especial no papel das instituições regionais (Nolte, 2010, p. 883, tradução nossa).⁷

O conceito de Potência Regional de Nolte (2010) traz dois tipos de categorias (ver quadro 1): os elementos essenciais e os que são esperados que a Potência Regional possua, mas que não são necessários para que determinado Estado seja enquadrado neste escopo. A primeira categoria faz referência a dois itens fundamentais neste trabalho: 1) ter a pretensão, partindo de uma autoconcepção, de liderança regional; 2) possuir grande influência nos assuntos regionais, a partir das atividades promovidas na região e dos resultados dela advindos. Entendemos que a autoconcepção de um Estado como liderança regional parte da construção social de pertencimento daquele Estado àquela região (também socialmente construída), a partir da formulação/construção de uma identidade coletiva, que articula os interesses nacionais (das elites, principalmente) ao entendimento de que a região deve ser o núcleo duro da ação internacional do país. Para tanto, é preciso que determinado Estado exerça, de fato, grande influência nos assuntos da região e, para isso, disponha dos recursos necessários para essa projeção regional (o terceiro item da primeira lista de elementos).

⁷ No original: “The structure of the international and the regional systems (the distribution of power resources and the polarity) constitute an important stimulus for the rise of regional powers, so the realists and neo-realists may feel that their perspective is validated. But ideas about leadership, about the aspired international or regional order or about the boundaries of the region also matter. So our constructivist colleagues also have a point. Last but not least, from a liberal perspective, the political and economic dynamics within the prospective regional powers are important factors that have an impact on the exercise of regional leadership. Therefore, most approaches to conceptualising regional powers combine elements of different IR approaches; they include the internal power base (liberal), the power resources (realist) and their application (realist), role definitions and strategies (constructivist), and interaction patterns in the region with a special emphasis on the role of regional institutions”.

A segunda categoria de análise (com oito elementos) faz referência, principalmente, à atuação, tanto local quanto globalmente, de determinado Estado como Potência da região (ver quadro 1). A interligação econômica, política e cultural (a questão securitária aparece depois) da Potência com a sua região pressupõe a criação de uma interdependência com os demais países, de tal forma que a Potência exerça influência geopolítica e auxilie na construção de uma identidade regional comum. Essa influência é exercida, também, por meio das diversas Instituições (estruturas de governança regional) criadas para mediar as relações e gerenciar os possíveis conflitos entre os países. Parte da influência pode ser administrada, também, via provisão ou fornecimento de bens coletivos, já que se pressupõe que a Potência Regional (geralmente o Estado com maiores capacidades) auxilie na diminuição das assimetrias regionais, não só articulando as ações políticas dos demais países da região, mas arcando com determinados custos do projeto de integração da região. Para isso, é esperado, também, que a Potência Regional defina uma agenda securitária regional, criando mecanismos de entendimento que levem à diminuição dos conflitos e das desconfianças, assumindo uma postura de mediador e articulador dos processos nesta área. Nolte (2010) ainda delimita dois outros elementos: o reconhecimento ou aceitação da liderança (voltaremos a ele mais tarde) e a representação dos interesses regionais em fóruns globais, promovendo e articulando as demandas regionais a nível global.

Quadro 1: Elementos definidores de uma Potência Regional

Elementos essenciais	Elementos esperados
<ul style="list-style-type: none"> • Pretensão (auto-concepção) de liderança; • Recursos (materiais, organizacionais e ideológicos) disponíveis; • Grande influência nos assuntos regionais (atividades e resultados). 	<ul style="list-style-type: none"> • Interligação (econômica, política e cultural) com a região; • Posição de liderança regional reconhecida ou, pelo menos, respeitada dentro e fora da região; • Que influencie a delimitação geopolítica e a construção político-ideacional da região; • Que gere influência por meio de estruturas de governança regional; • Que defina e articule uma identidade regional comum; • Que forneça bens coletivos; • Que defina a agenda de Segurança Regional; • Que represente os interesses regionais nos fóruns globais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Nolte (2010).

A divisão do autor nestas duas categorias foi feita na tentativa de prover conceitos analíticos para, ao mesmo tempo, identificar e comparar os países que se enquadram neste escopo. Mas, como todo conceito que tem o objetivo de sumarizar em uma única categoria (Potência Regional, neste caso) distintos países, que são tão peculiares, não está a salvo de críticas. Grande parte dos elementos elencados por Nolte (2010) são altamente subjetivos, fazendo com que cada pesquisador possa enquadrar diferentes tipos de países neste mesmo conceito. Talvez por isso o autor tenha elaborado a lista de elementos esperados, na tentativa última de prover um escopo mais delimitado para a sua definição de Potência Regional. Contudo, é necessário pontuar, também, que o conceito oferece caminhos específicos para analisar empiricamente os países, o que, de certa maneira, delimita o escopo do estudo. Por conseguinte, neste trabalho, que objetiva explorar a liderança regional brasileira, as análises realizadas considerarão as duas categorias elencadas pelo autor (ver quadro 1).

A conceitualização de Nolte (2010) infere que a Potência Regional se projete internacionalmente como líder regional. A projeção de determinado país, neste caso, está ligada, como dito anteriormente, com a construção social daquilo que é entendido como a região. Assim, a construção discursiva do país em torno do projeto que almeja para a região precisa convencer

tanto suas elites (que vão depositar a vontade política e, eventualmente, material, para executar tal projeto) quanto os seus vizinhos. A projeção internacional da Potência Regional precisa ser consolidada, dessa maneira, tanto pelo seu discurso quanto pelas suas práticas. A união do discurso e da prática precisa representar (e demonstrar) a vontade do país em construir uma ordem regional em que a sua liderança represente a região, para, a partir disso, exercer, de fato, a liderança regional. Concordamos, deste modo, com Acharya (2007, p. 630, tradução nossa), quando diz que “as regiões são construídas mais de dentro do que de fora”. Ou seja: as respostas internas da região, criadas na própria região, devem importar muito mais que as ideias/construções extrarregionais para a construção da ordem regional. O papel da liderança é, desta feita, essencial. É fundamental, para tanto, conceitualizar o que entendemos por Liderança – e a sua diferença com a hegemonia.

2.3 LIDERANÇA REGIONAL E HEGEMONIA: CISÃO E DELIMITAÇÃO CONCEITUAL

O conceito de liderança, nas Relações Internacionais, é utilizado, sobremaneira, acriticamente, sem grandes preocupações teórico-analíticas (Young, 1991; Burges, 2009; Destradi, 2010). Assim, o conceito “sofre”, basicamente, com dois problemas: 1) estar condicionado ao termo hegemonia (e às suas derivações), projeção de poder, imperialismo, dominação, etc.; 2) quando conceituado, estar fortemente atrelado às dinâmicas globais, como efeito do primeiro problema. Ou seja: liderança é basicamente entendida como sinônimo ou como prática da hegemonia, que, geralmente, faz referência ao ator “soberano” do sistema internacional – no século XIX, a Inglaterra, no século XX, os Estados Unidos, por exemplo (Ikenberry, 1996). Nesse sentido, a partir dessas caracterizações, ao estabelecer um vínculo com as regiões, acabamos, inadvertidamente, por incorporar certas visões ou características que, dificilmente, precisam ser aplicadas ao contexto regional, como a própria hegemonia. Isso dificulta desassociarmos os dois termos e desfazer as possíveis imprecisões conceituais. O que propomos, assim, é que a Liderança pode ser vista de duas formas distintas: a liderança no contexto global⁸ e a liderança no contexto

⁸ Pensando em termos não hegemônicos, a liderança na comunidade internacional está diretamente relacionada a temáticas e causas mais específicas (Direitos Humanos, meio ambiente, energia renovável, alimentação, gênero, questões securitárias, etc.), principalmente via liderança de determinados países (as potências médias, geralmente) em fóruns ou organismos e instituições internacionais, como nas Nações Unidas (ONU). Essas lideranças buscam, por meio do consenso, estabelecer normas, regras e práticas de ação coletiva em determinados temas. Se pensarmos em

regional. Essa distinção leva, conseqüentemente, a práticas diferentes de inserção internacional dos Estados, a depender do nível em análise, mas nenhuma precisa estar associada, diretamente, às práticas hegemônicas.

Liderança e hegemonia não são sinônimas. Liderança até pode ser uma característica da hegemonia, mas hegemonia não é uma característica da liderança. A diferença básica entre os dois conceitos reside no fato de a hegemonia pressupor, em alguma medida, o uso ou a ameaça da força ou algum outro método coercitivo (geralmente político ou econômico), enquanto a liderança é dada pela adesão voluntária dos seguidores. Quando a coerção for utilizada, direta ou indiretamente, como método de coesão do grupo, não se está falando de liderança, mas de hegemonia. Outro ponto relevante é a hegemonia pressupor, geralmente, a exploração (seja dos Estados, ou de qualquer outro ator, via esfera econômica, política, militar, etc.) e a construção de uma Ordem (hegemônica) que garanta a manutenção dos interesses do ator hegemônico, enquanto a liderança está fortemente ligada à aliança para objetivos comuns. Como aponta Sandra Destradi (2010), o líder não domina, como o *hegemon*; o líder lidera, guia, orienta e busca incentivos coletivos. Novamente: por mais que os objetivos possam parecer similares em última instância, liderança e hegemonia não são intercambiáveis.

É impossível, no entanto, desassociar a provável relação entre o líder e aquele Estado que possui, se não a maior, grandes capacidades (no termo realista). A representação da força militar (latente ou não), contudo, não é o objetivo da liderança. O Japão, após a Segunda Guerra Mundial, teve suas forças militares praticamente dissolvidas, mas, mesmo assim, se colocou como uma possível liderança para seu entorno estratégico, apoiando-se na integração regional e econômica com os vizinhos. Nigéria, África do Sul, e, em certa medida, Líbia, com distintos projetos e *modus operandi*, tentaram se colocar como liderança regional sem que isso representasse ruptura ou ameaça à ordem global e sem que a representação de força caracterizasse a sua atuação (Oliveira, 2015; Otavio, 2018; Otavio; Oliveira, 2021). O Brasil, embora possua grande capacidade militar em relação aos demais países do continente, está longe de ser o único país forte da América do Sul: Argentina, Colômbia e Venezuela possuem bastante expressão (Mourón; Onuki, 2015).⁹ Se

termos hegemônicos, a liderança é estabelecida pela potência dominante, que busca criar uma ordem mundial que responda aos seus interesses.

⁹ Além de possuírem capacidades militares relevantes, também representaram, historicamente, distintos entendimentos sobre a integração e a cooperação regional.

pensarmos somente em termos securitários, os países sul-americanos poderiam contrabalancear o poder brasileiro formando alianças com qualquer um desses países. A escolha pela liderança tem muito mais a ver com a construção social e discursiva (e com a capacidade de ter esse discurso aceito pelos demais) do projeto que determinado Estado busca representar do que pelas suas capacidades militares e, portanto, pode estar alheia à representação da força. Sean Burges (2008), por exemplo, sinaliza algo parecido ao analisar o trabalho de Perderson (2002), sobre Hegemonia Cooperativa: a construção de ideias coletivas sobre determinado projeto regional pode ser uma resposta à visão centrada no uso da força, mesmo ela estando, em alguma medida, presente. O próprio conceito de Burges (2008), de Hegemonia Consensual, pressupõe a construção social (consenso) como meio de assegurar a coesão do grupo.

De modo rudimentar, o termo hegemonia, nas Relações Internacionais, pode ser dividido de três maneiras: 1) uma visão pautada na segurança e na coerção, relacionada à escola realista e neorrealista; 2) uma visão “benevolente/branda”, relacionada ao neoliberalismo institucional e à capacidade de o ator hegemônico proporcionar bens públicos para os integrantes do sistema; e 3) uma visão que aborda o consenso, a qual amplia o conceito gramsciano de hegemonia para as Relações Internacionais (Cox, 2007; Burges, 2008; Destradi, 2010; Nolte, 2010). As duas primeiras categorias, embora possuam diferenças fundamentais, advogam que a coerção é uma ferramenta que os Estados possuem para a manutenção da ordem hegemônica: para os neorrealistas, via força, para os neoinstitucionalistas, via ação das instituições econômicas. A terceira categoria, muito embora utilize o consenso como ferramenta fundamental para a coesão e para a liderança, não descarta a possibilidade de coerção,¹⁰ tampouco a noção de ordem hegemônica entre soberanos e subalternos, ou subordinados (Burges, 2008; 2009).

A visão de Burges (2008; 2009) é particularmente interessante para nosso trabalho, auxiliando na estruturação do nosso entendimento sobre Liderança Regional, pois une elementos, mesmo que não expressamente denominados dessa forma, do Construtivismo e do Pós-

¹⁰ O autor aponta que a coerção passa a ser “virtualmente desnecessária” e que ela pode passar a ser interpretada a partir dos “custos de não fazer parte do projeto” que está sendo criado pela liderança, mas, ainda assim, as ameaças latentes permanecem, mesmo que o sistema não seja “necessariamente uma relação de poder de imposição abertamente direta” (Burges, 2009, p. 10). O consenso seria a estratégia prioritária e fundamental, já que cria um sentimento de pertencimento, mas outros tipos de coerção ainda se fazem presentes, mesmo que se caracterizando como estratégias mais custosas (como o uso da força). Concordamos com a visão dos custos, mas não como método de coerção, e sim de incentivo. Ainda, descartamos a opção pela ameaça latente, que, a nosso ver, descaracteriza a atuação de liderança das Potências Regionais.

Estruturalismo, ao perceber a hegemonia como uma construção social que busca coletivizar práticas (liderança no caso) por meio do discurso (e também das capacidades, mas em segundo plano) e não necessariamente pela coerção física ou institucional, como nas outras categorias. A inovação do autor reside, dentre outros fatores, em perceber as dinâmicas de transformação da sociedade global e do Sistema Internacional fora do contexto impositivo *strictu sensu* que marcou as relações de poder durante o século XX, atrelando aos Estados a capacidade de gerar entendimento (consenso) que beneficie de maneira mais equânime todos os atores envolvidos. A hegemonia consensual é particularmente interessante, dessa forma, para entender as dinâmicas regionais e as possibilidades de inserção internacional de uma Potência Regional.

Para Burges (2008, p. 65, tradução nossa), hegemonia consensual é:

a ideia central é a construção de uma visão estrutural, ou hegemonia, que inclua especificamente os nominalmente subordinados, engajando-se em um processo de diálogo e interação que faça com que as partes subordinadas se apropriem e absorvam a substância e os requisitos da hegemonia como seus próprios.¹¹

Em outra parte da definição, Burges (2008) aponta que a hegemonia consensual seria a criação de condições para que uma política futura passe a ser interpretada como um movimento auto interessado dos outros países. Ou seja: por meio do diálogo, a hegemonia seria construída pelo Estado líder a partir da apropriação das práticas e da retórica deste Estado pelos demais atores, que se veriam convencidos de que o projeto a ser construído passaria também a os beneficiar. A visão estrutural, dessa forma, está relacionada ao projeto e à inserção estratégica que o líder busca traçar, o qual, ao engajar os outros atores e ao socializar as práticas e os benefícios da hegemonia construída, gera consentimento sobre a sua posição de líder. Por isso, a construção das ideias e o poder discursivo (elementos da teoria construtivista e pós-estruturalista) do ator dominante são elementos-chave nesta abordagem.

No entanto, por mais que a ideia do autor parta do consenso, ela estipula que o ator dominante (o líder ou hegemonia) dite as regras ou as estruture (as construa) de forma a impor, mesmo que inicialmente, suas vontades sobre os demais. A visão de Burges (2008), dessa forma, apresenta, mesmo que indiretamente, um aspecto bastante negativo sobre a liderança, possuindo

¹¹ No original: “The central idea is the construction of a structural vision, or hegemony, that specifically includes the nominally subordinate, engaging in a process of dialogue and interaction that causes the subordinate parties to appropriate and absorb the substance and requisites of the hegemony as their own.”

características semelhantes às outras categorias. Seria ingenuidade pressupor que os Estados¹² não possuem interesses próprios e provavelmente destoantes dos demais, mas uma das características principais da liderança – como a entendemos – é exatamente assumir que possíveis políticas ou ações conjuntas possam não beneficiar diretamente o seu Estado, mas que, a partir do momento que geram benefícios coletivos, devem ser consideradas. A visão estrutural da liderança deve ser, assim, o projeto regional a ser construído, e o consenso não pode ser usado como a capacidade de determinado Estado em estabelecer as regras do jogo que ele quer jogar, ou de camuflar seus interesses nas ações dos demais Estados (políticas auto interessadas), mas de criar as condições de entendimento para a estruturação de práticas (consensuais) cujo propósito também seja definido coletivamente por esses atores.

A ideia proposta aqui é muito semelhante à de Burges (2008; 2009), mas com diferenças significativas em alguns aspectos. Meu argumento é que as Lideranças Regionais não desejam criar uma nova ordem ou hegemonia regional. Elas desejam maior autonomia¹³ dentro da ordem já estabelecida (a “hegemônica” global) e para isso buscam concatenar a região, construir e solidificar os processos regionais. Entendemos que a “visão estrutural”, à qual se referia Burges (2008), deve ser definida pela capacidade de liderar a região para este fim, não para construir uma hegemonia. Ademais, a construção da liderança, como prática social, pressupõe a criação de um consenso, mas um consenso que não delimite a atuação e a distinção entre “soberanos ou subalternos” em um sentido de inferioridade,¹⁴ mas entre líderes e seguidores, que, mesmo que possuam diferenças reais em termos de capacidades (para usar o termo realista), trabalham juntos na construção do espaço regional, tendo suas vontades, interesses e objetivos coletivizados. O líder não precisa estabelecer as regras do jogo, como aponta Burges (2008) quando faz referência aos trabalhos de Susan

¹² Aqui entendido como todas as forças sociais que detém alguma margem de poder nas definições das políticas públicas. A ideia, portanto, não é reificar o Estado.

¹³ O conceito será trabalhado posteriormente.

¹⁴ A visão do autor, em certa medida, pode até não ser exatamente essa. Burges (2009, p. 10) aponta para o fato de que a hegemonia consensual reside na articulação da criação de um projeto e não em intitular um Estado como sendo o “dominante”. O paradoxo pode estar relacionado ao uso dos termos “dominante” e “subalterno”, já que, em várias passagens do texto e na própria definição do seu conceito, o autor identifica a relação entre o Estado mais forte (o líder ou hegemonia) e o mais fraco como de dominação e subalternidade, o que faz luz às ideias de Gramsci sobre hegemonia representar, em grande medida, uma luta de classes, com uma sempre imprimindo suas vontades sobre as outras (Cox, 2007). A visão neo-gramsciana de Cox, como aponta Destradi (2010), está em perceber a hegemonia como uma forma sutil de dominação, o que foi incorporado na definição de Burges (2009). Além disso, Burges (2008; 2009) acaba usando os conceitos de Hegemonia e Liderança como sinônimos, o que, como apontado anteriormente, não concordamos.

Strange, mas construí-las com seus seguidores. Assim, o líder pode ter a iniciativa do projeto (e arcar, sim, com os custos iniciais), mas o benefício será coletivo.¹⁵

A distinção entre hegemonia e liderança é essencial para entendermos os três aspectos fundamentais que condicionam a existência, manutenção e abordagem (que trataremos a seguir) deste conceito. Destradi (2010), por exemplo, criticando as visões sobre as estratégias cooperativas e benevolentes das potências regionais e na tentativa de cobrir lacunas de outros campos teóricos, teoriza sobre uma terceira opção, mais coercitiva (que chamou de império), que também deveria ser considerada nas análises, em sua visão. Assim, objetiva diferenciar os conceitos de império, hegemonia e liderança, analisando as distintas acepções e características destes termos para as principais correntes das Relações Internacionais. Para a autora, estes conceitos deveriam ser entendidos como estratégias das potências regionais em um *continuum* dentro de um espectro que vai do modelo coercitivo militar (império) em uma ponta, até a estratégia de liderança, cooperativa e que busca o estabelecimento de objetivos comuns, na outra ponta. No meio dessa linha imaginária estaria a estratégia hegemônica, que assume múltiplas formas. Como já tratamos anteriormente, concordamos com a visão da autora de que uma diferença clara entre liderança e hegemonia seriam os objetivos perseguidos pelo Estado dominante: enquanto o *hegemon* buscaria alcançar seus interesses próprios, o líder buscaria guiar um grupo de Estados na busca por objetivos comuns. Dessa forma, os aspectos fundamentais da liderança, para Destradi (2010), dependeriam de uma questão, para ela, essencial: a liderança iniciada pelo líder ou a liderança iniciada pelos seguidores.

Analogamente, Ikenberry (1996, p. 388) ressalta que os dois aspectos principais da liderança são “propósito” e “poder”, mas que a liderança nada mais é do que uma palavra elegante para o último termo. Embora a visão de Ikenberry (e o objetivo do então artigo) seja pautada no entendimento da liderança global – e da sua possível contestação – dos Estados Unidos, e, por isso, a liderança esteja condicionada a uma característica da hegemonia norte-americana, o autor deixa claro que “potências menos poderosas” podem exercer liderança regional em suas áreas de influência, mesmo que possivelmente se tornem menos estáveis em comparação com a liderança global. Assim, os elementos do autor (poder e objetivo), entendidos como (para além da força e da coerção) a capacidade de projetar um conjunto de objetivos e princípios comuns que permitam aos Estados perseguirem seus interesses de maneira conjunta, se tornam interessantes para a análise

¹⁵ Este é um ponto em comum com a hegemonia consensual.

(Ikenberry, 1996, p. 396). De modo similar, Sérgio Danese (2009) salienta que, dentre outros, dois fundamentos da liderança são, também, poder e propósito. Para o autor, liderança é “um excedente de poder que extravasa de forma organizada, sistemática – mesmo que a percepção não indique dessa forma”, e que essa liderança só pode ser concreta se tiver propósito claro, definido, além de capacidades para arcar com as decisões políticas advindas desse processo (Danese, 2009, p. 147).

De maneira similar, Underdald (1994), com o objetivo de analisar as negociações internacionais, também entende que liderança é um processo de construção de objetivos comuns em que os Estados compartilham valores e interesses para além das capacidades materiais de poder. O autor enfatiza, ainda, que essa relação deve estabelecer um padrão de interação ao longo de um certo período de tempo, e que não pode ser determinada somente por meio de uma única instância ou projeto (Underdald, 1994). Consideramos que a observação sobre o marco temporal e a *continuidade* dos projetos é, também, fundamental. Young (1991), por outro lado, enxerga a liderança como a habilidade do líder, como um indivíduo, de contornar os problemas advindos da ação coletiva que impedem ou dificultam os esforços na busca pelos ganhos coletivos durante as negociações institucionais.

A análise de Young (1991) está estreitamente associada à área de pesquisa da Psicologia Política, que produz extensa bibliografia relacionada às habilidades individuais e às características e traços pessoais consideradas fundamentais para a liderança. Em relação ao campo de Análise de Política Externa, os trabalhos de Margaret Hermann são referência. A autora, ao longo dos anos, produziu diversas obras sobre liderança política, seu comportamento e características, aliada à tomada de decisão em política externa e ao gerenciamento de crises, desenvolvendo, inclusive, ferramentas e métodos para qualificar e medir os aspectos da liderança e do líder (Hermann, 1980; 1984; 1986; 2002a; 2002b). Em relação à política externa brasileira e à América do Sul, destacamos a tese de Mariana Lyra (2018), que se utilizou do campo da Psicologia Política para analisar o perfil (e a influência) das lideranças no Conselho de Segurança Sul-Americano. Muito embora entendamos que o “perfil” do líder seja relevante, em nossa análise essa característica ficará, quando apresentada, em segundo plano, já que consideramos que a liderança está muito mais atrelada à construção conjunta de um projeto do que aos aspectos psicológicos do líder.

Cada um desses autores, mesmo consentindo com características básicas na definição do conceito, faz uma modelagem de liderança a partir de perspectivas teóricas distintas, na tentativa de abranger os diferentes tipos e possibilidades de liderança que um determinado ator (aqui

representado pelo Estado) pode desempenhar no contexto internacional. Uma visão em comum, ademais, versa sobre a construção social do papel de liderança, já que, para ser um líder, o Estado precisa, obrigatoriamente, ter seguidores (Underdald, 1994; Ikenberry, 1996; Danese, 2009; Destradi, 2010). O desempenho do papel de liderança, mesmo quando associado à hegemonia, vai, portanto, além das capacidades materiais de projeção do Estado e da possibilidade de coerção. Nesse sentido, Destradi (2010), partindo de uma visão behaviorista, é a única que argumenta que, para ser um líder, determinado Estado não precisa prover bens públicos (ser *paymaster*) resultados de suas capacidades, pois aquilo que é relevante, segundo a autora, é o processo dos valores comuns entre líder e seguidores. A provisão de incentivos, assim, não seria relevante para entender o processo de liderança.

Mas o que vem a ser, então, essa liderança? Considera-se, neste trabalho, que *Liderança regional* envolve processos, ações e atitudes, ao longo de um determinado período de tempo, em que o país *líder* – a Potência Regional, nos termos de Nolte (2010) – procura solidificar ou construir os espaços regionais (e a própria região) em prol do conjunto dos atores envolvidos, ao passo que constrói coletivamente objetivos e princípios comuns entre os demais Estados de modo a ser aceito/reconhecido como *líder*. Partimos, assim, de um ecletismo teórico na busca por conceituar não só o que seria a liderança, mas também as suas práticas e a sua projeção internacional enquanto ator relevante regional e internacionalmente. Cabe especificarmos, dessa forma, o que consideramos ser os fundamentos de uma liderança, sobretudo, regional: 1) ação coletiva; 2) propósito; 3) poder e vontade política. Estes aspectos fundamentais serão operacionalizados como variáveis em nossa análise, pois consideramos que, para manter a liderança ou para ser considerado como líder, essas variáveis precisam, em maior ou menor grau, estar presentes.

2.4 AÇÃO COLETIVA

Se para Wendt (1992) "a anarquia é o que os Estados fazem dela", para a liderança cabe a mesma representação: a liderança é o que os Estados fazem dela. Liderança, portanto, não é uma característica de um determinado Estado (assim como o comportamento de autoajuda também não é para a anarquia) ou de uma Instituição, mas sim um *processo* de construção social e coletivo que pode ser alterado com o passar do tempo – e, como característica de toda construção social, a ação coletiva é parte fundamental. Sendo assim, não existe líder se não houver seguidores. A

necessidade de coexistência de líder e seguidores faz com que parte importante da projeção internacional do país seja pensada e estruturada na vontade de liderar ou guiar as ações dos demais Estados. A construção do projeto internacional (de uma Instituição, de uma região, de uma Organização, etc.) demanda a unificação das vontades coletivas, e, portanto, a união dos Estados. E é justamente por isso, também, que a coerção não é uma opção para a liderança. Sendo assim, o aspecto da coletividade é uma característica fundamental do processo que é liderar. Por isso, o consenso, como trabalhado anteriormente, é essencial: é preciso que haja consenso e unificação das ideias e das propostas para que a liderança consiga exercer seu papel. Mas para que haja consenso de fato, é preciso que se considere, também, o dissenso.

Cabe pontuar que este trabalho articula e retrabalha o conceito de dissenso de Rancière (2010), isolando a definição que é pertinente à pesquisa em questão, não abrangendo, por conseguinte, a obra do autor em sua totalidade. Para o autor, dissenso não pode ser entendido como uma ruptura institucional ou um reordenamento das relações de poder entre os grupos existentes, mas, assim como a própria política, como um processo social e coletivo que transpassa as noções de pertencimento (cultural, político, social, identitário) e estabelece novos objetos para análise a partir da possibilidade de criar um mundo que é possível, tangível e factível a todos os atores. Nas palavras do autor: “Um dissenso não é um conflito de interesses, opiniões ou valores; é uma divisão inserida no 'senso comum': uma disputa sobre o que é dado e sobre o quadro dentro do qual vemos algo como dado” (Rancière, 2010, p. 69, tradução nossa).¹⁶ Ou seja, o dissenso não é uma lógica disruptiva, mas um processo de igualdade, de embate sobre as opções a serem tomadas frente a algo que é considerado como dado, o que, no fim, acaba por estabelecer uma prática verdadeiramente democrática (Rancière, 2010). Hegemonia, em todas as suas acepções, como vimos, não é democrática.

Para nós, a capacidade de o líder estabelecer consenso deriva do fato de perceber e considerar, também, o dissenso. E aqui se apresenta, então, outra diferença fundamental com o conceito de hegemonia: enquanto o hegemônio estabelece as regras do jogo e utiliza de formas consensuais – como apontou Burges (2008; 2009) – para maquiagem suas intenções e imprimir sua vontade (políticas e normas) aos outros Estados, o líder, quando percebe que há certa disparidade

¹⁶ No original: “A dissensus is not a conflict of interests, opinions or values; it is a division inserted in 'common sense': a dispute over what is given and about the frame within which we see something as given”.

(nas políticas, nas normas, no projeto), considera o dissenso e elabora, por meio da ação coletiva, ações políticas para chegar ao consenso. Não se trata, portanto, de projetar sua vontade sobre os outros, mas de organizar as ideias e estabelecer as práticas ou políticas ideais (que foram delimitadas pelo grupo) para o projeto em construção. Isso não quer dizer, contudo, que o líder não crie regras ou que não tente abordar a sua visão ou suas vontades, mas que o processo de liderança ganha legitimidade na habilidade do líder em considerar as opções e as divergências, mesmo que sejam em relação àquilo que está propondo. Como afirmou Ikenberry (1996, p. 396, tradução nossa): “legitimidade existe quando a ordem política é baseada no consentimento recíproco”.¹⁷

Uma questão essencial para a Liderança Regional, assim, é entender que os países, principalmente do Sul-Global, são muito assimétricos (em todos os níveis), e que essas assimetrias condicionam, também, a inserção internacional destes Estados. A busca pela correção dessas assimetrias é constante nas políticas externas destes países e, portanto, deve ser uma das preocupações fundamentais das potências regionais que almejam a liderança. Se liderar uma região é, também, construí-la por meio da ação coletiva, dirimir as assimetrias é essencial para a legitimidade da liderança.

2.5 PROPÓSITO

O processo de construção de uma liderança regional só tem sentido se houver um propósito. A ação coletiva que legitima a liderança também define, em último caso, o propósito que guia esta liderança. Sendo assim, a organização das ideias, normas e valores que os Estados têm em comum são fundamentais para que se estabeleça um propósito que organize e que dê direção aos atores envolvidos. Este propósito pode ser a (re)construção ou reorganização da região, o estabelecimento de novas instituições ou organizações internacionais para gerir determinado assunto, a formulação de mecanismos de enfrentamento para problemas comuns, e outros tantos exemplos.

Ikenberry (1996), por exemplo, salienta que a *Pax Britânica* e a *Pax Americana* só prosperaram e perduraram porque Inglaterra e Estados Unidos tinham mais que poder (militar) a oferecer. “A difusão das ideias e modelos” representava a maneira que as lideranças hegemônicas encontraram para disseminar uma ideologia, uma visão de mundo, uma ordem política global em

¹⁷ No original: “Legitimacy exists when political order is based on reciprocal consent”.

que os Estados participantes seriam beneficiados pelo pertencimento a esta ordem. A ideia de integração econômica e de ganhos coletivos era apenas parte deste conjunto. O “propósito social”, para o autor, estaria na definição dos objetivos comuns que os Estados perseguem dentro da ordem hegemônica estabelecida pelo líder (Ikenberry, 1996, p. 396-397). Como visto anteriormente, nosso entendimento de liderança regional considera que o líder efetivamente possui uma visão de mundo própria, mas que o propósito da liderança está relacionado a construir, por meio da ação coletiva, um projeto coordenado com (e entre) os demais Estados, não uma ordem hegemônica.

Nesse sentido, entendendo que o propósito pode ser tanto “apresentado” pelo líder quanto definido pelos demais Estados, o argumento de Destradi (2010), de que a liderança existe de duas formas, requer especial atenção. Para a autora, a liderança pode ser iniciada tanto pelo líder quanto pelos seguidores. Em relação ao primeiro caso, a estratégia do líder é construída coletivamente com o objetivo de formar, por meio da difusão de normas e valores, o que a autora chamou de “verdadeiros” seguidores – aqueles que não se associam ao projeto na busca, apenas, de ganhos e benefícios próprios. Em relação ao segundo caso, muito embora não seja uma estratégia da potência regional em si, mas uma perspectiva de baixo para cima (*bottom-up*), a liderança é iniciada pelos seguidores quando estes enxergam que a sua atuação está restrita e então sentem a necessidade de maior engajamento, ajuda ou coordenação para alcançar os objetivos coletivos (Destradi, 2010).

Independente do aspecto da liderança, o argumento da autora leva em consideração um elemento fundamental para a liderança: a legitimidade (Destradi, 2010). A legitimidade para liderar advém, assim, da construção social/discursiva de uma identidade entre líderes e seguidores, a qual repassa ao líder as responsabilidades em relação ao grupo (Danese, 2009). Para Danese (2009, p. 149-150), a legitimidade é composta pelos seguintes elementos, que devem estar presentes para que ela seja assegurada: “poder, capacidade, virtudes, interesse direto, competência, apoio e visibilidade”. Esses elementos indicariam não só a possibilidade de manter a liderança e a sua legitimidade, mas atuariam, também, como parâmetro para a percepção da atuação internacional do país. Caso um desses elementos não se faça presente, por exemplo, os outros devem compensá-lo (Danese, 2009). Ou seja: sem legitimidade, o processo de liderança se desfaz porque o consenso em torno do projeto que fora definido também se desfez, e, portanto, a percepção de que as estratégias de atuação internacional do líder não são mais condizentes com o propósito do grupo igualmente se desfez.

Esse projeto está diretamente relacionado, para as potências regionais, à maior autonomia dentro da ordem hegemônica global já estabelecida. A autonomia, neste sentido, significa a capacidade de agir sem grandes restrições ou constrangimentos impostos pelas grandes potências, gerando opções de atuação internacional que sejam condizentes com os objetivos reais dos Estados e não escolhas advindas das posições dos países poderosos. Esta explicação difere, portanto, do *mainstream* acadêmico, que define o conceito como o reconhecimento jurídico do Estado como entidade soberana em uma ordem anárquica (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014). Essa diferenciação de concepção é de especial importância para nossa definição de liderança regional, já que concebe a autonomia tanto como conceito quanto objetivo de atuação internacional, e é pensada, especialmente, para os países “periféricos”, o que reflete, objetivamente, na dinâmica das relações entre os Estados que se identificam com essa abordagem e, que, conseqüentemente, se engajam para alterar as relações de disparidade no cenário internacional.

No caso brasileiro, como potência regional, esse projeto, embora complexo e multifacetado, pode ser colocado de maneira simples: construir um espaço regional (a América do Sul) que seja livre das ingerências externas (autonomia), em que o país possa articular e ordenar, junto aos demais países (ação coletiva), os processos integrativos e as respostas internas da região às dinâmicas do sistema internacional. Contudo, para que isso seja possível, é necessário que o país, como líder e potência regional, disponha de outros dois elementos centrais para o conceito de liderança regional: poder e vontade política.

2.6 PODER E VONTADE POLÍTICA

Poder e vontade política, para uma liderança regional, devem ser entendidos a partir da sua mútua relação. Poder é importante, mas vontade política que mobilize esse poder é essencial. A concepção polissêmica de poder para as Relações Internacionais, que varia para cada teoria (para os realistas, capacidades materiais e controle sobre recursos, principalmente militares; para os neoliberais institucionais, alcançar aquilo que se deseja via relação entre os atores – geralmente Estados; para os construtivistas, a ligação entre estruturas materiais e elementos ideacionais), acaba ajudando a delimitar o escopo de análise das potências regionais (Nye, 2002; Nolte, 2010; Smith; Hadfield; Dunne, 2016). Ora, se entendemos que a ação coletiva é fundamental para a liderança, a perspectiva construtivista parece ser a mais adequada. Seguindo o entendimento de Nolte (2010),

é necessário que as capacidades estruturais sejam conectadas com as estratégias de política externa das potências regionais e, para isso, precisamos analisar tanto os aspectos materiais quanto os ideacionais. Por isso que a vontade política precisa ser mobilizada. Ela é a chave para que o Estado mobilize seus recursos a partir da sua autopercepção como potência regional e da pretensão em se colocar como a liderança regional – o primeiro elemento fundamental na categorização de Nolte (2010).

Vontade política seria, sob nossa perspectiva, o comprometimento de determinados atores (elites, burocracia, governo) tanto em realizar ações que tenham um conjunto de objetivos definido (neste caso a liderança regional) quanto em sustentar, ao longo do tempo, os custos dessas ações. Assim, concordando com Oliveira, Onuki e Oliveira (2006), é essencial romper com a lógica de que, para funcionar, a ação coletiva deva propiciar mais benefícios que custos. Essa relação implica conceber que os atores envolvidos na construção regional dispõem de capacidades similares ou iguais, algo incompatível com a ordenação do sistema internacional. É crucial, para tanto, que a liderança esteja disposta a suprir, pela natureza de “empreendedor político”, parte significativa destes custos. A busca por liderar uma região passa, assim, pela formação de coalizões que irrompem a lógica de custos proporcionais, o que requer, por conseguinte, vontade e consenso políticos interno para que a liderança se configure como um objetivo normativo e duradouro.

Nesse sentido, Ricardo Sennes (2003), por exemplo, coloca a vontade¹⁸ como uma característica fundamental ao estabelecer o conceito de Potência Média recém industrializada. Para o autor, não é suficiente que um país seja definido como Potência Média e que cumpra todos os requisitos analíticos – independentemente da teoria – para ser enquadrado no conceito se não houver vontade política de se mostrar como tal (Sennes, 2003). Ou seja, não importa se um país tem capacidades – militares, econômicas, etc. – adequadas para transformá-lo ou para qualificá-lo como Potência Média, ou um comportamento – diplomático/militar – fortemente engajado nas dinâmicas interestatais se ele não fabricar uma imagem externa que seja consoante com uma “cultura de potência”¹⁹ (Allain; Frank, 2012), ou a vontade de fazer-se visto dessa forma ou, de

¹⁸ Outro termo muito utilizado nas discussões sobre países médios (em suas distintas definições) é *willingness* (disposição). Optamos por vontade política por acreditarmos que, ao menos no português, esse termo estabeleça uma relação mais direta entre os níveis interno e externo dos Estados.

¹⁹ O termo está fortemente relacionado aos aspectos *hegemônicos* das potências tradicionais, mas a questão, aqui, é realçar a ideia de engajamento, vontade, disposição, que pode ser utilizada, a despeito das possíveis contradições, no nosso entendimento sobre liderança regional.

fato, de tornar-se uma potência (Sennes, 2003).

É natural que essa vontade passe por transformações dependendo do governo (e, por isso, o ferramental teórico de Análise de Política Externa é importante) ou da aliança política que se encontra no poder e que, portanto, a questão da vontade possa parecer instável temporalmente (Allain; Frank, 2012). Ela realmente o é. Os jogos de dois níveis (Putnam, 2010) vão moldar essa cultura política de potência no plano doméstico (que tem distintos projetos político-ideológicos) e na esfera internacional (em que os países vão passar pelos ditames e constrangimentos do sistema). Para que essa vontade seja suavizada e incorporada a longo prazo, o país em questão deve contar com instituições fortes que sejam capazes de absorver os choques e as mudanças de orientação “ideológica” que surjam a cada troca de governo, promovendo as relações de consenso e dissenso intra-Estado, aperfeiçoando seu *modus operandi* político.

Mesmo que não se referindo diretamente à vontade, Gourevitch (1978) acaba moldando um argumento relativo a essa dinâmica entre os dois níveis de análise e a criação dessa cultura política de vontade ao comparar o tipo de regime e o padrão de coalizão interna. O autor classifica o regime como sendo o aparato burocrático e aqueles que detêm o poder de decisão, sendo capazes de moldar as instituições e os métodos de fazer política para alcançar os resultados políticos esperados. A coalizão interna, para o autor, estaria ligada à ideia das classes (forças) sociais e aos grupos políticos que ela representa, responsáveis por reivindicar e discutir a política. O regime se entrelaça à coalizão à medida em que é responsável por fazer a ligação das instituições com as aspirações políticas das classes (Gourevitch, 1978). A análise do autor reforça a ideia de que a vontade política é moldada pela interrelação dos órgãos e das forças internas de um Estado, que são responsáveis por ditar a política (interna e externa) e de projetar a imagem do país para o sistema internacional. Nas palavras do autor:

O tipo de regime e o padrão de coalizão estão certamente interligados e não é fácil sustentar nitidamente tal distinção. Pelo primeiro desejo evocar a estrutura institucional, o maquinário, o processo e os procedimentos de tomada de decisão; com o último desejo evocar as forças sociais e as relações políticas entre elas. Este último tem a ver com o que os grupos são e o que eles querem; o primeiro enfatiza as propriedades formais das ligações entre eles. Estes são os resultados mais significativos para os nossos propósitos porque constituem características duradouras de um dado sistema político, aqueles que operam ao longo do tempo para moldar o comportamento em momentos específicos de decisão, eventos ou formação de políticas. Tipo de regime e padrão de coalizão são as

propriedades de um sistema político mais usadas como variáveis para a explicação da política externa (Gourevitch, 1978, p. 883, tradução nossa).²⁰

A questão da vontade uniria, dessa forma, os elementos estruturais aos ideacionais, ajudando a estabelecer uma relação entre a dinâmica da ação coletiva, o propósito da liderança e o poder que a potência regional detém. Ou seja, os três fundamentos da liderança regional constituem um jogo constante de interação, tanto entre o líder e seus seguidores, quanto entre as dinâmicas internas e os constrangimentos externos. Essa interação vai estabelecer, finalmente, os limites e as possibilidades da liderança, bem como a sua duração.

²⁰ No original: “Regime type and coalition pattern are certainly interconnected and it is not easy to sustain neatly the distinction. By the former I wish to evoke institutional structure, the machinery, process and procedures of decision making; by the latter I wish to evoke social forces and the political relationships among them. The latter has to do with what the groups are and what they want; the former stresses the formal properties of the links among them. These are the more significant outcomes for our purposes because they constitute enduring features of a given political system, ones which operate over time to shape behavior at specific moments of decision, events, or policy formation. Regime type and coalition pattern are the properties of a political system most often used as a variable for the explanation of foreign policy”.

3 MERCOSUL: EIXO DE ATRAÇÃO E AGÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Como tratado anteriormente, entender o processo de regionalismo na América do Sul passa, necessariamente, pela experiência concreta de integração forjada pelo Mercosul. Independentemente dos limites ou do alcance dessa integração, se mais comercial, política ou social, o fato é que o Mercosul ajudou a estimular o processo de acercamento e de diminuição de rivalidades históricas entre os vizinhos, o que colaborou para a criação de projetos mais amplos de integração regional e, conseqüentemente, serviu de estímulo na busca por liderar esses projetos. Nesse sentido, para entender o uso, ou não, do Mercosul como projeção brasileira sobre a região, nas gestões de Cardoso, Lula, Rousseff e Temer, antes é pertinente delimitar, brevemente, a trajetória que antecede o Tratado de Assunção, de 1991, que instituiu o bloco econômico e que fora assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A histórica rivalidade que regeu as relações entre Brasil e Argentina desde a formação das duas Repúblicas se intensificou durante a Guerra Fria e criou, no contexto do Cone Sul, uma corrida nuclear, acirrando a competição entre os dois países e estimulando a busca pela projeção de poder, então entendida pelo desenvolvimento e controle de meios nucleares (Silva; Mallmann, 2019). Esse acirramento começou a se atenuar ao final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, num lento processo que vai dos entendimentos sobre o uso dos rios da Prata para a geração de energia elétrica (Ata das Cataratas e Acordos de Itaipu-Corpus, por exemplo), aos protocolos de entendimento sobre o uso e desenvolvimento da energia nuclear, ao apoio, por parte do Brasil, à soberania argentina na Guerra das Malvinas (1982), à Ata de Foz do Iguaçu, de 1985, ao estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE –, de 1986, até a criação conjunta da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle – ABACC –, de 1990, que encerra a competição entre os dois países no campo atômico (Farjado, 2004; Caetano, 2011; Simonoff, 2016; Silva; Mallmann, 2019).

O relativo sucesso do PICE, por exemplo, que foi paulatinamente ampliado de modo a consubstanciar, para além das questões econômicas, diversos outros acordos, protocolos e entendimentos, encontrou, na busca pela estabilidade democrática nos dois países, elementos para o fortalecimento das relações bilaterais e para o incremento constante de outros países vizinhos a fazer parte dessa próspera relação (Caetano, 2011). Nesse sentido, a união do Paraguai e do Uruguai

à proposta de criação do bloco pode ser entendida pelo receio destes países em ficarem afastados desse processo de integração ao passo que, para a Argentina e Brasil, essa inclusão aumentava o peso político e econômico do bloco, criando benefícios mútuos para a expansão dessa iniciativa (Caetano, 2011; Simonoff, 2016; Burian; Míguez, 2021).²¹

Nesse sentido, mesmo tendo sofrido alterações substanciais no quesito integração em relação ao projeto inicial dos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, derivado, também, da onda neoliberal que pregava desapego ao ideário desenvolvimentista que vigorara até então, maior abertura comercial, privatização e liberalização de mercados (Caetano, 2011), o Mercosul representou a busca por estabilidade em um sistema internacional que estava em rápida transformação (Onuki, 2006) e, ao mesmo tempo, um “trampolim” para acessar de forma mais rápida este mesmo sistema (Simonoff, 2016, p. 46). A busca pelo estabelecimento de organizações internacionais reflete, assim, o entendimento de que, em conjunto, os países poderiam não só achar mecanismos mais eficientes para enfrentar as mudanças estruturais que atravessavam as relações internacionais daquele período (fim do conflito bipolar, globalização, mudanças de regime político na América Latina, de consumo, comércio, telecomunicações, etc.), mas, a partir do consenso, como esses países poderiam, também, moldar essas transformações (Cox, 1994).

Assim, podemos compreender que, embora num primeiro momento possa parecer paradoxal, – já que os governos brasileiro e argentino de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, respectivamente, mesmo sob orientações neoliberais dirigidas pelo consenso de Washington, que determinavam a diminuição do tamanho do Estado e o livre fluxo de comércio, – a decisão de instituir um bloco econômico que serviria para reger as relações econômicas entre esses países e que, por conseguinte, impunha regras e controle sobre as relações econômicas entre os Estados participantes, faz parte da ideia de inclusão e adequação à nova ordem internacional em transformação.²² Essas regras expunham não só o interesse de aumentar o fluxo comercial, disputar

²¹ Este receio é condizente, também, com o tamanho e diversidade das economias dos países e com o peso que cada um desempenha na dinâmica regional, o que foi levado em consideração pelo tratado de Assunção, como no artigo 6, que adotava medidas distintas para o programa de liberalização comercial dos países de modo a propiciar maior tempo ao Paraguai e ao Uruguai para a adaptação às regras e normativas comerciais estabelecidas pelo tratado (Mercosul, 1991).

²² Contudo, diferentemente do projeto original, mais desenvolvimentista e produtivista, o Mercosul foi estabelecido com baixo nível de institucionalidade, o que permitia flexibilidade e funcionalidade na gestão, garantindo maior autonomia nas políticas econômicas internas dos países membros e nas políticas externas (Caetano, 2011), o que, como será tratado posteriormente, evidenciou os limites desse modelo, intensificou as crises, motivou debate e reorientações intrabloco.

mercados no exterior, estabelecer parcerias estratégicas regionais e extrarregionais, mas, também, moldar, primeiramente em âmbito regional e, posteriormente, em âmbito global, as relações internacionais por meio de instituições multilaterais, entendidas então como, mesmo com limitações, mais eficientes, em comparação em nível individual, para representar os interesses dos Estados e remodelar as novas dinâmicas de um mundo em processo de globalização (Cox, 1994).²³ Assim, a lógica da ação coletiva passa a figurar como estratégia assertiva também no plano regional, rompendo com as eventuais limitações de organismos globais, como a ONU ou o Acordo Geral de Tarifas de Comércio – GATT, na sigla em inglês –, por exemplo.

Nesse sentido, o hiato ao neoliberalismo representado pela gestão de Itamar Franco (1992–1994), que sucedeu à presidência do Brasil após o *impeachment* de Collor de Mello, deu continuidade à essa dinâmica multilateral e integrativa. Dessa forma, concebendo a região sul-americana como prioridade, e com a intenção de fomentar e expandir as relações comerciais do Mercosul, o governo do então presidente propôs, em um prazo de 10 anos, a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA (Hirst; Pinheiro, 1995; Mallmann, no prelo). Como será tratado no capítulo seguinte, a ideia de criação da ALCSA, juntamente com o Mercosul, forma o embrião dos novos e recentes processos de integração da América do Sul.

Nesta perspectiva, é pertinente pontuar que, como salienta Miranda (2014), foi durante a presidência de Itamar Franco que a América do Sul passou a ser, por meio do discurso, construída como a região prioritária para a agência da Política Externa Brasileira. Antes do governo de Franco, o Brasil concebia a América Latina como região estratégica, mas, a partir de então, e por meio da associação de elementos históricos, políticos e geográficos que uniriam os países sul-americanos, o discurso político brasileiro passa a mobilizar a América do Sul como prioridade. O discurso brasileiro estaria orientado, neste sentido, à busca da ação coletiva dos países sul-americanos, por meio das instituições sub-regionais já formadas (Mercosul, neste caso) e em projeto de formação (ALCSA), em rechaçar a proposta norte-americana da Iniciativa para as Américas (Plano Bush), a precursora da Área de Livre Comércio das Américas – Alca –, entendida então como não convergente aos interesses brasileiros (Barbosa, 2011; Miranda, 2014). Como salienta Celso

²³ É importante ressaltar, contudo, que há outras visões sobre esse processo de integração. Sergio Caballero (2011), por exemplo, mobiliza diferentes teorias de integração regional e das Relações Internacionais (neorrealismo, neoliberalismo institucional, teoria crítica, neo-estruturalismo, etc.) para analisar os antecedentes do Mercosul e o processo de institucionalização do bloco, seu alcance, crises, limitações e oportunidades (Cox, 2011).

Amorim (1995, p. 29), em discurso proferido em 1993, quando esteve na chefia do Itamaraty durante a presidência de Itamar Franco:

É evidente que a primeira prioridade, a primeira ênfase que vem à mente é a América do Sul. Na América do Sul, muito especificamente, estamos empenhados em levar adiante o ambicioso plano, com as correções que eventualmente se façam necessárias com o tempo, da integração do Mercosul. [...] Essa prioridade se completa por uma iniciativa fornada já no governo Itamar Franco; que é a Iniciativa Amazônica, que estamos propondo além das iniciativas anteriores já existentes em relação a outras formas de cooperação. Ela consiste na negociação de amplos acordos econômicos com os países Amazônicos. Creio que não é absurdo sonhar com um espaço econômico sul-americano que nos dê forças para termos uma articulação plena e multifacetada no cenário internacional.

É neste contexto de crescente globalização e profusão de ideias sobre mecanismos de integração regional que o Mercosul passa a, cada vez mais, ser utilizado pela política externa brasileira como instrumento de projeção internacional. E é neste contexto também, como se pode observar pelo discurso de Amorim, que começam a ser vislumbrados os processos de alargamento e aprofundamento (institucional) da cooperação e da integração via Mercosul – neste caso em específico, por meio da criação da ALCSA. Nesse sentido, a assertividade do Plano Real em corrigir e reestruturar a economia brasileira passa a ser utilizada como modelo e amostra de sucesso, o que impulsionou e subsidiou a vitória da candidatura de Fernando Henrique Cardoso à presidência do Brasil em 1994, que, em certa medida, reestruturou e reorientou as relações internacionais do país e, conseqüentemente, a projeção regional, como veremos a seguir.

3.1 GOVERNO CARDOSO

A ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República (1995–2003) foi estruturada de modo a prospectar visibilidade internacional para o Brasil que estava, em meados da década de 1990, aderindo aos processos internacionais de globalização e de liberalização econômica (Couto; Abrucio, 2003). Dessa forma, como aponta o então presidente, sua política externa centrou-se em três eixos: democracia, abertura econômica e estabilização monetária (Cardoso, 2001, n. p.). Era fundamental, para o governo do então presidente, demonstrar que as Instituições brasileiras eram sólidas, regidas no âmbito democrático, que a abertura da economia brasileira se daria em compasso com as demandas internacionais e que haveria, sobretudo,

estabilidade monetária (que, no curto prazo, já estava acontecendo) para que o país conseguisse atrair investimentos, recursos e financiamento para o seu desenvolvimento econômico.

Dessa forma, diante dos avanços proporcionados pelo Plano Real, a política externa foi orientada na busca pela diversificação das parcerias estratégicas, bilaterais e multilaterais, que garantissem inserção internacional em consonância com os anseios do novo governo. Assim, de modo a dirimir a resistência política e burocrática ao novo modelo de inserção internacional, Cardoso deu início a uma série de mudanças institucionais no Itamaraty, retirando do Instituto, por exemplo, as atribuições ligadas ao campo econômico e as repassando para o Ministério da Economia (ME) e assumindo, ele mesmo, a implementação da diplomacia presidencial, função importante na construção da imagem externa do país e na consolidação de acordos e negociações internacionais que aumentassem a credibilidade internacional do Brasil (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003; Silva, 2008).

A nova imagem do Brasil, democrático, economicamente aberto e monetariamente estável, foi fundamental para aumentar a credibilidade externa num contexto global em que os Novos Temas ganhavam cada vez mais proeminência, tornando necessária, na visão do então presidente, a busca por reformar os padrões internacionais até então perseguidos pela diplomacia brasileira (Cardoso, 2001). A reorientação da política externa brasileira seria buscada, assim, por meio da Autonomia pela Integração, em que o Brasil buscaria se inserir no cenário internacional integrando os sistemas multilaterais (acordos, tratados, regimes, organismos e organizações) e, de dentro deles, participando ativamente e demarcando as posições brasileiras, buscaria maior visibilidade, competitividade, voz, ação e, ao final, garantiria maior autonomia internacional pela possibilidade de alterar as dinâmicas desses sistemas àquilo que entendia ou definia como interesse nacional (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003; Vigevani; Oliveira, 2005; Silva, 2008). Diferentemente do paradigma anterior de inserção, característico e predominante à época da Guerra Fria, em que o Brasil se afastava daquilo que entendia como contrário aos interesses nacionais (Autonomia pela Distância) e se colocava de forma reativa à política internacional, por meio da Autonomia pela Participação a inserção internacional se daria de forma proativa, na tentativa de formular alternativas e soluções que proporcionassem maior dinâmica e respondessem de maneira assertiva aos interesses e ao desenvolvimento brasileiro (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003).

A substituição desses modelos, lentamente levada a cabo desde o governo Sarney, preconizava que a busca pela institucionalização de regras e ordenamentos no sistema internacional

servia como lastro às constantes transformações internacionais, o que proporcionava maior previsibilidade aos países, assegurando, na visão dos formadores da política internacional, segurança, transparência e benefícios a todos os integrantes (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003; Cervo, 2008). A absorção quase acrítica desse modelo, pelo governo Cardoso, contudo, parece ter sido substituída por uma inserção mais pragmática no cenário regional, em que o Mercosul figurou como ator prioritário para as relações brasileiras na região (Silva, 2001; 2008; Cervo, 2008).

Nesse sentido, a institucionalização do Mercosul como União Aduaneira – imperfeita – e a criação da Tarifa Externa Comum – TEC –, em 1994 com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (Mercosul, 1994), ao mesmo tempo em que propiciaram avanços nas propostas de, concomitantemente, liberalizar e integrar os mercados, como desejavam Collor de Mello e Menem (Mercosul, 1991, artigo 5), demonstraram o sucesso do ponto de vista integrativo e balizaram o compromisso pela cooperação de longo prazo entre os países (Onuki, 2006). A proposta da TEC e da liberalização econômica dos estados-membros do Mercosul, inserida no conceito de regionalismo aberto,²⁴ acelerou o processo de interdependência econômica desses países, o que contribuiu para o fortalecimento dos laços políticos e para a consequente expansão do bloco, que, embora já fosse prevista pelo Tratado de Assunção (Mercosul, 1991), carecia do comprometimento interno das elites com o processo integrativo, o qual fora endossado após os primeiros anos de sucesso comercial que dirimiram os níveis de desconfiança entre os seus membros (Onuki, 2006).

Em 1995, Cardoso iniciou seu mandato com a possibilidade de utilizar o Mercosul para celebrar acordos internacionais, já que, pelo Protocolo de Ouro Preto, assinado no ano anterior, o bloco passava a ter personalidade jurídica (Mercosul, 1994, cap 2, artigo 34), o que conferia a possibilidade de ação como ator internacional reconhecido e legitimado pelo Direito Internacional. O Protocolo, ademais, determinava, pelo artigo 37, que as decisões do bloco deveriam ser tomadas em consenso e com a presença de todos os Estados membros, ou seja: qualquer acordo, regime ou tratado, para ser firmado pelo Mercosul, precisaria de unanimidade, o que conferia poder de veto aos membros e estabelecia, por conseguinte, poder de igualdade entre as partes (Mercosul, 1994) – que será usada, posteriormente, pela diplomacia brasileira para conter a Alca.

²⁴ O conceito de regionalismo aberto pressupõe que a integração entre os Estados mediante a formação de um bloco regional, iniciado pela abertura de suas economias, favoreceria a competitividade internacional e o poder de barganha em negociações multilaterais, produzindo novas oportunidades de negócios, comércio, trocas e acordos com demais países, blocos ou organismos, aumentando, assim, a capacidade de projeção internacional do país.

A estrutura do Mercosul é formada por três órgãos principais, definidos pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto (Mercosul, 1991; 1994). O Conselho do Mercado Comum – CMC –, órgão superior do Mercosul, cujos membros são os Ministros das Relações Exteriores e da Economia (e seus equivalentes para cada país) tem reuniões pelo menos semestrais com os Presidentes dos Estados-parte, tendo a incumbência de conduzir politicamente o processo de integração e de tomada de decisão – essas decisões são obrigatórias para todos Estados-parte. O CMC dispõe, ainda, de auxílio de órgãos ou foros dependentes. O Grupo do Mercado Comum – GMC – é o órgão executivo do Mercosul, formado por quatro membros titulares e quatro alternados por país sob a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores (ou seus equivalentes) de cada país, que se reúne, pelo menos, uma vez por trimestre e que formula decisões (por meio de resoluções) que são obrigatórias para todos os Estados-parte. A Comissão de Comércio do Mercosul – CCM – tem a função principal de acompanhar o cumprimento dos instrumentos de políticas comerciais em comum entre os Estados-parte que são essenciais para o desempenho do bloco econômico, além das políticas comerciais com outros blocos ou países. A CCM tem composição de membros idêntica ao GMC, para o qual presta assistência, e tem reuniões mensais ou quando solicitado pelos Estados-parte ou pelo próprio GMC, sendo assessorada por órgãos ou foros dependentes. Ainda, é importante salientar que os acordos, normas e tratados formulados pelo Mercosul só entram em vigor mediante a submissão aos Congressos dos respectivos países e a incorporação ao direito interno de todos Estados-membros (Mercosul, 1991; 1994).²⁵

O bom desempenho econômico dos primeiros anos do bloco serviu, concomitantemente, como estímulo interno – às elites, para aumentar o processo integrativo – e externo, aos demais países sul-americanos que passavam a enxergar o Mercosul como uma nova possibilidade de expansão de seus mercados. Tal possibilidade, contudo, era contrabalanceada pela atratividade da proposta norte-americana de criar uma zona de livre mercado hemisférica, a Alca. O peso político, econômico, militar e cultural dos Estados Unidos exercia influência significativa nos Estados caribenhos e, em maior ou menor grau, também aos sul-americanos, o que gerava certo receio por parte do governo brasileiro, que temia pela perda da autonomia relativa que o Mercosul oferecia a sua política externa (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). Inicialmente, na cúpula que lançou a Alca em Miami em 1994, a iniciativa havia recebido pouca atenção da diplomacia brasileira, mas a forte

²⁵ O organograma completo de funcionamento do Mercosul pode ser conferido no ANEXO I.

coordenação de setores industriais e agrícolas norte-americanos, demonstrada nas reuniões dos Fóruns Empresariais das Américas, em Denver (1995) e em Cartagena (1996), gerou apreensão das entidades setoriais e dos grupos privados no Brasil, que passaram a se mobilizar por meio da Coalizão Empresarial Brasileira – CEB – (firmada em 1996) e a oferecer resistência às negociações. A CEB se propunha, como entidade multisetorial e de abrangência nacional, a equalizar suas demandas e a oferecer subsídios aos diplomatas brasileiros para as negociações com a Alca (Oliveira, 2015).

A partir de então, o governo brasileiro, representado pelos interesses da classe, primordialmente, agrícola-industrial, passou a considerar a Alca como danosa aos interesses nacionais, atuando nas cúpulas de negociação com o objetivo duplo de limitar a atratividade norte-americana aos países sul-americanos e a postergar as negociações por meio de uma atuação concertada e bem-preparada (Oliveira, 2015). A percepção do governo brasileiro passou a levar em consideração a assimetria entre o mercado norte-americano – atraente aos negócios brasileiros dada sua grandiosidade – e as medidas protecionistas e subsidiárias que eram fornecidas pelos Estados Unidos a estes setores, o que aumentava a competitividade norte-americana e, em grande medida, significava o colapso de setores industriais e agrícolas dos países sul-americanos, que não recebiam incentivos de tal porte (Silva, 2008; Oliveira, 2015). É neste sentido, também, que o governo brasileiro passou a entender que o fortalecimento do bloco Mercosulino representaria maior peso político-diplomático nas negociações em curso com a Alca e, para tanto, passou a priorizar o alargamento do Mercosul com a busca ativa de novos parceiros e novas negociações. Esse alargamento permitiria, assim, conservar maior autonomia decisória da política externa, garantindo maior margem de manobra para suas ações ao não aprofundar a institucionalização e as regras internas do bloco, mas a buscar a aderência de outros atores e a consolidação de novos acordos (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003; Silva, 2008).

Assim, em 1995, o governo brasileiro engajou o Mercosul a firmar o Acordo-Quadro de negociação de uma área de livre comércio com a União Europeia, e a iniciar o processo de negociação com a Associação Latino-Americana de Integração – Aladi. No ano subsequente, há também o acercamento, dentro do âmbito da Aladi, ao Chile e à Bolívia, firmando acordos de complementação econômica (ACE nº35 e nº 36, respectivamente) (Acuerdo..., 1996ab) que visavam a promoção de uma área de livre-comércio com os dois países, o que romperia com as discrepâncias de tarifas existentes entre estes e os países do bloco Mercosulino.

Embora esse alargamento trouxesse vantagens econômicas, políticas e diplomáticas, a falta de institucionalização (o aprofundamento da integração) também representava certa fragilidade, principalmente em relação aos contenciosos comerciais que eram cada vez mais frequentes. Consoante Onuki (2002), a questão do aprofundamento só fora debatida, pelo Brasil e pela Argentina, em 1998, momento em que os Estados Unidos reintensificavam a discussão da Alca na Cúpula de Belo Horizonte. Neste caso, o Mercosul, como bloco, deveria adotar medidas para negociar com a Alca de bloco para bloco, naquilo que ficou conhecido como “4 + 1”, os quatro membros plenos do Mercosul mais um terceiro negociador, neste caso, a Alca.

Além disso, acentuou-se, por parte dos demais membros, certo receio em relação à “dependência” que estes países tinham com a economia brasileira, o que acabava reforçando os questionamentos sobre a integração e restringindo, por conseguinte, o debate sobre seu aprofundamento (Macadar, 1999; Oliveira; Onuki, 2000; Onuki, 2006). Contudo, é importante pontuar que, embora essa dependência fosse evidente, a percepção majoritária das elites argentinas, paraguaias e uruguaias era de que a liderança do Brasil nas negociações do Mercosul era benéfica tanto ao bloco quanto à própria região, o que, em certo sentido, e mesmo que possa parecer paradoxal, conferia legitimidade à política externa brasileira e à liderança exercida pelo Brasil (Oliveira; Onuki, 2000).

Essas fragilidades e esses questionamentos foram exacerbados a partir de 1999, quando a desvalorização do Real brasileiro atingiu as economias do Mercosul, que estavam cada vez mais interdependentes, e que não dispunham, até então, de medidas sólidas de controle para evitar crises intrabloco. Além disso, a desvalorização do Real representou um choque na economia argentina, que fora prejudicada com a baixa dos preços nas exportações, o que, somados, dentre outros, à fuga de dólares e à queda no investimento e financiamento externo, acelerou o processo de crise econômica e a concomitante crise social e política no país no início dos anos 2000 (Bernal-Meza, 2002; Conde, 2003). Uma das respostas à crise, segundo Cardoso, seria a de intensificar o processo integrativo do Mercosul, ampliando sua rede e fortalecendo medidas em conjunto. Em jantar com o então presidente uruguaio, Julio María Sanguinetti, em 23 de fevereiro de 2000, Cardoso, enfatizando a importância do Uruguai “nos esforços e aprofundamento e aperfeiçoamento do Mercosul”, afirmou que a institucionalização do bloco seria condizente com o amadurecimento do processo de integração e que deveria ser adotado como uma política de longo prazo e não apenas de forma retórica:

Não relutaremos em adotar mudanças e, quando necessário, criar novas estruturas que permitam responder ao aprendizado que vamos acumulando. O Governo brasileiro considera que o amadurecimento do processo de integração no Mercosul justifica avanços correspondentes nos mecanismos de coordenação macroeconômica [...] Além disso, é preciso avançar, também, no processo de institucionalização do Mercosul (Brasil, 2000a, p. 118).

Sob o mesmo viés, nas palavras do então presidente, em discurso na Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, Bolívia e Chile em junho de 2000, seria necessário pensar no *relançamento* do bloco tendo em mente as suas conquistas e as suas crises:

Esqueceram que o Mercosul vai além de um mero balancete de saldos e débitos, superávits e déficits. Constitui um projeto de sociedade, com todas as implicações econômicas, sociais, culturais e políticas que esse conceito pode compreender. [...] Provou-se correta a receita: “se houver crise, mais Mercosul”. Problemas tivemos, temos e teremos. Não nos enganemos quanto a isto. O que importa é a disposição de enfrentar os óbices. [...] O quadro adverso de um ano atrás propunha duas alternativas: estancar ante o desafio e condenar o Mercosul ao retrocesso. Ou investir na superação de nossas dificuldades. Decidimos pela segunda opção, por objetivos maiores e mais audaciosos. É esta a razão de ser da agenda de relançamento do Mercosul, que, além de resgatar temas não completamente equacionados no passado, vem incorporar uma série de questões às discussões do grupo, projetando novos patamares para a experiência de integração. É uma tarefa que sinaliza – nove anos depois do início de todo esse processo – nossa vontade inabalável de construir um Mercado Comum. [...] Na agenda do relançamento do Mercosul, atribuo particular importância aos entendimentos relativos à coordenação de políticas macroeconômicas [...] Trata-se por isso mesmo de um passo emblemático do relançamento, que tem mobilizado não apenas os Estados Parte, mas também o Chile e a Bolívia (Brasil, 2000b, p. 173-174).

No que concerne ao Mercosul, a crise também foi responsável por acentuar e dar agilidade a processos que já haviam sido iniciados, buscando firmar acordos intra e extrarregionais. Neste sentido, foi firmado, no final dos anos 2000, um acordo para criação de uma área de livre comércio entre Mercosul e África do Sul (Acuerdo..., 2000) e foi retomado o acordo parcial realizado com a Comunidade Andina de Nações – CAN – em 1998 (Brasil, 1998), estabelecendo, a partir de 2002 (Acuerdo..., 2002), uma área de livre comércio entre os dois blocos. Ademais, no mesmo ano também foi firmado com o México um acordo marco para a criação de uma área de livre comércio com o Mercosul (Acordo, 2002), o que representava, para além dos aspectos econômicos, a atuação política do bloco contra a proposta da Alca, que passava a engajar o México para área de influência brasileira. Além disso, também foi estabelecido, por meio do Protocolo de Olivos, um sistema de solução de controvérsias entre os Estados Partes, de modo a dirimir os contenciosos comerciais e

dar maior substância (profundidade e segurança) ao aspecto integrativo econômico (Mercosur, 2023).

De acordo com Silva (2008), a crise do Mercosul colaborou, além dos aspectos citados, para que se intensificasse a mudança na visão estratégica da inserção internacional do Brasil, que paulatinamente foi substituindo a região da Bacia do Prata (os Estados Plenos do Mercosul) como prioritária pela região andina. Dessa forma, o segundo mandato de Cardoso seria destinado a integrar de maneira mais efetiva essa região, orientando, de fato, a política externa a abranger a América do Sul como um todo, fortalecendo principalmente os aspectos infraestruturais, como veremos no próximo capítulo com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA –, na Cúpula de Brasília, em 2000. A questão da abrangência da integração, para além do aspecto econômico dos acordos firmados pelo Mercosul, ficaria paralisada temporariamente tanto pelas questões assimétricas entre as economias do bloco, que ficaram mais evidentes com a crise, quanto pelas disputadas eleitorais brasileiras e argentinas, que, em fins de 2002, deram a vitória a Luiz Inácio Lula da Silva (Onuki, 2006) e que, no início de 2003, deram vitória a Néstor Kirchner, na Argentina (Simonoff, 2009).

3.2 GOVERNO LULA

Bem como Cardoso, que antes de ser presidente, ao atuar como Ministro das Relações Exteriores do governo de Itamar Franco, já apontava para a importância de consolidar o Mercosul como meio de articulação com outros polos econômicos, fossem eles blocos ou Estados, (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003), Lula, no programa de governo para as eleições de 2002, também salientava que o Mercosul teria papel fundamental para a articulação entre os países (Crescimento..., 2002). Essa articulação passaria necessariamente pela reconstrução do bloco, para que, assim, o Mercosul estivesse apto a enfrentar os efeitos assimétricos da globalização que eram cada vez mais percebidos pelos países do Sul-Global:

É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco

construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum (Crescimento..., 2002).

O fortalecimento do Mercosul seria um dos eixos de reestruturação da política externa brasileira que viria a ser colocada em prática a partir do início da nova gestão presidencial. Ainda no programa de governo, Lula salientava que essa reestruturação era condizente com o projeto de desenvolvimento nacional a ser implementado, que poderia ser convergente com o dos demais países da região na busca da construção de um “pacto regional de integração” na América do Sul (Crescimento..., 2002). Ademais, Lula demonstrava solidariedade à Argentina, afirmando que o Brasil se colocaria à disposição para auxiliar o país vizinho a enfrentar a crise (Crescimento..., 2002), o que sinalizava que a atuação brasileira estaria empenhada no diálogo estreito com seu principal parceiro regional. Além disso, o plano de governo de Lula apresentava também certa divergência em relação ao entendimento mais comercial que marcara a gestão Cardoso ao salientar outros aspectos que não os puramente econômicos (Palocci Filho, 2002), que, em certa medida, eram coerentes com os anseios de aprofundamento da integração expressos por parte das forças – sindicais, da sociedade civil e de setores não governamentais – que davam sustentação ao novo governo (Mariano, 2015). Da mesma forma, era condizente com o entendimento, compartilhado também por Kirchner, de um cenário internacional marcado por fortes assimetrias, em que maiores níveis de regulação eram necessários para evitar os efeitos nocivos da globalização (Mallmann; Dri, 2011). Ou seja: o Mercosul deveria, para além de ser econômico, ser um bloco político.

É interessante pontuar, contudo, que embora a questão do alargamento fosse preconizada, a dimensão econômica continuava recebendo prioridade, já que era entendida como o alicerce da integração, como expressado no discurso de posse do então presidente Lula (Brasil, 2003b, p. 9-10, grifos nossos):

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do Mercosul, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. **O Mercosul,** assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, **é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados.** Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para

que possa florescer uma verdadeira **identidade do Mercosul e da América do Sul**. Vários dos nossos vizinhos vivem hoje situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina.

Reforçar e reestruturar o Mercosul, dessa forma, seria consoante a este “projeto político” de ênfase e centralidade atribuídos à América do Sul na agenda da política externa brasileira. É interessante notar, também, que o discurso salienta a criação de uma “identidade” para representar o Mercosul e a América do Sul, que estaria diretamente relacionada ao aprofundamento do bloco para além das questões mercantis, mesmo que essas recebessem prioridade. Além disso, outro ponto interessante é a presença, apenas passageira, da menção à América Latina, que é também condizente com a reorientação da política externa brasileira em direção à América do Sul, presente desde o governo Itamar Franco, como tratado anteriormente.

A reafirmação da centralidade do papel do Mercosul e da América do Sul para a PEB seria retomada na XXIV Cúpula do Mercosul, que ocorreu em Assunção, nos dias 17 e 18 de junho de 2003: “O Mercosul está no centro da estratégia brasileira de inserção no mundo. O Mercosul é parte desta América do Sul que desejamos ver plenamente integrada e próspera” (Lula, 2003a, p. 6). Naquele momento, Lula discursava na reunião de cúpula em favor de, duplamente, ampliar e aprofundar o Mercosul (Lula, 2003a), o que, como aponta Mariano (2015, p. 187), “representou uma mudança significativa da postura brasileira”. Consoante o então presidente, a sociedade brasileira estaria favorável a essa agenda de integração, que fora muito debatida em campanha e, por meio do voto, chancelada (Lula, 2003a, p. 2). Neste sentido, Lula apontou para a necessidade de integrar as sociedades e as suas demandas, bem como para a criação de outros mecanismos institucionais que auxiliassem no funcionamento e na gestão do bloco, e, para tanto, propôs a criação de um Parlamento do Mercosul – posteriormente chamado de Parlasul (Lula, 2003a). O aprofundamento dos meios institucionais e do próprio processo de integração demonstram a necessidade, expressa no discurso do então presidente, de discutir questões relativas à supranacionalidade, que, até então, eram rechaçadas pela diplomacia brasileira e argentina em favor da manutenção da autonomia decisória, como debatido anteriormente.

Além disso, o desejo do então presidente era transcender a União Aduaneira e construir o Mercado Comum por meio do diálogo conjunto com os demais membros de forma a destravar

impasses político-econômicos que enfraqueciam o relacionamento e o desenvolvimento econômico e social dos países (Lula, 2003a). De forma proativa, Lula expressava o interesse do governo brasileiro em assumir a liderança da integração sul-americana por meio do Mercosul. Para tanto, o então presidente propôs o lançamento do programa “Objetivo 2006” (Lula, 2003a), que seria uma série de tarefas (econômicas, políticas, sociais, burocráticas, institucionais, etc.) a serem discutidas e colocadas em prática para viabilizar a recuperação do Mercosul, seu aprofundamento e alargamento. Para financiar essa reestruturação, Lula colocava os recursos do BNDES à disposição, e apontava que outros organismos regionais de fomento poderiam ser mobilizados, como a Corporação Andina de Fomento, o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata – Fonplata – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Lula, 2003a, p. 4).

A posição do então presidente em conferir centralidade ao Mercosul e à América do Sul e em se engajar num papel de liderança regional não foi, ao menos em um primeiro momento, apenas discursiva. Três dias após os eventos em Assunção, foi criada, no Itamaraty, a Subsecretaria-Geral da América do Sul – SGAS –, destinada a cuidar dos assuntos relativos ao Mercosul e à América do Sul (Funag, 2007). Conforme Mariano e Menezes (2021, p. 167), a SGAS “(...) passou a reunir o Departamento de América do Sul (DAS I e II), Departamento de Integração, Departamento de Negociações Internacional e Departamento de México, América Central e Caribe”, o que pode ser interpretado como reflexo da importância regional conferida pela nova política externa. Comparativamente, na década de 1990, o Departamento das Américas concentrava todas as questões concernentes ao continente (Mariano; Menezes, 2021). Além disso, em outubro de 2003, foi conferido apoio, por parte do Brasil, para a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul – CPRM –, que seria responsável por assessorar o Conselho do Mercado Comum – CMC – e a presidência *pro-tempore* do bloco (Mercosul, 2003b). Esse apoio, segundo Mariano (2015), significou uma tentativa de estreitar vínculos entre as instituições do Mercosul e a Presidência da República, visto que estes eram os responsáveis por indicar o presidente da CPRM.

Parte da estratégia dessa liderança passava, também, pela articulação e revitalização do eixo Brasília-Buenos Aires. O apoio da Argentina era fundamental para o processo de integração sul-americano, bem como o era para a projeção da liderança brasileira e para a aceitação dessa liderança pelos demais vizinhos e, também, para contrabalançar a influência norte-americana na região. Manter o contrapeso favorável ao Brasil no triângulo Argentina-Brasil-Estados Unidos era fundamental para que o país pudesse dispor de maior autonomia para seus projetos regionais

(Bandeira, 2004). Dessa forma, Lula e Kirchner, em 16 outubro de 2003, ante a realização do seminário intitulado “Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades”, assinaram o Consenso de Buenos Aires. Em clara referência ao Consenso de Washington, os dois presidentes reafirmavam, com o Consenso de Buenos Aires, os vínculos bilaterais, o compromisso de trabalhar em conjunto, coordenando medidas, objetivos e pretensões e sinalizando que a integração regional, seu fortalecimento e sua abrangência, eram fundamentais para uma estratégia de inserção internacional mais autônoma, alicerçada, também, no Mercosul:

Ratificamos nossa profunda convicção de que o **Mercosul não é somente um bloco comercial**, mas, ao contrário, constitui um espaço catalisador de valores, tradições e futuro compartilhado. Dessa forma, **nossos governos estão trabalhando para fortalecê-lo através do aperfeiçoamento de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países. Entendemos que a integração regional constitui uma opção estratégica para fortalecer a inserção de nossos países no mundo, aumentando a sua capacidade de negociação.** Uma maior autonomia de decisão nos permitirá enfrentar de maneira mais eficaz os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo, bem como os interesses contrapostos dos blocos mais desenvolvidos, amplificando nossa voz nos diversos foros e organismos multilaterais. Nesse sentido, **destacamos que a integração sul-americana deve ser promovida no interesse de todos, tendo por objetivo a conformação de um modelo de desenvolvimento no qual se associem o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos** (Brasil, 2007, p. 337, grifos nossos).

Pelo Consenso de Buenos Aires, os dois presidentes também reconhecem que, entre os países, existem assimetrias que impõem entraves ao desenvolvimento regional e, por conta disso, se comprometem “a instrumentalizar políticas de desenvolvimento regional que levem em consideração e respeitem a diversidade do território” (MRE, 2003, p. 337). Esse reconhecimento pode ser interpretado como uma resposta às críticas e às desconfianças em relação ao processo integrativo via Mercosul, dado que as crises brasileiro-argentinas do início do século representaram também uma crise na própria instituição (Vaz, 2000). Neste sentido, era necessário que houvesse uma reforma institucional, tanto para promover mecanismos de combate às assimetrias, quanto para readequar o bloco às novas demandas e agendas dos governos progressistas que assumiram o poder na Argentina e no Brasil, de modo a superar, igualmente, o modelo mercantilista que o bloco assumira durante os anos 1990 (Caetano; Vázquez; Ventura, 2009).

O “relançamento” do Mercosul, como ficou conhecida a série de reformas institucionais pela qual o bloco passaria, não foi, contudo, produto exclusivo da iniciativa bilateral Lula–Kirchner, tendo sido muito debatido e demandado à época da crise do Real e da crise argentina,

como tratado anteriormente (Cardoso, 2000; Vaz, 2000). Já estipuladas, também, pelo Protocolo de Ouro Preto, o bloco deveria passar por revisões e reformas após 10 anos de funcionamento de modo a readequar processos e normas às demandas e necessidades dos membros e, também, da conjuntura externa (Mercosul, 1994). Essa conjuntura do início do século XXI, apesar da crise brasileiro-argentina já mencionada, foi marcada por maior possibilidade de ação das potências regionais no mundo todo, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, que fizeram com que o país reorientasse sua política externa ao “combate ao terror” e, por conta disso, centrasse suas atividades no Oriente Médio, reduzindo sua presença no restante do globo. Além disso, houve também o fortalecimento da economia chinesa, que, cada vez mais demandante, impulsionou as exportações em escala global, aumentando, principalmente, o valor das *commodities*. Neste sentido, as potências regionais, como o Brasil, obtiveram maior autonomia para estabelecer ou aprofundar (novas) dinâmicas de interação e integração em suas respectivas regiões, já que havia recursos (materiais, político e diplomáticos) e contexto favorável.

Na esteira desse processo, em dezembro de 2003 foi realizado um encontro do Grupo Mercado Comum – GMC –, que estabeleceu o “Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006” – o responsável por colocar em prática a reestruturação organizacional e o “relançamento” do bloco – e que fora dividido em quatro agendas de trabalho: (1) Mercosul Econômico-Comercial; (2) Mercosul Social; (3) Mercosul Institucional; e (4) Nova Agenda de Integração (Mercosul, 2003). Este programa, em suas 12 páginas de trabalho, inovou ao estabelecer novos eixos temáticos – como pode ser verificado, por exemplo, na divisão interna da agenda Mercosul Social – ou na disposição da agenda econômica-comercial, reforçada no decreto 27/03, de estabelecer fundos estruturais para tornar os sócios menores mais competitivos (Mercosul, 2003c) e, dentre outros, corrigir assimetrias entre as regiões e melhorar a conexão física entre os países, considerando, principalmente a posição dos sócios menores – cita-se, nominalmente, o Paraguai e a sua condição de país sem acesso ao mar, por exemplo (Mercosul, 2003a). Questões relativas à participação social e à institucionalização de um Parlamento, como defendido por Lula na XXIV Cúpula, também faziam parte do Programa (Mercosul, 2003a). Além disso, a Nova Agenda de Integração previa a ampliação de programas relativos à ciência e tecnologia e dinamização da integração física e energética. Esta última passaria pela incorporação, em certa medida, de projetos da IIRSA ao Mercosul, criando e destinando, inclusive, novos fundos para financiar e expandir estes projetos (Mercosul, 2003c).

Expansão e aprofundamento seriam a tônica de ação do Programa de Trabalho, que envolvia todos os sócios do Mercosul, em um processo gradual e de intensidade variada que encontrava na política externa brasileira, ao mesmo tempo, impulsos e limitações. As demandas por maiores níveis de supranacionalidade, por parte da Argentina (Mariano, 2015, p. 192), por exemplo, encontravam diferenças de posição entre o corpo diplomático/burocrático brasileiro, que, tradicionalmente, prezava por maiores níveis de autonomia,²⁶ e a do próprio presidente Lula, que desejava aprofundar o processo de integração e conferir graus mais elevados de institucionalidade ao bloco (Brasil, 2006a). Ao entender a política externa como uma política pública, aceita-se que ela passa por interações, demandas e questionamentos dos mais variados núcleos e setores governamentais, burocráticos e da sociedade civil (Lopes; Faria; Santos, 2016), para além do Itamaraty ou do bloco no poder a frente do governo ou do Ministério das Relações Exteriores, que historicamente eram os responsáveis pela sua formulação e execução. Aceita-se, ademais, que a figura do presidente também é um ator demandante, que interage e que questiona e que, mesmo que possua certa autonomia decisória ao exercer a diplomacia presidencial, também é estrangido pelas demandas e contradições advindas destes grupos. Isso significa que a política externa pode não assumir uma linearidade, passando por ajustes ou eventuais correções de rumo, nos termos de Hermann (1990), que podem ser percebidos por meio dessas contradições.

A questão relativa ao aprofundamento está relacionada, para além dos fatores estruturais (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2011), com o consenso das elites em aceitar os custos associados a estes processos, principalmente em uma conjuntura em que a diversificação das parcerias globais (autonomia pela diversificação) engendrava maior flexibilidade e facilidade no acesso aos mercados (Vigevani; Cepaluni, 2007; Vigevani; Ramanzini Júnior, 2010), o que, em certo sentido, representava um obstáculo para o convencimento a arcar com custos cujos benefícios são sentidos de médio a longo prazo. Neste sentido, é imperativo pontuar que a estratégia da política externa brasileira do governo Lula foi assentada sobre o universalismo e sobre o multilateralismo, entendidos então como essenciais para garantir maior autonomia de ação no sistema internacional. Por conta disso, a cooperação Sul-Sul – que preconizava a união e o esforço conjunto dos países

²⁶ É interessante pontuar que a visão do Itamaraty não é unânime e depende também do bloco a frente do Ministério. Mariano (2015), por exemplo, levanta uma série de notícias vinculadas na imprensa, ao longo de 2003 e 2004, em que embaixadores e ex-embaixadores discutiam sobre a questão da supranacionalidade, seus prós e contras, algo que não é comum ao corpo diplomático.

do Sul-Global para romper com assimetrias existentes e alavancar o desenvolvimento dessa região – e o reforço das coalizões de geometria variável figuravam como elementos essenciais da política externa, visto que o Brasil poderia, ao reforçar estes eixos e ao não estabelecer relações prioritárias com os países centrais (do Norte Global), garantir maiores níveis de autonomia no sistema internacional, possibilitando uma projeção mais assertiva em diferentes polos concomitantemente (Vigevani; Cepaluni, 2007; Silva, 2015). O Mercosul fazia parte dessa projeção na América do Sul, mas, ao demandar maiores níveis de institucionalização, “corria o risco” de interferir na projeção e nos interesses em nível global.

Em janeiro de 2004, o Mercosul firmou um acordo marco com a Índia, com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio com o país (Acordo..., 2004), algo que seria repetido, em julho, com o Egito (Mercosul, 2004a) e, em outubro, o acordo de cooperação econômica nº 59, com os membros da CAN, que entraria em vigor no ano seguinte (Acuerdo..., 2005a). Na Cúpula de julho, ainda seriam criados um fundo especial para controvérsias (Mercosul, 2004b) destinado a subsidiar os processos estabelecidos pelo Protocolo de Olivos, um grupo de alto nível para discutir a convergência estrutural no Mercosul e o financiamento do processo de integração com vistas a lidar com os problemas das assimetrias (Mercosul, 2004c), além de ser estabelecida a institucionalização do diálogo político entre a CAN e o Mercosul, com o objetivo de aprofundar a vinculação entre os dois blocos (Mercosul, 2004d). Uma união entre CAN e Mercosul significaria a expansão dos processos cooperativos e integrativos na América do Sul, que fora motivada pelo Brasil e aceita pela Argentina, mesmo que com desconfiança (Simonoff, 2009). Percebe-se, dessa forma, que o Mercosul, sob a liderança brasileira, estava, ao mesmo tempo, tentando ampliar sua cobertura e aprofundar seus processos internos, algo que seria retomado em dezembro do mesmo ano, na Cúpula de Ouro Preto, que simbolizaria a comemoração dos 10 anos da Instituição.

Na Cúpula de Ouro Preto, consolidando a expansão, Venezuela, Equador e Colômbia receberam a atribuição de Estados Associados (Mercosul, 2004efg). No combate às assimetrias, foi instituído o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul – Focem –, que deveria entrar em prática em meados do ano seguinte (Mercosul, 2004h), e a decisão, pelo CMC, de eliminar a dupla cobrança da TEC e distribuir a renda aduaneira (Mercosul, 2004i), algo que seria retomado em 2005, e em 2010, visando definir diretrizes mais assertivas para a sua plena concretização (Mercosul, 2005a; 2010a). Ademais, foram iniciados os trabalhos para lançar o Parlasul (Mercosul,

2004j), que seria instituído, finalmente, um ano depois, em dezembro de 2005 (Mercosul, 2005b).²⁷ Ainda, é interessante pontuar a recomendação, feita pelo CMC aos Estados Partes, a Bolívia e ao Chile, em assinar o Acordo-Quadro sobre cooperação em matéria de segurança regional, com a elaboração de uma estrutura de cooperação e compartilhamento de informações entre as forças policiais de cada país como forma de combater o crime organizado, o terrorismo internacional, o contrabando e etc. (Mercosul, 2004k). Esse acordo foi revisado e reformulado em 2006, e passou a incluir também a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela, mas ainda carece de ratificação por parte de Brasil, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela para entrar em vigor (Acuerdo..., 2006). Em suma, esse conjunto de tratados e acordos expressava que o alargamento e o aprofundamento do bloco sob a liderança brasileira eram possíveis, desde que corrigidas as assimetrias entre as partes e desde que o país se comprometesse a arcar com custos desses projetos, que passavam a, cada vez mais, serem demandados pelos demais membros.

É interessante pontuar, ademais, que o Acordo-Quadro sobre segurança regional é fruto de planos e projetos que vinham sendo trabalhados, discutidos e aprimorados em virtude dos acontecimentos internacionais e das demandas dos Estados²⁸ desde, pelo menos, 1998, ou seja, desde o governo Cardoso (Mercosul, 1998a). Contudo, o contexto da aprovação do texto do acordo, em 2004, é singular. Alguns dias antes da Cúpula de Ouro Preto, foi realizada a III Reunião de Presidentes da América do Sul e aprovada a Declaração de Cusco, que criava a Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa –, a qual visava a integração política, física, econômica e social dos 12 países sul-americanos signatários por meio do diálogo, da integração física e estrutural e da correção das assimetrias regionais sem que houvesse a necessidade de ingerências de potências extrarregionais (Funag, 2005).²⁹ A Casa era a formalização do diálogo que havia sido estimulado pelo Brasil entre os quatro países do Mercosul, os cinco membros da CAN, e a adesão do Chile, da Guiana e do Suriname. Ou seja, o Acordo-Quadro de Cooperação sobre segurança regional do Mercosul pode ser interpretado, duplamente, como uma tentativa de vincular o Mercosul à Casa,

²⁷ Maria Izabel Mallmann e Clarissa Dri (2011) discorrem sobre a criação do Parlasul, seu *modus operandi*, alcances e limitações.

²⁸ Por conta disso e da necessidade de aperfeiçoamento tecnológico, o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul – SISME –, criado em 1998, foi reformulado nesta mesma reunião, e formalizado e regulamentado em 2007 (Mercosul, 2004l; 2007a).

²⁹ Em ordem alfabética: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela

fortalecendo a nova iniciativa, e como um aprofundando da institucionalização do bloco.³⁰ O que torna o Acordo ainda mais interessante é o fato de que a Argentina (bem como Paraguai e Uruguai) fez a sua ratificação (em julho de 2010) (Argentina, 2010a), enquanto o Brasil não, o que demonstra que os argentinos demandavam e apoiavam o reforço das instituições Mercosulinas, enquanto o Brasil apostava no alargamento e demonstrava resistência em assumir maiores níveis de institucionalização, preferindo abranger o projeto de segurança via criação da Casa.

A criação da Casa, segundo Simonoff (2009), fez com que aumentassem as desconfianças (e os conflitos) por parte da Argentina sobre o projeto brasileiro em relação à América do Sul. Essas desconfianças residiam na dita falta de profundidade das propostas elaboradas em Cusco, bem como dos problemas institucionais que o Mercosul ainda não havia solucionado e que, na visão da diplomacia argentina, eram prioritárias (Simonoff, 2009). A desconfiança argentina, segundo Mariano (2015), acabou limitando o sucesso da Cúpula de Ouro Preto, que, pela sua representatividade – alguns denominavam de Ouro Preto II (Caetano, 2009) –, deveria ter sido um marco na história do Mercosul. É pertinente atentar, assim, para o fato de que a boa relação entre Lula e Kirchner não foi capaz de sobrepujar os anseios da diplomacia argentina em relação à forte liderança (e em constante crescimento) que o Brasil passava a exercer sobre a América do Sul. De igual modo, não fora capaz de atenuar, também, os conflitos comerciais entre os dois países (talvez a “Guerra das Geladeiras”³¹ seja o mais representativo deles) e de conseguir o apoio argentino à demanda brasileira por uma vaga no Conselho de Segurança da ONU – CSNU (Simonoff, 2009; Malamud, 2011; Mariano; Ramanzini Júnior, 2012).

A falta de apoio à liderança brasileira por parte argentina ocorreria novamente em 2005, quando o país apoiou a candidatura uruguaia ao posto de Diretor Geral da Organização Mundial do Comércio – OMC – ao invés da brasileira. Meses depois, Brasil e Colômbia disputaram a vaga

³⁰ Além do referido acordo, o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) ficou incumbido, em virtude da criação da Casa, de elaborar um plano de ação para o Mercosul que visava o fortalecimento da concertação política e da integração sul-americana (Mercosul, 2004m).

³¹ Relativo às restrições de entrada de produtos brasileiros da linha branca no mercado argentino devido à transferência de empresas multinacionais ligadas ao setor que buscavam garantir a melhoria dos fatores produtivos. Como apontam Mariano e Ramanzini Júnior (2012), o Mercosul, até aquele momento, não dispunha de mecanismos institucionais capazes de dirimir possíveis efeitos negativos advindos da busca por vantagens competitivas. Talvez por conta disso, em junho de 2006, o CMC aprovou o “Entendimento sobre cooperação entre as autoridades de defesa da concorrência dos Estados partes para o controle de concentrações econômicas de âmbito regional”, para que os Estados-parte levassem “em consideração os importantes interesses recíprocos envolvidos nestas atividades”, que acabou entrando em vigor apenas em 2012, após a aprovação pelo congresso paraguaio (Mercosul, 2006a, p. 3).

para a presidência do BID, sendo que o país andino saiu vitorioso, muito por causa do suporte recebido pelos Estados Unidos, México e países caribenhos (Malamud, 2011). Contudo, outros acontecimentos demonstram que a falta de apoio não impediu a realização de movimentos coordenados, sob a liderança brasileira. A exemplo disso, podemos citar a conferência de Chefes de Estados americanos em Mar del Plata, na Argentina, em novembro de 2005, que colocou um fim às negociações da Alca. Nesta ocasião, segundo Teixeira (2011), o Brasil foi capaz de sustentar o apoio dos membros do Mercosul e da Venezuela – que um mês depois receberia o convite para se juntar ao bloco como membro pleno (Mercosul, 2005c) –, os únicos, dentre os 34 participantes, que votaram contra a proposta da área de livre comércio hemisférica.

Ademais, também podemos citar a coordenação por meio do Plano de Ação elaborado pelo Foro de Consulta e Concertação Política – FCCP –, que definia diretrizes estratégicas para o fortalecimento e alargamento da concertação política e da integração na América do Sul. Dentre as diretrizes, podemos ressaltar: a) fortalecimento da relação Mercosul-CAN; b) cooperação e coordenação do Mercosul nos Foros Multilaterais; c) participação conjunta em Operações de Manutenção de Paz da ONU; d) estabelecimento de mecanismos de diálogo com outros países ou grupo de países; e) coordenação do Mercosul com outros Foros Políticos Regionais (Mercosul, 2005d). A diretriz sobre cooperação e coordenação do Mercosul nos Foros Multilaterais é de especial relevância, pois aquilo que não fora alcançado pelo Brasil nos casos da CSNU e da OMC:

Coordenar e atuar em conjunto, quando possível, em negociações, apresentações de projetos, votações e intervenções nos foros multilaterais [...] Buscar uma maior coordenação em matéria de candidaturas para os diferentes organismos internacionais, com vistas a promover uma participação [sic] mais ampla e equitativa dos países da região nos referidos organismos (Mercosul, 2005, p. 5).

De toda forma, o plano é importante porque sinaliza a atuação e coordenação política do Mercosul na esfera internacional para além das questões comerciais, fazendo com que o bloco fosse projetado internacionalmente como o desejo conjunto dos Estados-membros para remodelar as relações de força dos organismos que regem o Sistema Internacional, algo inovador nas políticas do bloco, mas consoante com a política externa de Lula e Amorim.

Sob outro viés, como dito anteriormente, os custos associados à liderança brasileira seriam cobrados pelos demais membros-pletos, como se pode ver pelo acordo que deu diretrizes mais específicas para o funcionamento do Focem. Neste documento, ficou delimitado que o Brasil

arcaria com 70% do financiamento do fundo (a Argentina 27%, Paraguai 1% e Uruguai 2%) e poderia utilizar apenas 10% dos recursos disponibilizados (a Argentina também 10%, Paraguai 48% e Uruguai 32%) (Mercosul, 2005e). A correção das assimetrias passaria necessariamente pela disposição dos sócios mais poderosos em arcar com os custos destes processos. Naquele momento, como salienta Mariano (2015, p. 201), havia certo respaldo de parte das elites e da sociedade brasileira em arcar com esses custos e assumir esse projeto de liderança:

Esse apoio extradiplomático se fundamenta em interesses diversos como as intenções de projeção e liderança no plano internacional da Presidência, os interesses parlamentares, sindicais, de grupos organizados em torno dos chamados valores universais, dos movimentos que buscam uma identidade latino-americana ou expressam sentimentos antinorte-americanos, de redes de organizações sociais, de iniciativas de governos não centrais, entre outros.

Neste contexto, ampliaram-se os prazos do programa de Trabalho 2004–2006 (Mercosul, 2005f) e, em dezembro de 2005, por meio da Decisão 21/05 do GMC, instituiu-se o Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul – Ganri –, responsável por elaborar uma proposta de reforma – novamente prorrogada em 2006 (Mercosul, 2006b). No âmbito do alargamento, o bloco assinou um acordo de cooperação econômica com os Estados Árabes do Golfo – CCG –, que acabou não o ratificando (Acuerdo..., 2005b), e um acordo parcial de complementação econômica com o Peru (Acuerdo..., 2005c). Ademais, o Mercosul e o Estado de Israel assumiram o compromisso de desenvolver uma área de livre comércio (Mercosul, 2005g), finalmente acordada em dezembro de 2007 (Acordo..., 2007).

Na sequência, em junho de 2006, foi firmado um Acordo de complementação econômica do Mercosul com Cuba (Mercosul, 2006c) e um Acordo Marco de comércio com o Paquistão, que ainda carece de ratificação por este país (Mercosul, 2006d). Em relação ao aprofundamento, é encomendada a proposta de criação do Instituto Social do Mercosul – ISM –, formalmente aceita em 2007, tendo sua estrutura definida e elaborada em 2008 (Mercosul, 2006e; 2007b; 2008a), e definido também que a Argentina seria a sede do Mercosul Cultural (Mercosul, 2007c). Ainda, a partir da Cúpula de Córdoba, iniciaram-se os encontros das Cúpulas Sociais do Mercosul, que tinham por objetivo fomentar o debate da sociedade civil organizada e propor demandas acerca da integração regional e de temas variados relativos à agenda internacional (Silva; Martins, 2016).

Mesmo com estes avanços significativos relacionados tanto à expansão quanto ao alargamento, o Mercosul ainda carecia de institucionalidade forte para dirimir conflitos deflagrados entre seus membros. No caso das *Papeleiras* em 2006 – disputa entre Uruguai e Argentina por conta da instalação de indústrias de celulose em território uruguaio, mas na divisa entre os dois países –, por exemplo, o Mercosul foi mobilizado pelo Uruguai, que acionou o bloco contra os bloqueios argentinos que inviabilizavam a construção da indústria, bem como a livre circulação de bens e de pessoas, enquanto a Argentina preferiu acionar a Corte Interamericana de Justiça – CIJ. A demanda, como apontam Ventura e Miola (2009), foi parcialmente atendida pelo Mercosul, que não se posicionou sobre o que deveria ser feito caso os eventos voltassem a ocorrer. Isto demonstra que o bloco optou por não sustentar uma medida de longo prazo que pudesse vir a gerar uma crise política interna, também por conta de que os dois países buscaram, separadamente, apoio brasileiro relativo às suas demandas. Contudo, como salientado por Medeiros e Saraiva (2009, p. 105), o Mercosul, mesmo com suas limitações, continuou figurando como um “catalizador” e “elemento estimulador da ordem e da previsibilidade”.

Este caso é importante porque está relacionado, também, como apontam Mariano e Menezes (2021), com o descontentamento uruguaio em relação aos custos de participação do país no Mercosul *vis-à-vis* aos benefícios da integração e à falta de institucionalidade e cumprimento das normas do bloco, como expressados pela carta do então presidente uruguaio, Tabaré Vazquéz, endereçada ao presidente Lula. Esse descontentamento foi reforçado na Reunião de Coordenadores Nacionais do GMC, em 24 de outubro de 2006. Na ocasião, além do não cumprimento de normas, o acesso a mercados regionais e extrarregionais, e, principalmente, a bilateralidade argentino-brasileira no manejo de questões econômicas foram os principais pontos de preocupação citados pela delegação uruguaia. Para o Paraguai, além do não acesso ao mar e das limitações de acesso a mercados intra e extrarregionais, a delegação apontava para o fato de o país ser o de menor desenvolvimento relativo dentro do bloco, o que impunha limitações para seu crescimento frente aos demais. O que deve ser destacado, ademais, é que ambos os países apontaram, dentre outras questões, para o aprofundamento da institucionalidade (com a criação, por exemplo, de mecanismos supranacionais) como fator chave para a superação das assimetrias (Mercosul, 2007d). Ou seja: havia o interesse dos sócios menores em aprofundar a integração e as suas instituições, deixando a entender que a questão estava pendente por falta de acordo com Argentina e Brasil.

É interessante pontuar, além disso, que o Uruguai, mesmo flertando com um acordo de comércio bilateral com os Estados Unidos, apostou, como apontam López Burian e Míguez (2021), em investir e aprofundar a integração regional via Mercosul, acreditando que esta seria a atitude mais acertada para garantir autonomia internacional e para não criar laços de dependência com os norte-americanos. Dessa forma, tornava-se perceptível, para a diplomacia brasileira, que o Brasil estava cometendo falhas na execução de sua política externa para o Mercosul. Liderar o bloco passaria, necessariamente, pela correção destas falhas e por ajustes na política direcionada à região, inclusive mediante à coordenação de políticas e de estímulos internos, como pontuado por Amorim na Comissão de Relações Exteriores do Senado, em maio de 2006:

Não podemos criar uma política industrial brasileira e tratar do Mercosul como apêndice [...] Se eu fosse uruguaio, também estaria desiludido com o Mercosul [...] Se algo faltou na política externa brasileira, foi ter uma atitude mais aberta e de mais longo prazo com nossos parceiros no Mercosul [...] É um problema cultural: temos de ter generosidade, estender os empréstimos do BNDES, ter políticas de compras governamentais para produtos uruguaios [...] Falamos muito e fizemos pouco [...] a integração da América do Sul é nosso destino; se não for por bem será por mal (Amorim, 2006, *apud* Leo, 2006).

Neste sentido, a demanda do então presidente Lula sobre questões relativas à supranacionalidade, como demonstrado no discurso de encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, em junho de 2006 na Argentina, estaria consoante ao defendido por Amorim:

Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições. É verdade que nossa integração se dá por decisões essencialmente intergovernamentais, mas não podemos e não devemos nos assustar com a perspectiva de construirmos mecanismos supranacionais, como já fizemos no Protocolo de Olivos. Algumas vezes insistem que, diante dos problemas que o Mercosul enfrenta, torna-se difícil justificar o aprofundamento das estruturas do bloco. Na verdade, o que vejo é o contrário. A complexidade de nossos desafios exigirá instituições cada vez mais fortes, ágeis e transparentes. Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade (Brasil, 2006a, p. 3).

O alinhamento discursivo do chanceler e do presidente, neste caso, favorecem a interpretação de que o Brasil desejava tomar medidas para intensificar o aprofundamento da integração regional via Mercosul sob sua liderança. Contudo, a limitação das reformas de aprofundamento denota a utilização do Mercosul como um instrumento de agência da política externa brasileira, ao invés de uma posição e de uma política de Estado. De qualquer forma, a

liderança era exercida, mesmo que questionada. Esta conclusão é semelhante à de Vigevani e Ramanzini Júnior (2009, p. 84, tradução nossa), que afirmam, em análise retrospectiva, que “para o Brasil o Mercosul se apresenta como um instrumento muito importante, mas sempre como um instrumento”. Na visão dos autores, o Brasil não objetiva de fato a integração como fim, mas, assim como os demais Estados-parte, melhor inserção internacional, por isso a questão da identidade (e, concomitantemente, do aprofundamento) não ocuparia um lugar central (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2009).

Outra crise importante do período está relacionada com a Bolívia, que nacionalizou as operações de petróleo e gás natural, atingindo todas as empresas estrangeiras ligadas ao setor no país, dentre elas a Petrobrás (Bolívia..., 2006; Vigevani; Ramanzini Júnior, 2009; Malamud, 2011).³² Neste sentido, é interessante notar o papel da diplomacia presidencial de Lula frente às adversidades, que procurou manter o consenso ao invés de retaliar:

Eu, possivelmente, sofra tanto quanto o Nicanor com as inquietações, com a pressão que ele sofre dos seus opositores no Paraguai. Possivelmente eu sofra tanto quanto o Tabaré, nas suas inquietações, quanto o Kirchner, e carrego a compreensão de que Argentina, Brasil e, agora, a Venezuela, nós temos que ser sempre generosos, para que possamos fazer concessões, mesmo contrariando interesses locais, às vezes agrupamentos de empresários ou às vezes, quem sabe, até agrupamento de trabalhadores. Mas nós temos que estar convencidos de que esses países menores precisam se desenvolver, com a garantia de que o nosso bloco vai se transformar, cada vez mais, num bloco mais forte e, cada vez mais, num bloco mais respeitado. Eu já dei demonstrações de compreensão quando aconteceu a tomada de posição da Bolívia de nacionalizar o seu gás. Eu disse para a imprensa brasileira, disse a vários companheiros presidentes, aqui: não esperem que eu vá brigar com o Evo Morales e com a Bolívia. Nós temos maturidade para, na divergência e na adversidade, construir o consenso (Brasil, 2006a, p. 7).

Essa iniciativa boliviana, mesmo atingindo os interesses brasileiros na região, contudo, não impediu que a diplomacia brasileira se engajasse no projeto de liderança regional. Afinal, o aprofundamento, mesmo que paulatino e limitado, fez com que aumentassem as demandas e os grupos de pressão dentro do bloco e, portanto, atitudes mais drásticas poderiam prejudicar interesses diversos. Nesse sentido, equiparando a história e as necessidades brasileiras a dos demais países sul-americanos, Lula argumentava, ainda na cúpula de Córdoba, que o Mercosul, unindo a

³² No governo Cardoso, como aponta Silva (2008), o Brasil passou a ser o maior comprador de gás natural boliviano com a inauguração, em 1999, do gasoduto Santa Cruz–São Paulo.

América do Sul, era um ator importante e forte frente às negociações internacionais e às dinâmicas do cenário internacional:

E mais grave, a cabeça dos nossos dirigentes, colonizadas, em que a América do Sul não existia, em que a África não existia, todas as nossas prioridades eram para a União Européia, para os Estados Unidos e, talvez, um pouco, para o Japão. Nós, no Mercosul, estamos mudando essa maneira de enxergar o mundo. Nós estamos mudando a geografia comercial estabelecida pelos países ricos há muito tempo. Foi do Mercosul que surgiu o G-20 e foi o G-20 que impôs respeitabilidade aos países em desenvolvimento nas mesas de negociação. [...] Nós, simplesmente, não falamos mais em Alca, simplesmente, a tensão desapareceu. Hoje, quem quiser falar em Alca, tem que falar primeiro em Mercosul. Tem que falar em Mercosul porque nós, a partir da nossa realidade, queremos construir acordos com todos os países do mundo, mas queremos que a nossa soberania seja respeitada, que a nossa agricultura seja respeitada, que a nossa indústria seja respeitada, e que os nossos países tenham soberania para decidir a hora de fazer, com quem fazer, em função do nosso interesse. Afinal de contas, já faz quase dois séculos que nós deixamos de ser colônia e nem queremos voltar a ser colônia (Brasil, 2006a, p. 5-9).

Após ter sido reeleito presidente, Lula abordou a questão da supranacionalidade e dos custos econômicos e políticos intrínsecos a ela, no discurso de abertura da constituição do Parlamento do Mercosul realizada em Brasília no dia 13 de dezembro:

Sabemos que o Parlamento do Mercosul não terá, pelo menos inicialmente, função legislativa. Não vai se sobrepor aos Congressos Nacionais de cada Estado Parte. Mas terá papel decisivo para fazer avançar a harmonização das legislações nacionais em diversas áreas. [...] Servirá de laboratório político importante para avançarmos futuramente no plano da supranacionalidade, seguindo as grandes experiências de integração em curso no mundo [...]. Deverá estimular a formação de uma consciência integracionista na sociedade civil dos países da região. Deverá ajudar a construir a integração sul-americana. Isso não é pouco. [...] eu queria que houvesse a compreensão de que a integração é um momento extraordinário para que nós não nos cansemos de debater as nossas divergências, as nossas convergências, mas que, ao mesmo tempo, um país do tamanho do Brasil, que é a maior economia do bloco, precisa ter consciência de que nós precisamos ter políticas generosas com os países menores economicamente na nossa região. [...] o Brasil tem que assumir a responsabilidade de ajudar no desenvolvimento dos países menores [...]. Nós falamos das relações internacionais, muitas vezes, sem levar em conta a necessidade da generosidade dos dois maiores países do bloco, que são a Argentina e o Brasil, com os blocos menores. [...] precisamos trabalhar projetos conjuntos, precisamos trabalhar o desenvolvimento porque, senão, esses países não encontrarão nenhuma razão para estar no Mercosul (Brasil, 2006b, p. 3-5).

Este discurso é importante porque sinaliza – após aceitar as questões, principalmente econômicas, relativas às assimetrias – a intenção da presidência da república em promover politicamente, tanto interna quanto externamente, o debate em torno da supranacionalidade. Internamente, para além da disposição das elites, Lula, nesta etapa, ainda não havia conseguido

formular um consenso com as aspirações do Itamaraty. Consoante Mariano (2015), o MRE ainda se mostrava reticente frente às expectativas do presidente de adotar mecanismos formais de supranacionalidade, preferindo manter, sempre que possível, a associação entre intergovernamentalidade e aprofundamento. Externamente, teria de convencer os demais sócios, principalmente a Argentina, a relativizar a autonomia frente aos possíveis benefícios de maior aprofundamento.

Em 2007, para além das questões já tratadas, os primeiros projetos do Focem foram aprovados logo em janeiro (Mercosul, 2007e) e vários outros seriam aceitos ao longo do ano. Neste mesmo mês, foi estabelecido um grupo *ad hoc* para tratar da incorporação da Bolívia como Estado-parte (Mercosul, 2007f) e o Grupo de Alto Nível – Ganasim – para formular um plano estratégico com objetivos de curto, médio e longo prazos para a superação das assimetrias (Mercosul, 2007g). Ademais, o Ganri foi instruído a elaborar e submeter ao CMC um conjunto de ajustes ao Protocolo de Olivos com vistas a aperfeiçoar seu funcionamento (Mercosul, 2007h), bem como a continuar, até 2009, os trabalhos para a elaboração de uma proposta de reforma integral dos mecanismos institucionais do bloco (Mercosul, 2007i). Ainda, foi criado o sistema de pagamentos em moeda local para o comércio realizado entre os Estados-parte, com o objetivo de facilitar e ampliar o comércio e os investimentos, já que não necessitaria mais realizar as transações em Dólar (Mercosul, 2007j). Em 2009 o sistema foi aprimorado para “transações de qualquer natureza”, sendo que os acordos são tomados bilateralmente pelos Bancos Centrais de cada país (Mercosul, 2009a).

Em 2008, buscando sanar algumas das deficiências levantadas anteriormente pelo Uruguai e pelo Paraguai, foi instituído o Grupo de Integração Produtiva do Mercosul – GIP –, que teria por objetivo fortalecer a complementaridade e a integração das cadeias produtivas das empresas, especialmente a dos sócios menores, com vistas a aumentar a competitividade e a melhorar a inserção externa destes países (Mercosul, 2008b). Este foi um passo importante no tratamento das assimetrias, reiteradamente demandado pelas economias menores, o que evidencia que o Brasil (e também a Argentina), para além das questões discursivas, estava disposto a aprimorar o processo de integração. Nesse sentido, foi criado o fundo de financiamento para micro, pequenas e médias empresas (PYMES), com a mesma porcentagem de contribuição do Focem (Mercosul, 2008c;

2008d), ou seja: o Brasil contribuiria com a maior parte dos recursos.³³ No que concerne ao alargamento, houve a assinatura dos Acordos-Quadro do Mercosul com a Jordânia, e com a Turquia, que visavam aprimorar as relações comerciais de forma a evoluí-las para uma zona de livre-comércio (Mercosul, 2008f; 2008g). Ainda, dando prosseguimento ao Acordo-Quadro firmado nos anos 2000, foi assinado um acordo de comércio preferencial com a União Aduaneira da África do Sul – SACU, na sigla em inglês (Acuerdo..., 2008).

Comparado ao ano de 2006, por exemplo, em que medidas importantes foram tomadas (e discursos enunciados) no sentido de intensificar o aprofundamento da integração, o ano de 2008 foi de cautela. Isso pode ser entendido em decorrência da crise financeira internacional desencadeada nos Estados Unidos ainda em 2007 e que tivera sua acentuação em 2008, causando incertezas políticas derivadas do rearranjo das forças econômicas no cenário internacional. É neste sentido que devemos interpretar, também, a expansão do bloco e os novos acordos extrarregionais do período, principalmente com a África do Sul, que, em 2011 passaria a integrar o grupo dos Bric (acrônimo formado por Brasil, Rússia, Índia e China) formado em 2009, e se tornaria um importante parceiro do Brasil no ordenamento político-econômico (Silva, 2015). Com a crise internacional e o arrefecimento das economias centrais, o preço das *commodities* desacelerou, diminuindo substantivamente a capacidade de mobilização das potências regionais e dos países, em geral, do Sul-Global dependentes das exportações destes produtos/recursos. Essa desaceleração fez com que a diplomacia brasileira se voltasse de maneira mais incisiva para o multilateralismo, entendido, então, como a melhor maneira de solucionar os problemas econômicos que afetavam estes países (incluindo o Brasil). É por esse motivo que a diplomacia se engajou no fortalecimento e no aumento das parcerias estratégicas e nos agrupamentos de geometria variável, principalmente o G-20 e os Brics (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2011; Silva, 2015).

Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2010; 2011), neste sentido, afirmam que mudanças na geografia econômica mundial, como a crise financeira de 2007/2008 por exemplo, impactaram, significativamente, o posicionamento brasileiro em relação à integração regional. Na visão dos autores, o peso do universalismo nas estratégias da política externa orienta o Brasil a diversificar as parcerias internacionais e, em momentos de crise – também objetivando maior

³³ Foi criado, ainda, o Fundo da Agricultura Familiar, com o objetivo de financiar programas e projetos ligados a este tema (Mercosul, 2008e).

protagonismo internacional –, a procurar soluções. Nesse sentido, conservar a autonomia decisória é fundamental e, portanto, as opções por aprofundar a integração regional não são tomadas. Ademais, o universalismo, para além das questões políticas, responderia de forma mais direta aos interesses de parte das elites, o que resultaria em menor apoio à supranacionalidade das instituições. Dessa forma, mesmo que houvesse convergência “ideológica” dos governos progressistas, a crise levou os tomadores de decisão a priorizar as demandas internas da sociedade (em especial às da elite) ao invés de optar por aumentar a integração. Ou seja: a integração não é assimilada, pelo Brasil, como possibilidade para sair da crise.

Em 2009, as atividades do bloco arrefeceram ainda mais, também por conta da crise econômica internacional. Para além de algumas mudanças na TEC, mudanças regimentares de órgãos específicos e aprovações de projetos do Focem, foi assinado um *memorandum* de entendimento entre o Mercosul e a República da Coreia para promover comércio e investimentos e criado o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos – IPPDH (Mercosul, 2009bc). Em 2010, no entanto, o bloco voltaria a receber importante atenção. Para além das disposições já tratadas anteriormente, como a eliminação da dupla cobrança da TEC e a distribuição da receita aduaneira, foi firmado um acordo de preferência comercial com o Haiti (Mercosul, 2010b), assinado o Acordo de Livre Comércio com o Egito³⁴ (Mercosul, 2010c), e aprovado o Acordo-Quadro para a criação de uma área de livre-comércio com a Síria (Mercosul, 2010d) e com a Palestina (Mercosul, 2010e; 2011a), ampliando ainda mais a expansão do bloco. A aprovação deste último acordo representou, para além de uma decisão econômica, um fato político importante, já que simbolizava o reconhecimento de todas as partes do Mercosul do Estado da Palestina. Ainda, o Focem recebeu especial atenção, com muitos projetos sendo autorizados e executados, além do CMC ter aprovado – em clara tentativa de resposta à crise financeira internacional – a criação de um grupo de trabalho para propor diretrizes gerais para a celebração de um Acordo de Investimentos no Mercosul, com o objetivo de estimular as economias dos Estados-parte e intensificar a cooperação (Mercosul, 2010f). Ademais, foi aprovada a criação, de iniciativa brasileira (Mercosul, 2010g), do cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul – ARGM – com duração de três anos, ligado diretamente ao CMC, com o objetivo de projetar politicamente o bloco no tema de integração e de seu aprofundamento. A decisão atribuiu, também, o orçamento, o qual

³⁴ O acordo, contudo, só entrou em vigor em 2017, após a ratificação no congresso argentino (Brasil, 2010).

o Brasil arcaria com a maior porcentagem, 50%, enquanto Argentina ficaria responsável por 25%, Uruguai 15% e Paraguai 10% (Mercosul, 2010h). Em janeiro de 2011, na primeira decisão do ano, o embaixador brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães foi designado como primeiro Representante-Geral do Mercosul para um mandato de três anos (Mercosul, 2011b), o que demonstra a consolidação da liderança brasileira no bloco.

Além disso, foi aprovada a adesão da Colômbia ao acordo sobre segurança regional mencionado anteriormente (Mercosul, 2010i), o que demonstra a tentativa do bloco em ampliar o escopo e a projeção regional. Essa adesão é ainda mais simbólica por se tratar da Colômbia, país que historicamente esteve mais aliada com os Estados Unidos no combate ao narcotráfico e nas questões relativas à segurança em detrimento dos vizinhos sul-americanos. Ainda, estabeleceu-se um mecanismo de diálogo político e cooperação entre os Estados-partes e Cuba, com a finalidade de tratar – para além de questões comerciais e da cooperação em determinadas áreas como saúde, educação e ciência e tecnologia –: “fortalecimento do multilateralismo, sobretudo nas Nações Unidas; manutenção da paz e da segurança internacionais” (Mercosul, 2010j, p. 2). Um detalhe interessante deste acordo é que a Venezuela recebeu denominação de Estado-partes, mesmo sem, naquele momento, ter concluído o processo de adesão. *Memorandum* semelhante foi assinado também com a Turquia e com os demais Estados associados ao Mercosul (a Venezuela inclusa nesta lista), com os aspectos relativos à segurança internacional recebendo destaque:

(...) promoção e proteção da democracia e os direitos humanos, a manutenção da paz e a segurança internacionais, a prevenção de conflitos, o fortalecimento da segurança internacional, o desarmamento e a não proliferação de armas de destruição em massa, a cooperação na luta contra o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, o problema global das drogas, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de migrantes, o tráfico de pessoas, a corrupção e outras formas de crime transnacional organizado, o fortalecimento do multilateralismo, em particular no âmbito do Sistema das Nações Unidas (Mercosul, 2010k, p. 3).

É interessante pontuar que, como mencionado anteriormente, o Mercosul já dispunha de tratados de comércio específicos com estes dois países. Sendo assim, estes *memoranduns* demonstravam a disposição do bloco Mercosulino em abranger o escopo mercantil para questões de outra natureza, em especial as relativas à segurança internacional, aprofundando os vínculos também com outros atores que não os países sul-americanos. No que tange ao processo de aprofundamento dos mecanismos institucionais do bloco, foi aprovado o Programa de

Consolidação da União Aduaneira, com 21 itens que abrangiam aspectos econômicos e políticos – como coordenação macroeconômica, integração produtiva, negociações de acordos comerciais extrarregionais, superação de assimetrias, etc. – com o objetivo de fortalecer a ação conjunta e as economias dos membros (Mercosul, 2010l). Ainda, foi aprovada normativa relativa ao aprofundamento da liberalização de serviços (Mercosul, 2010m) e uma proposta de regime de solução de controvérsias que incluía também os Estados associados (Mercosul, 2010n), além da normativa 55/10, que instruíu o GMC a identificar e definir “Temas Prioritários” para o aprofundamento da União Aduaneira (Mercosul, 2010o).

Estes acordos e normativas, embora tivessem como pano de fundo o longo processo de institucionalização construído desde a formação do bloco, não podem ser desassociados do contexto internacional de crise financeira. Ou seja: embora não possam ser instados como uma “resposta direta” ao ambiente externo, não podem, também, ser interpretados como alheios a ele. O Mercosul, embora tenha tido dificuldade de coordenar medidas regionais imediatas de enfrentamento à crise internacional, seguiu implementando medidas que visavam, ao mesmo tempo, aperfeiçoar e abranger os mecanismos de integração e fortalecer os vínculos político-econômicos entre os Estados-associados e com a comunidade internacional. Essas medidas continuaram como prerrogativas após a eleição presidencial brasileira de 2010, que deu vitória à candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) e sucessora de Lula, Dilma Rousseff.

3.3 GOVERNO ROUSSEFF

Dilma Rousseff iniciou seu mandato, em 2011, com a herança da política externa Ativa e Ativa do governo Lula e do chanceler Celso Amorim, que fora substituído, então, por Antonio Patriota (Desiderá Neto, 2017). Essa herança representou um conjunto complexo de relações internas – com partidos, sociedade civil, setores de classe e burocracia, em especial o Itamaraty – e externas – como as diversas parcerias estratégicas, blocos de coalizão e de geometria variável, relações bilaterais complexas, acordos de cooperação e compromissos internacionais – que demandavam, na sua maioria, continuidade e aprofundamento, que, via de regra, foram ressaltados e prometidos no discurso de posse da então presidenta (Brasil, 2011a). A América do Sul e o Mercosul estão inseridos nesta teia de ações e atividades que encontraram no cenário externo, logo no início do mandato, algumas limitações, como a crise da zona do Euro, a intensificação da

Primavera Árabe, o recrudescimento dos preços das *commodities* e a diminuição do crescimento chinês e da consequente queda no estímulo às economias do Sul-Global (Silva, 2021).

No que concerne ao Mercosul, os investimentos do Focem continuaram a ser aprovados e executados ao longo do mandato de Rousseff, embora os recursos utilizados pelos países tenham sido menores (Desiderá Neto, 2020). No ano de 2011, foi aprovada a criação de comissões responsáveis por aprofundar a coordenação macroeconômica entre os países do bloco (Mercosul, 2011c) e determinado que os países poderiam alterar pontualmente, com prazo até 2014, as alíquotas de importação acima do valor da TEC (Mercosul, 2011d). Essa medida foi demandada em razão dos desequilíbrios comerciais causados pela conjuntura de crise internacional e visavam à proteção de setores-chave das economias do bloco, principalmente das indústrias do Brasil e da Argentina. Ainda por estas razões, foi instituído um grupo de trabalho *ad hoc* para estabelecer uma agenda de operações para a concretização do sistema (fundo) de garantias das micro, pequenas e médias empresas envolvidas nas atividades de integração produtiva, de forma, ao mesmo tempo, a protegê-las dos efeitos nocivos da crise e a estimular o seu desenvolvimento (Mercosul, 2011e). Ademais, foi criado o Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul – GREELEX –, responsável por assessorar o GMC nas tratativas comerciais com países ou blocos extrarregionais (Mercosul, 2011f). Ainda, foi definido um grupo de trabalho para a incorporação do Equador como Estado-parte (Mercosul, 2011g).

Em clara tentativa de continuar no papel de *bridge-builder* entre os países do Norte e os do Sul – estabelecido durante o governo Lula – (Burgess, 2013a), Rousseff demandou, em 2012, aos responsáveis pela agência da política externa, que fossem promovidos ajustes no modelo de inserção internacional do Brasil no sentido de aproveitar o enfraquecimento da Primavera Árabe e a crise da Zona do Euro para expandir a influência brasileira nos diversos assuntos multilaterais (Silva, 2021). No tocante à América do Sul, a posição inicial brasileira seria de continuação do processo de integração regional por meio do binômio alargamento-aprofundamento, acomodando forças internas (em especial as sociais) que demandavam maior integração e forças internas (em especial econômicas e industriais) que demandavam a expansão dos acordos de comércio intra e extrarregionais e dos aportes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – que beneficiavam, via de regra, as grandes “campeãs nacionais” nos projetos de infraestrutura da região (Boito Júnior; Berringer, 2013).

Neste contexto, em 22 de junho de 2012, uma nova crise, nesta ocasião, regional, ditou os rumos da integração sul-americana. O então presidente do Paraguai, Fernando Lugo, sofreu um processo de *impeachment* que fora contestado pelo então presidente e pelos demais chefes de Estado do Mercosul (e de diversos outros países) dada a forma como o pedido fora aceito e aprovado pelo congresso e senado paraguaios (Arrais, 2012).³⁵ Dessa forma, poucos dias depois, em 28 de junho, Argentina, Brasil e Uruguai, na 43ª Cúpula do Mercosul, em Mendoza, decidiram utilizar o Protocolo de Ushuaia e acionar a Cláusula Democrática para suspender, temporariamente, o Paraguai do bloco. O retorno do país, com todos os direitos de Estado-parte, estava condicionado à realização de eleições limpas, que assegurassem os aspectos democráticos exigidos pelo protocolo de Ushuaia (Mercosur, 2012a).

Desde o estabelecimento do Protocolo de Ushuaia, em 1998, os países-parte do Mercosul consentem que o papel fundamental da manutenção democrática para o processo de integração e cooperação regional (Mercosul, 1998b). Em 2006, por exemplo, o CMC instruiu a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul – CRPM – a coordenar a elaboração do Observatório da Democracia (Mercosul, 2006f), finalmente criado em 2008 e regulamentado em 2009 (Parlamento, 2008h; 2009d) como forma de aprofundar as decisões estabelecidas em Ushuaia. O Observatório, criado então dentro do Parlasul, teria a função de zelar pela democracia, paz e liberdade dentro da região ao, dentre outros, acompanhar as disputas e os processos eleitorais nos países membros do bloco ou naqueles que, porventura, solicitassem. Já em 2011, foi aprovado o Protocolo de Montevideu (Ushuaia II) sobre compromisso democrático no Mercosul, estabelecendo e reforçando, em linhas gerais, o que o Protocolo de Ushuaia já assegurava: que a democracia é essencial para a participação de qualquer Estado no bloco (Mercosul, 1998b; 2011h).

Para além dos presidentes dos Estados-parte e dos associados, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR – também emitiu declaração que expressava “repúdio à ruptura da ordem democrática” no Paraguai, afirmando que o processo de *impeachment* que ocorrera no país havia sido uma aplicação “irregular e de juízo político ao Presidente Fernando Lugo” sem que houvesse garantia de defesa (Mercosur, 2012b, p. 1, tradução nossa). Para além disso, o FCCR adere às ações tomadas pela Unasul

³⁵ Lugo disse se tratar de um Golpe de Estado, pois o pedido havia sido aprovado durante a madrugada, sem que houvesse tempo hábil para defesa (Arrais, 2012). Autoridades brasileiras, como o então presidente do senado, José Sarney, afirmaram que a agilidade do processo não tornou possível a ampla defesa de Lugo (Brasil, 2012).

(relativas à aplicação conjunta de normas do protocolo adicional da Instituição com o compromisso democrático),³⁶ o que demonstra certa unidade/convergência política entre representantes destas duas instituições (Mercosur, 2012b). Outro ponto interessante do comunicado emitido pela FCCR diz respeito às assimetrias e a seu combate, expressando a necessidade de criação de mecanismos de ação conjunta dos Estados do bloco destinado aos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos e que tivessem como base os princípios da cooperação técnica descentralizada Sul-Sul realizada pelo Brasil como forma de promover a participação de entes subnacionais no processo de integração regional (Mercosur, 2012). Este ponto é interessante porque as políticas públicas brasileiras acabam servindo como molde às ações e às demandas políticas dos demais Estados do bloco, o que representa também, em certa medida, os elementos essenciais e esperados de uma Potência Regional, como tratado anteriormente.

Na Cúpula de Mendoza, ainda, o Mercosul e a China realizaram um comunicado conjunto no qual expressavam a importância de fortalecer a cooperação econômica e comercial entre o bloco e o país, salientando a preocupação com a “insegurança gerada pela atual situação econômica mundial resultante da crise com epicentro nas economias desenvolvidas” e concordando que era necessário coordenar esforços conjuntos para enfrentar o protecionismo comercial (principalmente do setor agrícola) para manter previsibilidade no comércio multilateral. Essas ações se dariam por meio de reuniões de representantes governamentais das duas partes, que foram convocados pelo comunicado (Mercosur, 2012c, p. 1, tradução nossa). O Comunicado representa, assim, uma tentativa de superação da crise econômica (e de seus efeitos) via cooperação Sul-Sul, com a intensificação do diálogo e da cooperação. Vale lembrar que a cooperação Sul-Sul foi uma das marcas da política externa do governo Lula e que, portanto, esse comunicado também denota certa continuidade deste tipo de política pelo governo de Dilma Rousseff.

O conteúdo dessa ata e, por exemplo, as demandas não resolvidas do FCCR vão ao encontro da tese levantada por alguns autores (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2010; 2011; Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021) de que a resposta do Mercosul às crises internacionais se daria com aumento da cooperação internacional (dentro e fora da região) e não de instrumentos que possibilitassem aprofundar a integração regional. A aproximação com a Unasul, por exemplo,

³⁶ A Unasul, dentre outras decisões, suspendeu o Paraguai e revogou o exercício de sua presidência *pró-tempore*, passando-a para o Peru, e designou um grupo de Alto Nível para acompanhar a situação no país (Unasul, 2012).

representava maior projeção regional do Mercosul e aumento da cooperação entre os países das duas instituições, não necessariamente a criação de mecanismos supranacionais de integração. Como se pode ver nas normas aprovadas na Cúpula (Mercosur, 2012d), não foram tomadas medidas que aprofundassem, de fato, a integração entre os países do bloco como resposta à crise.

O Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados-parte do Mercosul, contudo, menciona a entrada em vigor do Tratado Consultivo do Banco do Sul (que passou a operar em 2013), bem como a aproximação com a CAN, Unasul, Aladi e Celac como importantes ferramentas para o aprofundamento da integração regional (Mercosur, 2012e). O Banco do Sul, no entanto, apesar de contar com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, não estaria associado diretamente ao Mercosul, sendo um órgão à parte que teria o objetivo de financiar projetos econômicos, sociais e ambientais destes países (Mercosur, 2012e). A criação do Banco do Sul foi uma proposta venezuelana, que logo recebeu a aderência da Argentina e, inicialmente, a recusa por parte do Brasil, o qual desejava que o banco fosse criado dentro de instituições regionais já existentes como forma de dar maior robustez e legitimidade às suas ações. Contudo, conforme as negociações foram avançando, o Brasil percebeu a necessidade de aderir à iniciativa para não perder influência (e controle) político em seu entorno regional e sobre o projeto concorrente de integração liderado pela Venezuela (Santos, 2011). No entanto, tanto a criação do Banco quanto à aproximação aos demais foros regionais demonstram níveis mais elevados de cooperação e maior possibilidade de abrangência regional das políticas do Mercosul, não resultando, diretamente, no aprofundamento dos mecanismos supranacionais.

Outro ponto interessante a ser ressaltado sobre a Cúpula de Mendoza foi a declaração de Lula como Cidadão Ilustre do Mercosul pelos presidentes dos Estados-parte e associados. Essa declaração demonstra haver reconhecimento por parte dos demais países do bloco das ações de liderança do então ex-presidente³⁷ para com os processos de integração regional, o que faz parte, também, das características essenciais e esperadas de uma Potência Regional:

³⁷ É válido ressaltar que três outros ex-presidentes ganharam, posteriormente (e *post mortem*), o título de Cidadão Ilustre do Mercosul: em julho de 2014, Hugo Chávez, da Venezuela, e Néstor Kirchner, da Argentina, e em 2015 João Goulart, do Brasil. Em nenhum dos casos, contudo, apesar de destacar o papel e a contribuição relevante, foi apontado papel de liderança no processo de integração regional, como fora para Lula (Mercosul, 2014a; 2014b; 2015a).

sua inestimável contribuição para a integração regional [...]. Valorizando, no mesmo sentido, o papel desempenhado no aprofundamento dos laços históricos, políticos e culturais entre os povos da região e sua liderança e dedicação ao serviço em busca da integração da América Latina e do Caribe como um todo (Mercosur, 2012f, p. 1, tradução nossa).

No contexto de suspensão temporária do Paraguai, Argentina, Brasil e Uruguai decidiram pela incorporação da Venezuela ao bloco como Estado-parte, pedido que estava pendente desde 2006 pela não aceitação do Congresso paraguaio (Mercosur, 2012g). Ademais, criou-se o Grupo de Cooperação Internacional – GCI –, órgão auxiliar do GMC (Mercosul, 2012h), e estabeleceram-se as políticas de cooperação internacional do Mercosul em seus mais diversos níveis (intra e extrarregionais) que teriam como prioridade o desenvolvimento do processo de integração do bloco, a redução das assimetrias e a promoção de outros processos de integração que se relacionassem com o Mercosul (Mercosul, 2012i). Neste sentido, foi instituída a complementação e articulação do bloco com a antiga Casa, que havia se tornado Unasul em 2008, com o objetivo de evitar superposição de tarefas e otimizar recursos quando houvesse conteúdos similares entre as duas instituições. Ademais, o Mercosul estendeu o convite à Guiana e ao Suriname a participarem das reuniões do Foro de Consulta e Concertação Política do bloco (Mercosul, 2012j; 2012k). Ainda nesta Cúpula, foi estabelecido, como fora no ano anterior, a permissão de aumento temporário das alíquotas da TEC (Mercosul, 2012l) e a estrutura do fundo do Mercosul para as micro, pequenas e médias empresas (Mercosul, 2012m).

Percebe-se que a Cúpula de Mendoza, para além do caráter reativo das medidas, um tanto quanto tardias, aprovadas frente à crise internacional, concretizou a expansão do bloco Mercosulino para a região andina, com a inclusão política da Venezuela após a suspensão temporária do Paraguai e com a aproximação formal à Unasul, que resultou também na aproximação da Guiana e do Suriname, fazendo com que o bloco passasse a dispor de maior influência nos assuntos regionais. Contudo, a aprovação da entrada da Venezuela gerou críticas, tanto do governo paraguaio, quanto de autoridades, mídia e setores conservadores da sociedade brasileira, via de regra, contrários à política externa do governo petista. Além da oposição, críticas surgiram também nos aliados do governo, principalmente em relação à falta de materialização das ideias e decisões formuladas que travavam o processo de integração, dentre eles o Alto Representante-Geral do Mercosul, Samuel P. Guimarães, que pediu a renúncia ao cargo (Mercosur, 2012n).

Em carta endereçada ao Conselho de Ministros do Mercosul,³⁸ Guimarães elencou uma série de medidas que deveriam ser tomadas para destravar as ações do bloco rumo à integração regional e para uma melhor inserção no cenário internacional. Dentre elas, cabe citar: a) falta de harmonização das legislações dos países, que resulta em desequilíbrios e tensões econômicas e afetam a competitividade das empresas; b) falta de uma política industrial comum para combater o processo de desindustrialização dos países do bloco – que tem consequências sociais graves – impulsionado pela facilidade de importação industrial barata e pela alta demanda de *commodities*; c) deficiências na infraestrutura, tornando-se necessário aumentar substancialmente os investimentos – aumentar a capacidade de interligação entre os países resultaria na maior capacidade de absorver mão de obra, na geração de empregos, renda e, conseqüentemente, na diminuição da pobreza; d) maior proatividade nas negociações multilaterais para romper com a exclusividade dos países centrais por meio da construção de um bloco econômico regional sul-americano forte e integrado – Guimarães aponta para o fortalecimento e expansão do Mercosul para toda a América do Sul em detrimento da Unasul que, mesmo sendo politicamente relevante, seria incapaz de absorver as demandas econômicas de países como Chile, Colômbia e Peru, que adotaram estratégias diferentes de desenvolvimento em relação aos demais países; e) aumentar os mecanismos supranacionais de legislação, dentre eles o Parlasul, de modo a consolidar a integração política entre os países-membro, que se daria, também, pela ampliação das reuniões de cúpula – o autor sugere reuniões trimestrais ao invés de semestrais, as quais seriam insuficientes para articular ações e políticas comuns; f) combater as assimetrias – que seriam, nas palavras de Guimarães (2012b, p. 7), “a característica central do bloco” – com o aumento do financiamento, principalmente do Focem, com a criação de fundos setoriais e com a organização de financiamento direcionado também às empresas nacionais de cada Estado; g) ampliar o discurso de defesa e importância do Mercosul por parte de cada Estado na sociedade civil com a criação de um programa de difusão de informações sobre o bloco; h) ampliação do orçamento da Secretaria do Mercosul, sendo que o Brasil deveria arcar com a alocação de mais recursos, ao invés da distribuição em

³⁸ É interessante observar que este informe consta como “reservado” no site do Mercosul, ou seja: somente pessoal autorizado consegue acessá-lo. No entanto, ele fora posteriormente tornado público pela representação brasileira no Parlasul, o que pode ser interpretado, também, como falta de consenso político interno (das representações brasileiras *vis-à-vis* o governo) referente à gestão da política externa brasileira para o bloco.

igual, dado o peso de sua economia – o autor sugere 75% para o Brasil, 15% para Argentina, 4% para Paraguai e 6% para Uruguai (Mercosul, 2012o).

As críticas e as sugestões de Guimarães expuseram não só as demandas históricas dos países menores, como tratado anteriormente, mas também a reiterada posição do Brasil de manter baixos níveis de institucionalidade além da alocação insuficiente de recursos (custos) frente à posição de liderança na instituição. A importância da renúncia de Samuel P. Guimarães reside no fato de que o posto de Alto Representante-Geral do Mercosul havia sido criado por iniciativa brasileira e, também devido a isso, um brasileiro havia sido selecionado a ocupar o cargo, além de que o momento escolhido (a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela) para fazê-la pode ser interpretado como uma espécie de crítica à operacionalização da política externa brasileira para o bloco: a ampliação do Mercosul, mesmo que necessária, estava sendo colocada à frente de questões mais urgentes, como o combate das assimetrias. É bem verdade que Guimarães era favorável à entrada da Venezuela na instituição – como exposto nas diversas entrevistas que concedeu ao longo do ano de 2012, principalmente após sua resignação (Guimarães, 2012a) –, tendo afirmado, inclusive, que ela seria capaz de ajudar com a distribuição de recursos no combate às assimetrias (Guimarães, 2012a), mas a reclamada “falta de apoio político”³⁹ para a implementação de projetos (Carta Capital, 2012) reflete que o Brasil, ao não se valer (politicamente) das funções do cargo de Alto Representante-Geral, não estava priorizando o Mercosul na formulação de sua agenda internacional. Por conseguinte, a crítica era endereçada, mesmo que não diretamente, à gestão da política externa de Rousseff e demonstrava, também, divergência entre o discurso de prioridade conferido à instituição e as ações político-institucionais conferidas a este fim.

Patriota, logo após a renúncia de Samuel P. Guimarães, salientou que o Brasil não abdicaria do cargo e que escolheria outro nome para a apreciação do bloco (Monteiro; Palacios, 2012), reafirmando, de certo modo, a importância política do posto e a vontade do governo brasileiro em permanecer na liderança do Mercosul. No mês seguinte, reforçando a posição do governo do Brasil, em reunião do CMC, o brasileiro Ivan Ramalho foi designado para assumir o cargo até fevereiro de 2014 (Mercosul, 2012p). Enquanto a situação política no Paraguai permanecia inalterada, em

³⁹ A pesquisa de Pessoa (2021) ajuda a entender o dilema entre as atribuições e os limites de atuação interna e externa do cargo de Alto Representante-Geral, o que confere, em certa medida, legitimidade à reclamação de Guimarães. Além disso, a pesquisa também discorre sobre o binômio alargamento-aprofundamento e sobre o consequente papel atribuído ao ARGM.

dezembro de 2012 foram assinados diversos acordos com o objetivo de instrumentalizar a entrada da Venezuela no bloco, como a adoção da TEC (Mercosul, 2012q) e o cronograma de incorporação de normas institucionais (Mercosul, 2012q). Além disso, acordos foram celebrados no sentido de ampliar a proteção, o financiamento e a capacidade de operacionalização de diversos setores produtivos, como o regulamento e os aspectos operativos do fundo PYMES (Mercosul, 2012r; 2012s), a criação do fundo de promoção às cooperativas, que visava o financiamento de projetos de integração entre esta cadeia produtiva (Mercosul, 2012s), a criação do Mecanismo de Fortalecimento Produtivo do bloco, que teve seu regulamento aprovado em 2014 (Mercosul, 2012t; 2014c), a revisão do regime comum de importações de bens de capital (Mercosul, 2012u), e, em especial, a criação do Foro Empresarial do Mercosul, que congregaria entidades empresariais públicas e privadas com o objetivo de, por meio de reuniões semestrais, demandar, organizar e promover políticas regionais de fomento e defesa dos diversos setores ali congregados (Mercosul, 2012v).

Para além dos aspectos econômicos, vale ressaltar dois acordos de especial relevância para as relações sul-americanas e, em especial, para a política externa. O primeiro diz respeito à aprovação do texto do Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul – que demandaria ainda a aprovação dos Senados de cada Estado-parte para a efetiva adesão –, já que isto significaria a expansão do Mercosul (e da projeção da política externa brasileira) sob a CAN (Mercosul, 2012w). O outro se refere à solicitação de participação do Mercosul como observador na recém-criada (junho de 2012) Aliança do Pacífico e a designação do Alto Representante-Geral (que era brasileiro) para representar o bloco (Mercosul, 2012x). Essa decisão, embora fizesse menção à importância que o Mercosul atribui aos diferentes processos comerciais de integração regional, demonstra a reticência da instituição, e, em especial, da política externa brasileira, frente à possível concorrência (e atração) que este novo bloco político-econômico (então formado por Chile, Colômbia, México e Peru) pudesse causar.

A Aliança do Pacífico nasce da convergência política dos seus membros em rever as instâncias regionais de integração que até então se apresentavam: Alba, CAN e Mercosul. Diferentemente das anteriores, a Aliança do Pacífico buscava a convergência de um regionalismo aberto economicamente também a outras regiões (em especial a Ásia) e não pregava a construção de um bloco regional dirigido à região, mas um bloco dirigido ao mundo e ao comércio. Composto por países com forte tradição (neo)liberal (de abertura econômica, desregulamentação financeira e

comercial) e com expressivos acordos de livre comércio com Estados Unidos e União Europeia (Bernal-Meza, 2015), a Aliança do Pacífico nasce como um projeto que, essencialmente, rivalizava com o projeto de liderança regional do Brasil.

É interessante pontuar, ademais, que foi publicada, no mês seguinte, uma errata da solicitação de adesão à Aliança do Pacífico, na qual constava uma nova consideração afirmando “o interesse dos Estados-parte do Mercosul em acompanhar esses processos e sua vocação de promover uma perspectiva plural das discussões relacionadas com os temas regionais” (Mercosul, 2013a, p. 1). Por essa retificação, o bloco deixava transparecer que há, no mínimo, duas visões (perspectivas) distintas sobre integração regional: a do Mercosul e a da Aliança do Pacífico. Ainda, demarcando discursivamente certa posição de naturalidade inerente ao bloco (quando fala em “vocação”), o Mercosul se coloca à disposição para discuti-las. A nota de errata pode ser compreendida, dessa forma, à luz das perspectivas construtivistas e dos distintos aspectos ideacionais interligados ao processo de construção da região, como debatido anteriormente. Ainda, pode-se entender como uma tentativa do Mercosul – mas, em especial, da diplomacia brasileira a cargo da representação Geral do Mercosul – de demonstrar um processo de liderança nos assuntos econômicos regionais e, portanto, a partir dessa aproximação com o novo bloco, tentar influenciar a delimitação geopolítica e a construção político-ideacional da região, que são também elementos esperados de uma potência regional.

Essa nossa visão se mostra, contudo, destoante da de Saraiva (2014), que pontua que houve falta de consenso da diplomacia brasileira sobre a Aliança do Pacífico, o que teria resultado na falta de um “posicionamento claro a respeito”. No entanto, o governo brasileiro tentou articular o bloco para não só demarcar um posicionamento do Mercosul, mas também do projeto brasileiro de integração e cooperação regional sob sua liderança. Na Cúpula de 2014, em Caracas, o Brasil levou à negociação a proposta de baixar para zero as tarifas nas negociações com os países da Aliança do Pacífico (Com..., 2014). Essa proposta acabaria por, na prática, enfraquecer a Aliança do Pacífico e reduzir o potencial atrativo da nova organização sob os demais países sul-americanos.⁴⁰

É válido pontuar que o Mercosul, principalmente a partir do governo Rousseff (embora já fosse percebido desde o governo Cardoso), passa a sofrer críticas mais contundentes de vários

⁴⁰ Não foi possível acessar os documentos oficiais da reunião pois se encontram, até o momento de escrita deste trabalho, como “reservados”. Dessa forma, não conseguimos validar como se deu o debate sobre a proposta brasileira da tarifa zero.

setores político-econômico, principalmente empresariais. Essas críticas versavam sobre uma espécie de “amarra” que o bloco criaria às possibilidades de negócios do Brasil com o exterior. Fortemente vinculados ao livre-comércio (ou beneficiários da cartilha neoliberal de desregulamentações), esses setores começaram a ser impulsionados pela pauta da “desideologização” a partir, principalmente, de 2013. É nesse sentido que podemos entender, também, a tentativa do governo brasileiro em enfraquecer a Aliança do Pacífico e de combater o *marketing* liberal de suas propostas.

A partir de 2013, a atenção destinada pela presidenta Dilma Rousseff à política externa seria significativamente reduzida para algumas áreas por conta, principalmente, de eventos políticos internos, como a onda de protestos que se formou a partir de junho, a pressão de grupos políticos e de frações de classe ligados ao bloco no poder,⁴¹ a organização de eventos esportivos internacionais no Brasil (Copa do Mundo de Futebol, em 2014 e Olimpíadas, em 2016), a operacionalização da Operação Lava Jato⁴² e a crescente oposição ao governo petista que se estendera para além da campanha presidencial de 2014. Essa reduzida atuação (também da diplomacia presidencial), aliada à progressiva queda de recursos destinados à manutenção da internacionalização das empresas brasileiras fez com que Cervo e Lessa (2014b) apontassem que a política externa brasileira estava em declínio. Diferentemente do peso demasiado colocado pelos autores no perfil psicológico e decisório de Rousseff, Cornetet (2014) sustenta que a política externa de Rousseff enfrentou adversidades internas e externas que demonstraram o limite da atuação da PEB, fazendo com que a então presidenta operasse medidas corretivas no sentido de dar continuidade às linhas gerais da política externa de Lula. Esse limite, na visão da Actis (2015, p. 130), está associado à lenta reversão do crescimento econômico acelerado que marcou o período

⁴¹ Utilizamos aqui o conceito de Poulantzas (1986), para quem o bloco no poder constituiria uma unidade contraditória das classes ou grupos dominantes, dominada por uma classe ou grupo hegemônico. Boito Júnior (2005) aponta que esta unidade é contraditória, pois os capitalistas se dividem em distintos setores econômicos, os quais podem ser importantes para determinar frações de classe que perseguem objetivos específicos dentro da formação do Estado.

⁴² Foi uma operação da Polícia Federal e do Ministério Público do Brasil desencadeada em julho de 2013 que trouxe à tona os casos de corrupção do governo brasileiro, que se alastraram à parte da elite empresarial e a distintos partidos e agentes políticos, principalmente ligados à operacionalização de recursos destinados à internacionalização de empresas brasileiras, e que serviram de combustível à onda de protestos (Alonso, 2017). A operação acabou por fortalecer certa descrença da população nos candidatos identificados como pertencentes à classe política e aos partidos de modo geral, além de estimular a objeção pública (e partidária) frente a um dos pilares do modelo de desenvolvimento da era PT: o financiamento público (Engelman, 2016; Svartman; Silva, 2016).

Lula, o que fez com que Rousseff projetasse a política externa para o plano global (em especial em direção à China) em detrimento da “vocação regionalista”.

Em uma linha de raciocínio semelhante ao de Cornetet (2014), Silva (2021), abrangendo em sua análise os dois mandatos da presidenta, conclui que a política externa do governo Rousseff, principalmente após 2013, operou com o objetivo de consolidar e racionalizar as múltiplas agendas e iniciativas que foram lançadas durante o governo Lula, preferindo atender a certos projetos (como as C pulas dos Brics) e posicionando o então vice-presidente Michel Temer em outras áreas de atua o externa, o que culminou em ajustes – nos termos de Hermann (1991) – da formula o e execu o da PEB em compara o ao período Lula. Um exemplo claro de consolida o e racionaliza o (Silva, 2021) seria, como apontam Oliveira e Mallmann (2020), a política de coopera o Sul-Sul voltada para a África, que continuou sendo percebida como uma área prioritária para a eleva o do perfil internacional do Brasil no cenário internacional.

No que concerne ao Mercosul, o ano de 2013 foi, dentre o período analisado, um dos que menos foram aprovadas decisões (18 no total), o que pode ser interpretado como reflexo, em grande medida, do momento conturbado da política brasileira, mas também da conjuntura política dos Estados-parte, como o falecimento (em março) do então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, e a conseqüente crise política instalada no país, as elei es presidenciais do Paraguai (em abril), o incidente diplomático (em julho) entre países europeus e o então presidente da Bolívia, Evo Morales,⁴³ e entre o Brasil e a Bolívia,⁴⁴ que resultou na renúncia de Antonio Patriota como Ministro das Rela es Exteriores, o qual fora substituído por Luiz Alberto Figueiredo, até então representante do Brasil junto   ONU (O Globo, 2013). Por conta destes contextos, houve apenas uma reunião de Cúpula, que foi realizada em julho. Na ocasião, contudo, importantes acordos foram tomados no sentido de dar maior agilidade aos processos institucionais, dada a amplia o e o aprofundamento da estrutura institucional e as demandas crescentes dos membros do bloco e dos

⁴³ O avião em que Evo Morales estava foi impedido de sobrevoar e pousar em território francês, português, italiano e espanhol por suspeita de que Edward Snowden, ex-agente secreto dos Estados Unidos responsável por divulgar informa es secretas envolvendo espionagem americana (caso Wikileaks), estivesse a bordo (OEA..., 2013). O incidente foi condenado pela Alba, Celac, OEA, Unasul e Mercosul (Brasil, 2013), o qual emitiu decisão conjunta dos Estados sobre o reconhecimento universal do Asilo Político, na qual se solidarizava, também, com os governos da Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela pelo oferecimento de asilo a Snowden (Mercosul, 2013b).

⁴⁴ Incidente diplomático oriundo do traslado do ex-senador boliviano Roger Pinto Molina – o qual havia pedido asilo diplomático ao Brasil – feito pelo diplomata Eduardo Saboia sem o conhecimento da presidenta Rousseff (Passarinho, 2013).

representantes do Parlasul. Neste sentido, destacam-se o estabelecimento de tarefas conjuntas entre os diversos órgãos do bloco (Mercosul, 2013c), a definição de critérios para a criação de instâncias de apoio (Mercosul, 2013d), e o estabelecimento do Conselho de Administração do fundo PYMES, necessário para que o Fundo entrasse em funcionamento (Mercosul, 2013e). Ademais, acordos foram firmados com o intuito de proporcionar maior transparência das decisões e normas aprovadas e dos recursos utilizados pelo bloco (Mercosul, 2013f; 2013g). Além disso, foi modificado o regime pelo qual os países fazem a solicitação de associação ao Mercosul, de modo a tornar obrigatória a adesão aos compromissos democráticos para que a associação seja efetivada (Mercosul, 2013).

Outro ponto a destacar foi a incorporação da Guiana e do Suriname como Estados-Associados (Mercosul, 2013h; 2013i) e a decisão sobre o fim da suspensão ao Paraguai após o acompanhamento dos processos eleitorais pelo Mercosul e por representantes da Unasul (Mercosul, 2013j), consolidando as medidas tomadas em 2012 com o objetivo de expandir o bloco. Em relação à expansão, também foi solicitada a participação do bloco, como membro observador, ao Sistema da Integração Centro Americana – Sica (Mercosul, 2013k). Ainda, os presidentes dos Estados-parte (menos o Paraguai, que seria reincorporado em agosto) emitiram uma nota de repúdio aos casos de espionagem por parte dos Estados Unidos (caso Wikileaks)⁴⁵ na qual afirmavam a decisão de trabalhar em conjunto para garantir a segurança cibernética dos países do bloco e para mobilizar a comunidade internacional, principalmente por meio da ONU, para que fossem estabelecidos mecanismos de prevenção e de sanção em nível multilateral (Brasil, 2013a). Esta decisão é importante de ser destaca, pois aborda uma questão muito grave e de recorrência não usual ao Mercosul: a externalização do esforço conjunto dos Estados-Parte, mesmo que discursivo, em instâncias políticas multilaterais, como a ONU. Embora houvesse convergência elevada entre os Estados-parte do Mercosul nas votações da Assembleia Geral da ONU – AGNU –,⁴⁶ por exemplo, não houve, ao longo dos anos, uma agenda política comum/unificada do bloco nos assuntos multilaterais.

⁴⁵ O caso também repercutiu no relacionamento de Brasília com Washington, principalmente após a confirmação de espionagem a grandes empresas brasileiras e à própria presidenta, que teve, inclusive, seu telefone pessoal interceptado. Esse desconforto fez com Rousseff cancelasse a visita aos Estados Unidos e iniciasse uma campanha nacional e internacional sobre proteção de dados. No Brasil, isso resultou no Marco Civil da Internet, que estabeleceu princípios, garantias e deveres dos usuários da rede (Brasil, 2014).

⁴⁶ Oliveira e Onuki (2013) destacam que essa convergência está relacionada à ampliação da interdependência entre os países do bloco no decorrer dos anos. Contudo, apontam que a convergência, mesmo que em menor grau, é anterior à adesão dos membros ao bloco, o que pode estar relacionado a fatores estruturais semelhantes entre os países, o

Por exemplos semelhantes, autores como Malamud (2011) e Burges (2013), em visões bastante críticas, apontam que a liderança regional brasileira esteve “descolada” dos assuntos multilaterais, fazendo com que o Brasil não conseguisse engajar a sua região em uma política multilateral unificada, ou seja: faltou consenso. Uma agenda extrarregional-multilateral comum, contudo, como defendemos neste trabalho, nunca foi o objetivo do Brasil. A criação do consenso, como defendemos, seria necessária para aumentar os níveis de integração e coordenação regional e para garantir autonomia da região frente às ingerências externas. Este é o caso da nota de repúdio.

No final de 2013, em um gesto político de reaproximação do Paraguai com o bloco, o Senado do país aprovou a entrada da Venezuela no Mercosul (Paraguai, 2013). Essa decisão, embora não fosse estritamente necessária, já que a Venezuela já havia sido incorporada, pode ser interpretada como uma tentativa de pôr termo às discussões sobre o ingresso do país andino, para evitar possíveis constrangimentos na próxima Cúpula do bloco, que aconteceria em Caracas, e para garantir que o Paraguai não fosse prejudicado nos acordos futuros, principalmente no acordo com a União Europeia, cujas negociações estavam em andamento, inclusive com propostas a serem trocadas em 2014.

Na Cúpula de Caracas, em 2014, a primeira com os cinco Estados-parte, os efeitos do caso de espionagem norte-americana ainda ressoavam. Citando um relatório produzido pela ONU sobre Cibersegurança, foi criada a Reunião de Autoridades sobre Privacidade e Segurança da Informação e Infraestrutura Tecnológica do Mercosul – Rapisit –, que seria um órgão auxiliar do CMC com o objetivo de promover o diálogo entre os Estados e propor políticas públicas regionais sobre a temática (Mercosul, 2014d). Além disso, o brasileiro Ivan Ramalho foi designado para atuar como Alto Representante-Geral do Mercosul por um período de três anos, estendendo o prazo que lhe fora concebido quando da renúncia de Samuel P. Guimarães (Mercosul, 2014e).

Em dezembro, foi assinado um memorando de entendimento de comércio e cooperação econômica com o Líbano e o Acordo-Quadro de comércio e cooperação com a Tunísia, ambos visando o estabelecimento futuro de uma área de livre-comércio entre o respectivo país e o bloco (Mercosul, 2014f; 2014g). Além disso, o Fundo PYMES teve seu regulamento aprovado para um prazo inicial de 10 anos, e as contribuições dos países estipuladas em milhões de Dólares, sendo

que causaria um alinhamento natural em determinadas questões. Desiderá Neto (2016), por outro lado, aponta que essa convergência pode ser associada tanto ao efeito de *spill over* (transbordamento) dos assuntos comerciais para os políticos, quanto, como sustenta a teoria construtivista, a criação de uma “identidade coletiva” entre os membros.

que o Brasil arcaria com a maior parte: 70 milhões (27 cada advindos de Argentina e Venezuela, dois do Uruguai e um do Paraguai). A mesma cota de recursos por país seria destinada, também, para o exercício de 2015 do Focem (Mercosul, 2014h). É interessante pontuar que a Venezuela ficou encarregada de uma cota idêntica à argentina, o que, como Samuel P. Guimarães havia afirmado, passou a representar aumento considerável da disposição de recursos para as reformas estruturais e o combate às assimetrias entre os membros.

Ainda em dezembro, foi tomada uma importante decisão no sentido da expansão política do bloco. O CMC aprovou uma decisão que determinava a promoção, por conta do Alto Representante, da participação do Mercosul como membro observador em organismos internacionais e/ou em processos regionais de integração com o objetivo duplo de conhecer novas práticas e de possibilitar a inserção (político-comercial) do bloco em outros espaços (Mercosul, 2014i). Essa decisão vai ao encontro de diretrizes já estabelecidas – como as do plano de ação de 2005, citado anteriormente – mas se diferencia ao colocar a participação em outros processos como Observador como um objetivo a ser perseguido pelo bloco, e é isto que a torna importante. O Mercosul passou a tomar a iniciativa de se conectar, política e comercialmente, com outros espaços internacionais (não apenas países) que não sua própria região, ampliando, portanto, sua visão estratégica. É por conta disso, também, que foram aprovadas as políticas de cooperação internacional do bloco, com a definição de um escopo de atuação intra e extrarregional (Mercosul, 2014j). Na região, essa atuação passaria pelas diretrizes aprovadas pelo CMC no sentido de intensificar a articulação com a Unasul para evitar a sobreposição de esforços, recursos humanos e financeiros (Mercosul, 2014k). Para além da retórica do texto aprovado, pode-se entender que essa articulação é fruto de uma iniciativa brasileira, de longo prazo, para promover a ação conjunta dos países sul-americanos para o desenvolvimento (em seus mais diversos níveis) e a concertação política voltada à integração, à cooperação e à segurança regional.

Esse conjunto de decisões, ao promover a capacidade de internacionalização do Mercosul, também acaba por promover a atuação política dos seus membros e, principalmente, da liderança do bloco, o que pode ser interpretado como uma continuidade, mas com aperfeiçoamento, da política externa de Lula pela presidenta Dilma Rousseff. Volta-se, portanto, à questão de preferência pela expansão da integração regional a despeito de seu aprofundamento. Sendo assim, essas decisões corroboram com a visão, já debatida anteriormente, de que o Mercosul é utilizado pela diplomacia brasileira como uma ferramenta de inserção no cenário internacional, não como

um fim (integrativo) em si mesmo. Contudo, há também um outro movimento a ser analisado: a expansão do Mercosul para outros organismos e regiões faz com que aumente o fator de atratividade (pelas possibilidades de negócio e interação) dentro da sua própria região, ajudando a manter (e até mesmo elevar) a disposição dos membros em permanecer no bloco e estimulando outros Estados a solicitarem adesão.

É válido ressaltar, ainda, que muitos críticos do Mercosul tomam, como mencionado no capítulo anterior, a União Europeia como molde de organização regional e, portanto, creditam ao Mercosul a necessidade de seguir as mesmas etapas do processo integrativo europeu. Essa visão faz com que inibam a possibilidade de expandir para depois aprofundar os níveis de integração. É verdade, contudo, que a expansão (aos olhos das teorias institucionalistas) também faz com que as demandas sejam ampliadas, o que, teoricamente, tornaria mais difícil estabelecer consenso para a criação de políticas públicas ou para a firma de acordos internacionais (como é no caso da UE). Entretanto, na configuração atual do Mercosul (à semelhança, por exemplo, do Conselho de Segurança da ONU), apenas os Estados-parte tem o poder de decidir e legislar, o que torna mais fácil o estabelecimento do consenso e, portanto, válida a prática da preferência pela expansão. De qualquer modo, ambas as perspectivas (expansão ou aprofundamento) demonstram haver lados positivos e negativos.

Reeleita em 2014, Rousseff iniciou o mandato com um novo Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, o qual havia sido embaixador em Buenos Aires de 2004 a 2010 e, até o momento da convocação por Rousseff, estava à frente da embaixada de Washington. Em relação ao Mercosul, o ano de 2015 iniciou novamente com a substituição do Alto Representante-Geral depois da renúncia de Ivan Ramalho, que voltaria a ocupar cargo no Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços do Brasil – MDIC. Dessa forma, Florisvaldo Fier (conhecido como Doutor Rosinha), médico e político brasileiro, que já havia presidido o Parlasul, foi designado para ocupar o cargo até janeiro de 2017 (Mercosul, 2015b). Na primeira Cúpula do ano, que ocorreu em Montevideu, Uruguai, foi estabelecido que o Focem deveria receber continuidade até o final do ano, tempo para que o GMC elaborasse uma proposta de prorrogação das suas atividades, cujo prazo inicial era de 10 anos (Mercosul, 2015c). Em setembro, o órgão aprovou a proposta de continuidade do Fundo (Focem II) com as mesmas porcentagens de contribuição originais, mas com a diminuição da porcentagem de distribuição dos recursos aos países, devido à entrada da Venezuela: Argentina, Brasil e Venezuela poderiam utilizar 9,1% cada,

Paraguai 43,65% e Uruguai 29,05%. De toda forma, a porcentagem diminuiu, mas o montante disponibilizado aumentou, já que o país andino passaria a aportar a mesma quantidade que a Argentina, 27 milhões (Mercosur, 2015).⁴⁷

Em Montevideú, para além de novas ações tomadas para modificar tarifas e manter exceções à TEC (Mercosul, 2015d; 2015e), foram atribuídas as condições de Estados Associados ao Suriname e à Guiana (Mercosul, 2015f; 2015g), mas com uma importante ressalva da Venezuela à última, expressando que aceitaria a associação mas que manteria a reivindicação sobre o território Essequibo.⁴⁸ Essa ressalva é interessante de ser analisada, pois demonstra a relevância do Mercosul para a Venezuela e para a Guiana, que acordaram em fazer parte de um mesmo bloco regional mesmo mantendo disputas entre si. Isso sinaliza, dessa forma, o valor do poder político e econômico do Mercosul no contexto regional e global, bem como a capacidade do bloco em convergir em políticas e acordos que fortaleçam a cooperação e a integração entre os membros. Em dezembro, na segunda reunião de Cúpula do ano, foi assinado o protocolo de adesão do Estado da Bolívia, que ainda se encontra pendente de ratificação pelo Brasil (Mercosul, 2015h; Protocolo..., 2015), o que demonstra que a expansão do bloco para toda a América do Sul estava se concretizando. Essa expansão, bem como as políticas de aprofundamento, seria parcialmente interrompida com a intensificação da crise política na Venezuela – crise democrática, nas palavras de Burges (2018) – e da crise brasileira, após a aceitação do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff pelo Senado Federal em 12 de maio de 2016.

3.4 GOVERNO TEMER

O governo de Michel Temer, desde sua admissão interina, estabeleceu novas orientações para a Política Externa Brasileira – as quais se confirmaram importantes para as relações do país de modo geral e para a América do Sul de maneira específica –, que eram condizentes com o “bloco no poder” que assumia a burocracia e a administração públicas a partir do remanejamento dos Ministérios e cargos de confiança. A denominada “nova política externa” de José Serra, que passou a exercer

⁴⁷ Até o momento, fevereiro de 2022, o Focem II ainda não foi ratificado pelo Brasil.

⁴⁸ Região fronteiriça entre Venezuela e Guiana que está em disputa há décadas.

o cargo de Ministro de Relações Exteriores, estabelecia 10 novas diretrizes⁴⁹ para a atuação externa do Brasil que, em geral, determinavam que o país deveria traçar novos (e “corretos”) caminhos em busca do desenvolvimento nacional, que só seriam possíveis a partir da “desideologização”⁵⁰ da política externa (Brasil, 2016c).

Em relação ao Mercosul, Serra fez menção em duas das 10 diretrizes, salientando a necessidade de “renovação” e “correção” de rumos em uma renovada parceria com a Argentina, a qual “passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia” (Brasil, 2016c, s.p). As referências compartilhadas fazem alusão ao perfil ideológico, de cunho neoliberal, do então presidente argentino Mauricio Macri, eleito em 2015, e ao mesmo perfil que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB –, de Temer, assumira no Programa de Governo intitulado *Uma Ponte para o Futuro* (Fundação Ulysses Guimarães, 2015).⁵¹ A partir da aproximação dos dois países, seria possível, segundo Serra, fortalecer o comércio (em especial o livre comércio) entre os membros e os parceiros tradicionais (EUA, Europa e Japão) e eliminar as diferenças com a Aliança do Pacífico, além de intensificar os esforços para a conclusão do acordo entre o bloco Mercosulino e a União Europeia, cuja troca de ofertas havia sido feita ainda no mandato de Rousseff (Brasil, 2016c).

O processo de *impeachment* e as mudanças na política externa brasileira resultaram em críticas de vários países sul-americanos (Senra, 2016; Temer..., 2016), o que, em certa medida, ocasionou certa paralisação política do bloco em um primeiro momento. Entre os anos analisados na pesquisa (1991–2018), o de 2016 foi o que teve a segunda menor quantidade de decisões tomadas pelo Conselho do Mercado Comum, 10 no total, o que significa que houve menor consenso político para que os processos avançassem e fossem aprovados, demonstrando a

⁴⁹ As diretrizes correspondem, em linhas gerais, às propostas do plano de governo do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), derrotado nas urnas em 2014.

⁵⁰ Esse discurso de “desideologização” ganhou força nos partidos de oposição, na mídia e na sociedade brasileira a partir de segunda década do século XXI e remete às críticas de que o PT estaria realizando uma “política ideológica”, cujas ações eram voltadas não à sociedade ou ao desenvolvimento nacional, por exemplo, mas para o conjunto de países “de esquerda” que seguiam essa ideologia – uma referência à Onda Rosa, como ficou conhecida a ascensão de governos progressistas na região. As críticas, na sua maioria vazias, estabelecem uma conexão direta entre “ideologia” e “esquerda”, como se não houvesse uma “ideologia” que fosse de “direita”. Tudo é ideológico.

⁵¹ Foi um projeto de governo que fora lançado a público pelo PMDB em 2015, quando Temer ainda ocupava a vice-presidência da República. A *ponte* projetava as principais diretrizes e metas a serem adotadas pelo partido caso dispusessem do controle do Executivo, argumentando que a crise econômica pela qual o Brasil estava passando era fruto, primordialmente, do descontrole das contas públicas, oriundo do expansionismo fiscal do governo Federal. Dessa forma, pregava uma reforma do Estado – de cunho neoliberal – para sanar os problemas com a dívida pública e interromper a crise econômica.

reticência dos membros com o novo governo brasileiro. Conforme Silva (2022), a posição da nova administração (mesmo durante o período interino) foi de rebater duramente as críticas daqueles que questionavam o processo de *impeachment*, fazendo com que o “tom” fosse elevado nos pronunciamentos e discursos,⁵² o que demonstrou, de certa forma, uma ruptura com preceitos tradicionais da PEB desde o período Rio Branco, principalmente em relação à cordialidade com os vizinhos. Além disso, segundo o autor, o objetivo da nova gestão era “rebaixar o Mercosul a uma área de livre comércio para facilitar acordos bilaterais extrarregionais” (Silva, 2022, p. 14), o que é condizente com a “nova política externa” de Serra, que reforçava a perspectiva comercial e reduzia a importância do caráter político e social das administrações anteriores (Brasil, 2016c).

Dentre os países que contestaram, de maneira mais aberta, o afastamento da presidenta Dilma Rousseff estava a Bolívia, a qual, como tratado anteriormente, havia protocolado pedido de adesão ao Mercosul. O então presidente do país, Evo Morales, classificou o afastamento como “golpe congressista e judicial” (Tatemoto, 2016) e expressou apoio à Rousseff. Podemos analisar, a partir dessa posição, que a delonga brasileira na ratificação do protocolo de adesão durante a gestão de Temer (2016–2018) pode ser interpretada como uma forma de resposta aos posicionamentos políticos do governo boliviano.

Essa falta de cordialidade foi especialmente percebida com a Venezuela (Casarões, 2016), que convocou os embaixadores a voltarem ao país andino e a rever todas as relações com o Brasil, que, segundo o então presidente Nicolás Maduro, havia sofrido um “golpe de Estado de caráter parlamentar” (AFP, 2016; Temer... 2016). Essa posição do governo venezuelano fez com que crescessem as hostilidades por parte de Serra, o qual, como aponta Casarões (2016), desde a derrota contra Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010, havia se tornado um dos maiores críticos das relações com o país andino. Dessa forma, Serra promoveu, com suporte interno (do governo, parlamento e da mídia tradicional), uma revisão da política externa brasileira para com o país andino (Casarões, 2016). A principal delas foi em relação ao Mercosul.

O governo brasileiro passou a instruir o Mercosul a rever a participação da Venezuela no bloco sob alegação de não cumprimento das normas jurídicas e operacionais nos prazos

⁵² Vide as notas encaminhadas por Serra à imprensa, a exemplo da nº 176, que acusava os governos latino-americanos de “propagar falsidades” sobre a situação interna do Brasil, e da nota nº 177, que dizia que a manifestação da Unasul havia se dado a partir de “argumentos errôneos” e com “juízo de valor”, sendo, portanto, “interpretações falsas” (Funag, 2016, p. 15).

estabelecidos (12 de agosto de 2016), estipulando que o país andino teria até 01 de dezembro para a efetivação total dos compromissos, caso contrário seria suspensa do bloco (Brasil, 2016b). Ademais, firmou-se a decisão de que a Presidência *pró-tempore* não passaria à Venezuela, ficando sob a responsabilidade conjunta dos membros fundadores (Brasil, 2016c).⁵³ Em outubro, em seminário sobre comércio exterior realizado em São Paulo, Serra afirmou que a saída da Venezuela do bloco não teria efeito negativo ao Brasil e comentou a importância das negociações do Tratado de Livre Comércio com a União Europeia e o Mercosul (Saída..., 2016). Tanto a saída quanto o acordo fariam parte da reunião de Cúpula do bloco, que aconteceu em dezembro na Argentina. Em Buenos Aires, ficou decidido que a Venezuela seria suspensa do Mercosul em virtude do não cumprimento da regulamentação do bloco (Mercosul, 2016a). Ao mesmo tempo, aproveitou-se da ocasião para instruir o GMC a iniciar o processo de negociação de uma área de livre comércio com a União Europeia (Mercosul, 2016b).

A suspensão da Venezuela como Estado-parte do Mercosul repercutiu na sociedade internacional e foi tratada como “um golpe de Estado” pela Ministra de Relações Exteriores venezuelana, Delcy Rodríguez, que foi impedida de participar das reuniões que trataram do afastamento de seu país do bloco (Venezuela..., 2016). Consoante o Ministério das Relações Exteriores da Venezuela, o país teria adotado 1.479 normas do Mercosul, o equivalente a 95% da legislação, caracterizando a suspensão como “ilegal” (Celag, 2016). Neste sentido, o então presidente Nicolás Maduro demandou ao Mercosul o estabelecimento do sistema de solução de controvérsias com tribunais *ad hoc*, previstos no Protocolo de Olivos (Télam, 2016), o que não foi atendido, fazendo com que Maduro buscasse apoio dos demais países para que a medida de suspensão fosse revista. No Uruguai, a Frente Ampla – coalizão de partidos que governava o país naquele momento – expressou apoio à Venezuela, caracterizando sua suspensão como uma “ofensiva liderada pela direita em favor dos interesses imperialistas” (Télam, 2016), enquanto o governo do Uruguai propunha aos demais sócios que a Venezuela só perdesse o direito ao voto, mas não o direito de voz, com o intuito de assegurar a permanência do país andino e de não fragilizar a Instituição (Uruguay, 2016). Além disso, a Bolívia também expressou apoio à Venezuela, com Evo Morales argumentando que o Mercosul deveria ser um bloco de integração

⁵³ Ressalta-se o episódio, em agosto de 2016, em que o Chanceler uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, acusou o Ministro José Serra de tentar comprar o seu voto, em troca de futuros acordos comerciais, para impedir que a Venezuela assumisse a presidência temporal do Mercosul (El..., 2016).

dos países, não de exclusão, mas que era necessário que o país cumprisse as normas exigidas pelo bloco (Sputnik, 2016; Terra, 2016).

A crise com a Venezuela ainda faria parte das discussões com o Mercosul, e com o Brasil, ao longo de 2017, mesmo após Aloysio Nunes ter assumido o posto de Ministro das Relações Exteriores quando da saída de Serra em fevereiro. Por conta da suspensão do poder legislativo da Assembleia Nacional em fins de março e da posterior elaboração (e da votação) de uma nova Constituição (em julho), que daria a possibilidade de reeleição a Nicolás Maduro, e do adiamento do calendário eleitoral no país, os Estados-parte do Mercosul emitiram uma nota, em primeiro de abril, na qual demandavam ao país consultas para o reestabelecimento democrático das instituições (Brasil, 2017a). No dia cinco de agosto, afirmando que as consultas haviam sido negadas pelo governo venezuelano, os quatro países fundadores do Mercosul emitiram a decisão de suspender a Venezuela do bloco por “ruptura democrática”, ou seja: aplicaram, como no caso paraguaio de 2012, o Protocolo de Ushuaia (Brasil, 2017b). Essa nota foi respaldada pela decisão do CMC, na Cúpula de Montevidéu, de instruir o GMC a realizar os trâmites operacionais para suspender a Venezuela do bloco (Mercosul, 2017a).

Enquanto essa medida – sem questionar sua validade – pode ser considerada como um processo de “desintegração” regional, já que enfraquece a articulação dos países da região e diminui a abrangência e a capacidade de investimento do bloco, a aprovação da normativa nº 03, de 2017, pode ser considerada como uma medida de estímulo à integração (Mercosul, 2017b). A referida normativa trata da aprovação do texto do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul, que, como o nome já diz, objetivava ampliar o investimento direto entre os Estados-parte, fossem eles públicos ou privados, oferecendo maior segurança jurídica aos investidores. Além disso, foi assinado o memorando de cooperação internacional entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Fomento – CAF –, à semelhança do assinado com a mesma instituição financeira em 2010, que vigorou até 2015, e que objetivava financiar projetos de diferentes setores econômicos (Mercosul, 2017c).

Em Montevidéu, outro fato importante de ser observado foi a decisão de extinguir, por indicação paraguaia, o cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul sob a justificativa de racionalizar tanto a estrutura institucional quanto a utilização de recursos humanos e financeiros (Mercosul, 2017d; El..., 2017). É válido pontuar que o ARGM à época era Dr. Rosinha, que havia afirmado que o Brasil também poderia sofrer as sanções previstas pelo Protocolo de Ushuaia por

conta do *impeachment* de Rousseff, que Rosinha considerou como “ruptura institucional”, que, como a crise venezuelana, teria tido interferência dos Estados Unidos (Adghirni, 2016). Essas afirmações (não comprovadas, no caso da relação com os EUA), aliada à trajetória política de Rosinha no PT, do qual foi membro fundador, dificultavam a adesão do então ARGM às demandas e aos ajustes produzidos pela nova gestão brasileira na política externa, e demonstravam um descompasso com os objetivos de reorganização institucional que os novos presidentes (Temer e Macri) queriam instituir no Mercosul.

A nota de extinção do cargo de ARGM alude à necessidade de que todos os órgãos e a estrutura institucional do Mercosul devam se adequar “às necessidades concretas de cada etapa do processo de integração” (Mercosul, 2017d, p. 1). À semelhança do proposto por Silva (2022), essa etapa pode ser interpretada como a prioridade de vinculação (ou a reorientação) do Mercosul aos processos de caráter econômico e também ao conseqüente enfraquecimento do “Mercosul Social” e das políticas públicas regionais promovidas pelo bloco, que tinham o objetivo de fortalecer a instituição e a integração regional. Ou seja: se o objetivo passou a ser fundamentalmente o comércio, não é estritamente necessário que medidas sejam tomadas com o intuito de fortalecer os mecanismos institucionais (com graus mais elevados de supranacionalidade). Pelo contrário, o aumento da institucionalização poderia gerar, como debatido anteriormente, a perda de autonomia decisória, o que poderia dificultar a firma de acordos comerciais com outros países ou blocos regionais pelos países membros, via Mercosul ou bilateralmente. Essa etapa seria condizente, ademais, com as novas diretrizes da política externa brasileira e com as “referências semelhantes”, como dito por Serra (Brasil, 2016c), que aproximavam o Brasil e a Argentina naquele momento.

Dessa forma, essa nova etapa se mostrava incompatível com os preceitos sócio-políticos estipulados à época do “relançamento” do Mercosul no início dos anos 2000.⁵⁴ A sinalização de racionalização de recursos, expressa na nota de extinção do ARGM, é condizente, também, com os discursos políticos e com o viés neoliberal das equipes econômicas de Macri e de Temer, que prezavam pelo “equilíbrio das contas públicas” para gerar confiança e atrair investimentos e pelo fortalecimento do tripé macroeconômico – câmbio flutuante, metas de inflação e metas fiscais (Wahren; Harracá; Cappa, 2018; Prates; Fritz; Paula, 2019; Palmisano; Teubal, 2020). A

⁵⁴ Um ponto destoante seria o Memorando de cooperação internacional entre o Mercosul e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO - sobre segurança alimentar e combate à pobreza, firmado em julho de 2017 (Mercosul, 2017e).

conjuntura político-econômica internacional e regional, dos governos que assumiam o bloco desde 2015 e do fortalecimento de novos blocos econômicos (Aliança do Pacífico, por exemplo), denota a orientação paulatina do Mercosul ao viés mercantilista. Essa reorientação deu início ao que Macri, na cúpula de dezembro de 2017, em Brasília, salientando a necessidade de atualizar o bloco frente às mudanças regionais e globais, chamou de “Mercosul do Século XXI” (Exposición..., 2017). Da mesma forma, o então presidente brasileiro já havia, na Cúpula de em Mendonza, em julho de 2017, parabenizado a gestão de Macri frente à presidência *pró-tempore* do bloco, afirmando que havia sido uma das mais “produtivas da história recente do Mercosul” e de que a convergência entre os membros-fundadores estava possibilitando que o bloco retornasse à “sua vocação original”, a do livre mercado, da democracia e dos direitos humanos (Brasil, 2017c), o que fora repetido no discurso de abertura da Cúpula, em dezembro.

Na Cúpula de Mendonza, o então presidente brasileiro, ao mesmo tempo que salientava o apego às instituições democráticas a seu funcionamento (reverberando, ainda, as críticas ao *impeachment* e à situação na política na Venezuela), fazia menção à necessidade da continuidade de integração em tempos de protecionismo. Essa integração se daria pelo estreitamento de laços com a Aliança do Pacífico e a consecução do acordo com a União Europeia e também com a aproximação com a Ásia (Brasil, 2017c). Em dezembro, Temer discursou novamente sobre estes pontos, além de enfatizar o acordo com o Egito, que passara a vigorar desde setembro (Acordo..., 2010), e sobre as mudanças regulatórias (de revisão e aperfeiçoamento) que estavam sendo implementadas, a diminuição das barreiras e dos “entraves ao comércio”, a redução da burocracia e a garantia da previsibilidade, que significavam “uma verdadeira mudança de prioridades”, já que a integração, em suas palavras, era “uma obra em permanente construção” (Brasil, 2017d). Em relação ao âmbito interno, Temer discursou sobre as reformas que estavam sendo feitas no Brasil e a necessidade de concluir uma reforma da Previdência, algo que Macri havia conseguido em seu país (Brasil, 2017d).

Em 2018, no último ano do governo Temer, essa mesma linha de atuação foi seguida, com poucas iniciativas visando o aumento da integração política. Contudo, salienta-se a importância do Acordo-Quadro firmado com o Fonplata, que visava ampliar as possibilidades de financiamento do Focem (Mercosul, 2018a) e a extensão do prazo para utilização dos recursos remanescentes do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul – FAF (Mercosul, 2018b). Ainda, houve a assinatura

do memorando de cooperação de comércio e de assuntos econômicos entre o Mercosul e a Comissão Econômica Euroasiática (Mercosul, 2018c).

Por conseguinte, o que se depreende dos discursos e da gestão de Macri e de Temer é que esta “mudança de prioridades”, a ênfase no receituário (neo)liberal de reformas, de diminuição de entraves e de burocracia, e a quase inexistência de menções a outros aspectos que não os comerciais, demarcam a transição do Mercosul Político e Social ao “Mercosul do Século XXI”, focado primordialmente em questões mercantis. Essa visão fora reforçada no último discurso de Temer ao Mercosul como presidente do Brasil, quando do encerramento da Cúpula de Montevideu, em dezembro de 2018 (Brasil, 2018). Na ocasião, Temer enfatizou que o Mercosul foi “aberto” (“nós abrimos o Mercosul e esta tem que ser a tônica do Mercosul”), que “em face da globalização temos que ter uma abertura cada vez mais eficiente” (Brasil, 2018). Nesse sentido, podemos afirmar que foi operado um ajuste – nos termos de Hermann (1990) – na política externa brasileira não só para o Mercosul como para a América do Sul em geral, o que era condizente com a visão de Temer sobre “integração”, que a entendia como o aumento dos vínculos comerciais (tratados, acordos ou transações) e não como a possibilidade de intensificação de relações políticas, sociais e culturais.

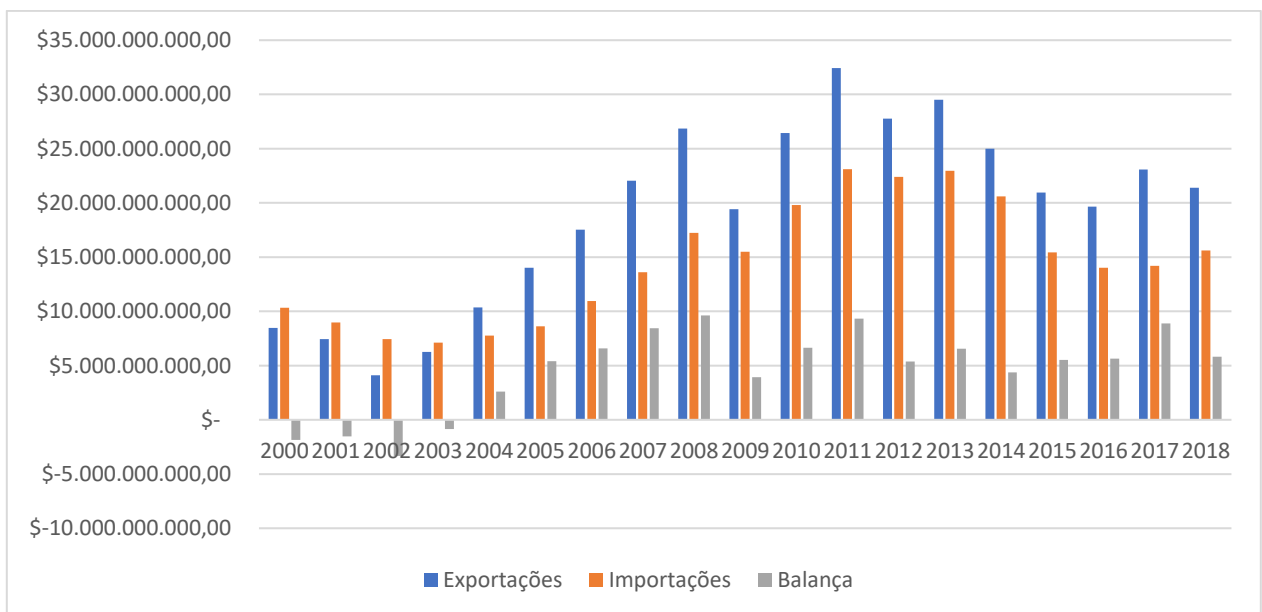
3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A trajetória da política externa brasileira para o Mercosul, de 1991 a 2018, foi intensa e dinâmica, respondendo às mudanças nas conjunturas nacional e internacional. A intensificação do comércio regional e extrarregional permitiu que o Mercosul ganhasse destaque nas agendas externas de seus membros, bem como aumentasse a importância como ator internacional. As mudanças institucionais iniciadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso foram intensificadas e aprimoradas durante os governos Lula, que promoveu a mais nítida aliança entre cooperação e integração. De modo similar, a gestão da presidenta Dilma Rousseff tentou dar seguimento às políticas de Lula e iniciar novos processos, mas os desafios internos e externos amorteceram a força da política externa brasileira para o bloco. No governo de Michel Temer, por outro lado, o viés político e social que estava em construção desde a presidência de Cardoso perdeu notoriedade e os aspectos comerciais do bloco foram tomados como prioridade absoluta.

Percebe-se, pelo gráfico 1, que o saldo da balança comercial fora, ao longo do tempo, majoritariamente positivo. Este gráfico, retirado da própria instituição, demonstra que, de 2000 a

2003, a balança ficou deficitária. Este período coincide com a crise do Real, de 1999, e subsequente crise argentina, que afetou a exportação de produtos brasileiros para o país. Com essa exceção, os governos Lula, Rousseff e Temer operaram o Mercosul com saldo na balança comercial, o que demonstra que o Brasil se beneficiou, também economicamente, do bloco. Outros trabalhos, como os de Vigevani e Ramanzini Júnior (2011) e de Baumann (2011) apontam que de 1991 a 1994 a balança comercial do Mercosul foi positiva para o Brasil, e de 1994 a 1998, foi levemente deficitária. Essas informações são condizentes com o período de modernização do bloco e, também, da relativa expansão do comércio regional.

Gráfico 1: Fluxos comerciais do Brasil no Mercosul



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Mercosur (2024).

Enquanto o governo de Cardoso fora fundamental na promoção da coesão regional para a negociação com a Alca, por exemplo, o alinhamento discursivo do chanceler Amorim e do presidente Lula favoreceram a interpretação de que o Brasil desejava tomar medidas, dentro do bloco, para possibilitar o aprofundamento da integração regional sob a liderança brasileira. Contudo, é salutar pontuar que o não aprofundamento dos mecanismos institucionais do bloco aponta, também, para a utilização do Mercosul como instrumento da PEB, o qual se torna dependente das elites e do bloco no poder em aceitar os processos integrativos como fundamentais

ao invés de serem estabelecidos como uma política de Estado. Como percebemos, essa utilização variou com o tempo e estabeleceu vínculos distintos em cada governo. No governo Rousseff, por exemplo, a crise político-econômica (com o papel da mídia tradicional e da Operação Lava Jato) esmoreceu o frágil entendimento que havia entre elites e governo sobre os custos de arcar com um projeto de liderança regional, o que impôs limites em acordar medidas que ampliassem o poder institucional do bloco Mercosulino. A falta destes mecanismos supranacionais permitiu a remodelação do Mercosul para um viés mercantilista e de baixo teor social e político na coincidência de governos neoliberais na Argentina e no Brasil, à época de Macri e Temer.

Se tomarmos como análise a nossa variável *ação coletiva*, percebe-se que, em todos os governos estudados, houve, em maior ou menor grau, a preocupação de gerir o Mercosul com base no diálogo com os membros, fossem eles Estados-parte ou associados. O *propósito* de liderar também fez parte de todas as gestões presidenciais, embora fosse percebida de maneira mais nítida durante a gestão de Lula, que, inclusive, ganhou o título de Cidadão Ilustre do Mercosul justamente por conta desta liderança, então reconhecida pelos demais Estados. Na gestão de Temer, por outro lado, o *propósito* de liderar foi buscado em conjunto com a Argentina, mas mais por uma união que ancorasse um governo que buscava se legitimar internacionalmente como democrático do que por vontade política de se estabelecer como a liderança do bloco.

A viável *poder*, determinada principalmente pelas características geográficas e econômicas do Brasil, não foi utilizada como método de barganha, afinal, o consenso sempre foi o objeto pelo qual a diplomacia brasileira exerceu sua liderança. A *vontade política* de estabelecer a liderança do bloco durante as gestões estudadas fez com que o país fosse o responsável por arcar com a maior parte dos custos dos projetos integrativos (*paymaster*) que visavam à correção das assimetrias (como o Focem), mas não com a maior parte dos custos inerentes à contabilidade institucional, como os da Secretaria do Mercosul, que seguiam sendo iguais para os membros. Essa vontade, contudo, esteve mais presente durante a gestão de Lula, o que pode ser percebido pela quantidade de decisões emitidas pelo CMC ao longo do período (gráfico abaixo), que remetem, também, à expansão do Mercosul não só ao campo econômico (o alargamento do bloco), mas também ao campo político e social.

Essa expansão, contudo, não conseguiu desenvolver mecanismos institucionais supranacionais (o Parlasul, por exemplo, é apenas consultivo), já que a supranacionalidade poderia significar a diminuição da autonomia do processo decisório em política externa. Contudo, a falta

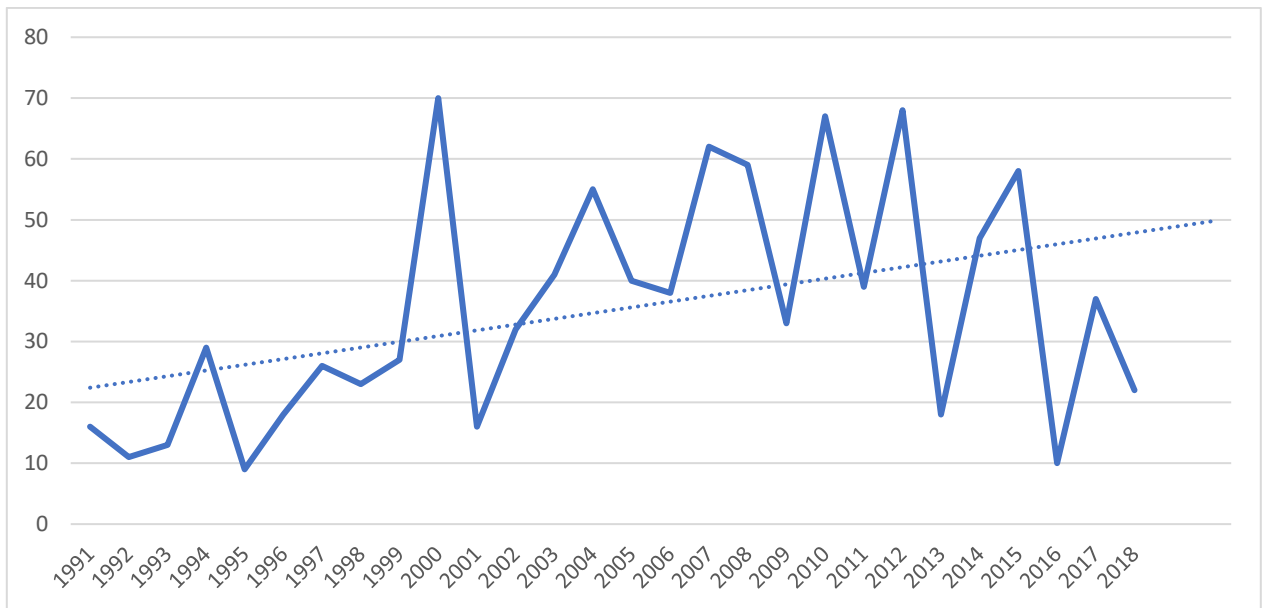
de supranacionalidade não impediu que houvesse o aprofundamento da integração, com inúmeros acordos (que se estabeleciam como políticas públicas regionais) sendo firmados em várias áreas (social, direitos humanos, educação, segurança, meio ambiente, etc.). A partir do segundo mandato de Rousseff, o número de decisões sofreu redução significativa devido a crises internas dos países (do Brasil, principalmente) e entre os seus membros (como a crise que levou à suspensão da Venezuela), mas também por conta de que muitos mecanismos e medidas já haviam sido tomados anteriormente (principalmente durante o governo Lula) causando uma espécie de curva de produtividade.

Tabela 1: Número de decisões do Conselho do Mercado Comum

Ano	Número de Decisões	Ano	Número de Decisões	Ano	Número de Decisões
1991	16	2001	16	2011	39
1992	11	2002	32	2012	68
1993	13	2003	41	2013	18
1994	29	2004	55	2014	47
1995	09	2005	40	2015	58
1996	18	2006	38	2016	10
1997	26	2007	62	2017	37
1998	23	2008	59	2018	22
1999	27	2009	33	-	-
2000	70	2010	67	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Mercosur (2024).

Gráfico 2: Número de decisões do Conselho do Mercado Comum em tendência



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Mercosur (2024).

O que se depreende da tabela e do gráfico acima é a tendência de crescimento das decisões do CMC, que tem seu pico nos anos 2000 e dois outros picos em 2010 e 2012. É interessante perceber que os picos mais elevados estão diretamente associados às quedas mais acentuadas, o que demonstra haver sincronia de resposta e de medidas com as crises que atingiam os países ou o sistema internacional. Em 2000, as decisões que foram tomadas frente à crise do real e o compromisso brasileiro de relançar o Mercosul e a consequente crise Argentina de 2001; entre 2007 e 2009 a repercussão da crise internacional; em 2013 os vários eventos que se sucederam internamente no Brasil e nos parceiros e, por fim, entre 2015 e 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff e a suspensão da Venezuela do Mercosul.

A trajetória de 1991 até 2018 demonstra, por conseguinte, a capacidade mobilizadora do Brasil e a vontade política de exercer uma liderança sobre os processos da América do Sul, mesmo que essa vontade tenha sido diferente em alguns governos. Contudo, essa trajetória também demonstra que há um *gap* ainda persistente entre a diplomacia brasileira e a argentina, dada a incapacidade do Brasil em formar um consenso absoluto com a Argentina, mesmo em momentos de convergência política “ideológica”, já que o consenso era apenas parcial, relativo a algumas agendas e temas de interesse comum (com Lula e Kirchner, mais político e social, com Temer e Macri mais econômico-comercial). Como já dito, o aprofundamento da integração foi crescente,

mas não expressou uma mudança concreta no cerne intergovernamental da instituição já que os diversos órgãos e foros criados não tinham poder real de mudança, embora conferissem posições e se colocassem como bloco de pressão. Em suma, o Brasil liderou, mas sempre à sombra da conjuntura política e econômica, já que a falta de supranacionalidade impedia que a prioridade ao Mercosul fosse tomada como uma verdadeira política de Estado.

4 UNASUL: A LIDERANÇA POLÍTICA EM SEU AUGE

O processo de integração e cooperação na América do Sul não pode ser analisado completamente sem entender a conexão física e política entre os países da região que possibilita o intercâmbio econômico, cultural e político destas sociedades. A exemplo de outros processos de integração, como na África, Ásia, América do Norte e Europa, a concertação política entre os Estados possibilitou a emergência de novos mecanismos de interligação, colocando os processos de infraestrutura como prioridade para avançar no comércio, na distensão das eventuais relações de conflito e para possibilitar o fluxo e o intercâmbio sociocultural (Mattli, 1999; Laursen, 2010; Voltz, 2011; Oliveira; Otavio, 2021). Na América do Sul, muitos foram os acordos bilaterais entre os países da região ao longo dos séculos que possibilitaram adensar a integração e a cooperação nestas diferentes áreas também por meio de consenso político e de investimento em infraestrutura, sem, contudo, contar com acordos regionais (ou até mesmo instituições) de grande abrangência. Afinal, as relações externas dos países sul-americanos estiveram, historicamente, preponderantemente voltadas ao Atlântico e ao Pacífico, fazendo com que a região recebesse atenção parcial na história do desenvolvimento destes países (Cervo, 2001; Moreira; Quinteros; Silva, 2010). Dessa forma, é apenas a partir do século XXI que o conceito (ideia) de América do Sul é deslocado do abstrato e passa a integrar o campo da realidade e da concretude (se torna operacional) na sociedade brasileira ao se intensificarem os processos de integração por meio da infraestrutura regional (Galvão, 2009).

Esse processo de interlocução política geralmente conta com um (ou com mais de um) líder, que é o responsável por articular o envolvimento entre os Estados e por trazer à negociação as distintas demandas que porventura possam existir (e geralmente existem). Neste tipo de processo, trabalhar e gerir as contradições e diferenças concernentes ao incremento dessas relações é essencial para assegurar a viabilidade de um projeto de longo prazo. E é por conta disso que a liderança possui função fundamental. Como tratado anteriormente, a liderança tem o papel de criar um consenso (mesmo que mínimo) para que o projeto de integração e cooperação possa, além de ser aceito, se tornar viável e atrativo para todos os envolvidos. Para isso, essa liderança precisa, antes de tudo, ter vontade política (interna) e os meios (poder) para arcar, mesmo que inicialmente, com os custos desse projeto. Como será argumentado a seguir, essa liderança, na América do Sul,

foi protagonizada pelo Brasil desde o início dos anos 2000, antes mesmo da criação da União das Nações Sul-Americanas – Unasul –, objeto do presente capítulo.

4.1 GOVERNO CARDOSO

O processo (que faz parte de uma trajetória histórica de relacionamento, geralmente bilateral, entre os vizinhos sul-americanos que remonta pelo menos ao século XIX) que deu origem à Unasul deve ser compreendido por meio da conjuntura internacional que se delineava desde o final dos anos 1990. A interlocução política entre os países da região fez parte de uma conjuntura político-econômica e sócio-histórica que construiu a América do Sul enquanto opção tangível aos objetivos dos países que, até então, se consideravam apenas (e quando muito) latino-americanos. A imagem de América do Sul enquanto escolha estratégica e ideacional passou, dessa forma, pela redefinição dos objetivos centrais dos Estados sul-americanos frente às distintas concepções de mundo que geralmente eram trazidas de fora (da Europa ou dos Estados Unidos, sobretudo) e, como atesta Galvão (2009), pela identificação, ancorada nos discursos diplomáticos, de pertencimento a um grupo que possuía características semelhantes e que poderia se unir para enfrentar desafios também similares.

Nesse sentido, a crise do Real de 1999, que tornou ainda mais evidente o esgotamento da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil, como proposto por Silva (2008), e as consequências que se sucederam ao Mercosul (como tratado no capítulo anterior), o crescente protecionismo internacional (derivado, também, dos desdobramentos do fim da Guerra Fria e das consequências do próprio neoliberalismo), a dívida externa dos países latino-americanos e a reinvestida norte-americana sob a região configuravam, grosso modo, o cenário internacional e delimitavam, também, as opções estratégicas para a política externa brasileira à época. É neste contexto que, de acordo com a retrospectiva de Santos (2014), o governo Cardoso passou a atuar como fomentador de um projeto regional de integração física e energética que possibilitasse ao Brasil superar as dificuldades externas e as de desenvolvimento interno.

Embora o Mercosul recebesse a centralidade da atuação brasileira na América do Sul, a crise do bloco determinou a criação de novos mecanismos que se refletissem na superação dos desafios e que, alinhados, pudessem representar também o fortalecimento e a ampliação da América do Sul (Silva, 2008). Dessa forma, enquanto nos primeiros anos do governo Cardoso o

desenvolvimento da região estaria mais atrelado à ideia de fortalecimento do núcleo sul-americano para se integrar ao núcleo maior, o hemisférico (a noção de *building-blocks*), a partir do final do primeiro mandato a ideia de aumentar o nível de integração (e aqui podemos ler primeiramente a econômica) por meio da infraestrutura começa a se desenhar (Silva, 2008; Santos, 2014) como uma política pública futura, uma diretriz da política externa.

Ainda em 1997, em aula no Instituto Rio Branco, ao falar das expectativas para o futuro do Mercosul e do acordo que estava sendo perseguido com a Bolívia e o Chile (ver capítulo anterior), o Chanceler Luiz Felipe Lampreia (Brasil, 1997a, p. 23, grifos nossos) apontou três alicerces que seriam, segundo ele, a base da integração regional então em curso:

Essa realidade da integração regional dá uma perspectiva nova [às] nossas antigas e excelentes relações com todos os vizinhos da América do Sul. De fato, *está em curso um grande processo de integração regional na América do Sul, fundado em três alicerces: a integração econômica e comercial, a integração energética e a integração física*. Uma expectativa com que realisticamente trabalham os analistas é a organização do espaço econômico sul-americano em função do mercado brasileiro. *Isso nos dá novas responsabilidades*.

Por esse discurso, não só ficam evidentes as bases pelas quais a integração seria buscada (“a integração econômica e comercial, a integração energética e a integração física”), como também o papel do Brasil neste processo. A “responsabilidade” de organizar o “espaço econômico sul-americano em função do mercado brasileiro” demonstra não apenas o peso da economia brasileira para a região, mas a importância que a região passa a ter sob a economia nacional e, por conta disso, o interesse brasileiro em atuar (liderar) na concertação política da América do Sul (Lampreia, 1997, p. 23). Essas características são ressaltadas no “Avança, Brasil”, plano de governo de Cardoso para as eleições de 1998 que sublinhava a importância da infraestrutura para concatenar as regiões brasileiras e, também, a importância da política externa em expandir essas conexões na região sul-americana por meio do fortalecimento do Mercosul e da ampliação das relações com os demais países da América do Sul (Cardoso, 2008). O anexo desse documento, por exemplo, trazia importantes obras de integração (principalmente energéticas) que ligavam os países da região e que já haviam sido iniciadas e/ou que seriam desenvolvidas pelo governo brasileiro e pela iniciativa privada nacional caso Cardoso saísse vitorioso na eleição daquele ano (Cardoso, 2008).

É importante lembrar que a questão energética (geração, consumo e acesso) era central no Brasil dada a vulnerabilidade externa que o país enfrentava e a conseqüente necessidade de suprir a crescente demanda nacional – um problema que persistia desde, pelo menos, os anos 1950 (Silva; Mallmann, 2019). Neste sentido, a importação de gás natural, energia elétrica e petróleo configurava-se como uma opção custosa para o desenvolvimento da economia brasileira. É por conta disso que o governo Cardoso se propôs a redirecionar a matriz energética brasileira: da importação de petróleo do golfo pérsico (costumaz desde o regime militar) à importação dos países da América do Sul, como Argentina e Venezuela; à interligação de redes de energia elétrica (e a contínua compra de excedentes do Paraguai em Itaipu) e à construção do Gasoduto Brasil-Bolívia (Torres Filho, 2002; Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). Essas medidas visavam não apenas baratear os custos de importação, mas também promover o desenvolvimento das empresas estatais (como a Petrobras) e fomentar a iniciativa privada, as quais absorveriam parte do processo de construção e desenvolvimento de tecnologias para a execução destes projetos (Torres Filhos, 2002).

Sobre o gasoduto, a primeira parte do trecho, que liga a cidade de Rio Grande, na Bolívia, a São Paulo, no Brasil, foi inaugurada em 1999 e, em março de 2000, inaugurou-se o trecho São Paulo–Porto Alegre. A obra foi majoritariamente financiada pelo governo brasileiro por meio do BNDES, sendo que o Brasil arcou com 80% dos custos, enquanto a Bolívia com 20%. Do lado brasileiro, 82% do financiamento foi adquirido pela Petrobras, que ficou com 51% das ações concernentes ao trecho do país, e o restante por empresas multinacionais do setor petrolífero (Torres Filho, 2002). Além disso, o projeto contou com isenções de impostos no Brasil, dada a mencionada “consolidação do processo de integração econômica na América do sul” e “a importância da implementação da área de livre comércio entre o Mercosul e a Bolívia” (Brasil, 1997b), o que demonstra a visão estratégica da política externa brasileira (e do governo em questão) não só de fomentar a indústria nacional ou diversificar a matriz energética, mas de consolidar uma agenda de negociação e a futura incorporação da Bolívia ao Mercosul. Além disso, destaca-se a importância da PEB em promover, por meio do Estado, a incorporação de mecanismos que diminuíssem as vulnerabilidades externas do país e que, ao mesmo tempo, aumentassem o peso político do país no sistema regional.

Para além disso, é interessante pontuar que a utilização do aparelho estatal para isentar e financiar essa obra vai de encontro às políticas e ao ideário neoliberal da gestão Cardoso, o que também serve para ilustrar a percepção de que a globalização assimétrica (Silva, 2008) também

acabava por inibir as forças do mercado a investirem em projetos de grande proporção e que, portanto, o Estado era necessário nestas condições. Essa visão é condizente, também, com a perspectiva de Cervo (2003; 2008), para quem o paradigma do Estado Logístico (a união do Estado com as forças do mercado – iniciativa privada) começava a substituir o paradigma do Estado Normal (Neoliberal) de inserção internacional já ao fim do governo Cardoso.

Para além das questões infraestruturais, a concertação política também foi almejada no sentido de garantir a estabilidade regional para os projetos brasileiros. Neste sentido, ao longo do mandato de Fernando Henrique Cardoso, várias foram as iniciativas brasileiras no sentido de consolidar a democracia e a paz na região. Para tanto, o governo utilizou-se do Mercosul, por exemplo, nas crises políticas paraguaias, e, também, da diplomacia presidencial e do corpo diplomático para mediar o conflito armado entre Peru e Equador (1995–1998), que teve a assinatura do tratado de paz em Brasília, em 1998 (Herz; Nogueira, 2002; Fuccile; Luciano; Bressan, 2021). Neste contexto, após a reeleição de Cardoso em 1999, Luiz Felipe Lampreia enumerou as 22 diretrizes (que chamou de “linhas de ênfase”) que caracterizariam a atuação da diplomacia brasileira a partir de então. Para além do reforço ao Mercosul, do fortalecimento das relações com a Argentina e do aprimoramento das relações bilaterais com os vizinhos da região, podemos destacar:

- a determinação de realizar uma aproximação ainda maior com os países irmãos da Comunidade Andina, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia, inclusive para chegarmos a um acordo de livre comércio logo que possível;
- a construção, na América do Sul, de um espaço integrado de intercâmbio econômico, articulação política e cooperação em todas as áreas, facilitado por indispensáveis empreendimentos comuns de integração física;
- a participação no processo de integração hemisférica, com ânimo positivo e defesa intransigente de nossos interesses: não haverá concessões comerciais de nossa parte, se não houver estrita reciprocidade em termos de acesso ao mercado norte-americano, canadense e mexicano;
- o aperfeiçoamento das relações com os Estados Unidos (Brasil, 1999a, p. 27).

A expansão da influência brasileira para a região andina não seria dada apenas pela convergência econômica, com a atuação do Mercosul (ver capítulo anterior), mas pela construção de um aparato político que ajudasse a construir “um espaço integrado de intercâmbio econômico, articulação política e cooperação em todas as áreas, facilitado por indispensáveis empreendimentos comuns de integração física” (Lampreia, 1999, p. 27). É interessante pontuar que essa construção reforçaria, também, a posição dos países sul-americanos em relação à Alca e às relações desiguais

(sem “reciprocidade”) com os Estados Unidos. Ou seja: para reforçar a região contra a ingerência externa, era necessário unir os países sul-americanos em um projeto que trouxesse benefícios mútuos e que fosse capaz de, ao menos inicialmente, contrabalançar a presença dos Estados Unidos na região.

Como podemos perceber, a linha mestra desse projeto seria dada pela integração da infraestrutura dos países, cuja importância estava reiteradamente mencionada nos discursos oficiais. Para tanto, o governo brasileiro se dispôs a arcar (via BNDES, por exemplo) com parte do financiamento, e, concomitantemente, procurou estabelecer outros vínculos institucionais internacionais que pudessem prover sustentação a este projeto e que, ao mesmo tempo, o tornasse mais atrativo (ou ensinasse mais segurança) aos demais países. Dessa maneira, consoante retrospectiva de Santos (2014), Cardoso se aproximou do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, onde, em dezembro de 1999, discursou sobre o desenvolvimento e a integração regionais ressaltando a necessidade de investimentos em infraestrutura (física e energética) e a importância dos investimentos já feitos e do papel do BID para o desenvolvimento regional num cenário internacional de globalização acirrada:

Na América do Sul, por exemplo, redesenhamos a geografia econômica. Estamos criando novos eixos de desenvolvimento, não apenas em uma perspectiva nacional, mas com o horizonte da construção gradual de um espaço integrado de prosperidade. (...) Tratamos de encontrar soluções mais eficazes para o problema secular das disparidades regionais. (...) É preciso aprofundar todo esse processo. Para isso, é necessário contar com um diagnóstico e constituir um portfólio de projetos para a América Latina e o Caribe, elaborados de comum acordo entre os países da região e com a parceria do BID, a qual, devo dizer, não nos tem faltado. Tenho em mente algo na linha do estudo dos eixos de desenvolvimento que já enfrentamos no âmbito do nosso Brasil com o Programa Avança Brasil, o Plano Plurianual de Investimentos em infra-estrutura e na área social (Brasil, 1999b, p. 525-526).

Vale notar que o presidente retomou a ideia do seu plano de governo para a área da infraestrutura já sinalizando a intenção de replicá-lo ou de remodelá-lo para a região com o objetivo de não apenas corrigir assimetrias, mas de construir um projeto regional “com diagnóstico e portfólio”. Pelo caráter “interamericano” do Banco, podemos associar a menção à América Latina e ao Caribe na criação deste projeto mais como uma reciprocidade diplomática do que como um caráter objetivo da política externa. Afinal, a reorientação, de América Latina para América do Sul como construção ideacional e objeto central da PEB, estava, como discorremos anteriormente, em processo gradual de interposição.

A ideia de desenvolvimento e investimento do “Avança, Brasil” seria novamente retomada em jantar com o então presidente Uruguaio, Julio María Sanguinetti, em fevereiro de 2000. Na ocasião, Fernando Henrique Cardoso salientou que o projeto brasileiro de integração entre as regiões internas do país não era suficiente para dinamizar o processo de desenvolvimento econômico, e que esta dinamização deveria se expandir para toda a América do Sul, o que daria à região maior capacidade de desenvolvimento:⁵⁵

É preciso que esses eixos sejam pensados em escala regional. Nas condições da economia atual, o desenvolvimento não é algo que possa parar na fronteira. O aproveitamento de recursos naturais, as ligações de transporte e energia devem fazer-se em uma perspectiva sul-americana. Esse é um aspecto central na ideia que tenho da América do Sul. Uma região que tem a vocação de progresso compartilhado e de crescimento econômico conjunto (Cardoso, 2000, p. 199-220, grifos nossos).

Segundo Santos (2014), foi a partir deste encontro, no BID, e do posicionamento de Cardoso em relação aos desafios da região, que foram lançadas as bases da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos (também conhecida como Cúpula de Brasília) que aconteceria em 2000, no Brasil, e que daria a origem, no decorrer dos anos, à criação da Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa – e, posteriormente, da Unasul. Com o objetivo de evitar a dissidência de qualquer país vizinho (especialmente de Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, os quais apresentavam receios em relação aos projetos brasileiros e/ou que tinham projetos paralelos de desenvolvimento regional), ou do esvaziamento da reunião, optou-se por vincular a convocatória da Primeira Reunião às comemorações dos 500 anos de “descobrimento”⁵⁶ do Brasil (Cosiplan, 2000; Santos, 2014).

O objetivo da proposta brasileira – encabeçada pelo então presidente Cardoso, que se incumbiu pessoalmente de grande parte da interlocução política e diplomática para a realização do encontro – era o de “dar seguimento ao trabalho de organização do espaço sul-americano” e o de “aumentar a visibilidade da liderança do Brasil na região a partir de políticas de integração comercial, energética, de transportes, etc” (Assessoria Especial da Presidência da República, Notas da reunião de 13/1/2000, *apud* Santos, 2014). Neste sentido, os temas do encontro (Mercosul e

⁵⁵ Neste jantar, além disso, Cardoso estendeu o convite ao Uruguai para participar da I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos.

⁵⁶ Este é o termo utilizado à época.

integração comercial, relações com a CAN, questões democráticas, narcotráfico e segurança amazônica), elencados pelo então presidente, dialogavam com as necessidades dos países da região e deveriam ser tratados como uma questão política de fato, mesmo que inicialmente não houvesse qualquer objetivo a ser negociado (Santos, 2014). Seria, neste sentido, o início de um processo de interlocução e concertação política que envolveria exclusivamente os países da região nos mais variados temas, mas que não teria relação direta com a discussão da Alca, por exemplo, como chegou a ser aventado pelos veículos midiáticos à época (Santos, 2014).⁵⁷

Essa, contudo, parece não ter sido a interpretação dos Estados Unidos. Embora a então Secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright, tenha afirmado que a Cúpula de Brasília não causaria temor ou preocupação ao seu país por ter certeza de que o Brasil discutiria temas que são de comum preocupação entre os dois em relação à América do Sul (como democracia, segurança, desenvolvimento, etc.), em visita ao Brasil, em 15 de agosto, Albright teria solicitado, ao Ministro Lampreia e ao presidente Cardoso, maiores explicações sobre as intenções brasileiras com a Cúpula de Brasília (USA, 2001). Além disso, dois dias antes da Primeira Reunião acontecer, o então presidente norte-americano, Bill Clinton, visitou a Colômbia e acordou um aporte de 1,3 bilhões de Dólares ao Plano Colômbia, para o qual pediu, implicitamente, apoio dos demais países da região (Em..., 2000). O Plano Colômbia, que havia sido firmado em julho de 2000 e arquitetado desde 1999 pelo governo norte-americano e colombiano, visava o combate ao narcotráfico, em especial às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Farc –, no projeto de “Guerra às drogas” dos Estados Unidos (Ramírez-Orozco, 2004; Pedraza, 2012; Vieira, 2014). A contrapartida da ajuda americana seria, como apontam Flandes e Castro (2018), o alinhamento da Colômbia à política externa estado-unidense (a exemplo do posterior apoio à invasão americana ao Iraque, em 2003) e a assinatura de acordos que permitiam o uso de diversas bases militares colombianas pelos Estados Unidos, o que causava preocupação dos países da região.

Mesmo com essa demonstração de força por parte dos Estados Unidos, a Primeira Cúpula de Presidentes Sul-Americanos aconteceu entre 31 de agosto e 01 de setembro de 2000 em Brasília,

⁵⁷ Embora não estivesse em pauta, a questão Alca, como dissemos anteriormente, era uma das prioridades a ser debatida para vários países à época, e era também muito atrativa, principalmente aos países menores que não possuíam grande capacidade industrial e que, portanto, não sofreriam impacto tão grande como os países maiores no caso de competirem com as grandes indústrias (fortemente subsidiadas) norte-americanas. É por essa razão, também, que a discussão da Alca era central ao Brasil e à Argentina, dada a atratividade que poderia gerar nos sócios menores do Mercosul, Paraguai e Uruguai.

com a presença dos 12 chefes de Estado sul-americanos (inclusive o da Colômbia) e o então presidente do BID, Enrique Iglesias e o da Corporação Andina de Fomento – CAF –, Enrique García (Brasil, 2000).⁵⁸ A reunião, um marco histórico para a América Latina e do Sul, demonstrou a capacidade de ação do Brasil como interlocutor regional e multilateral, o que foi demarcado nos documentos elaborados ao final do encontro. No Comunicado de Brasília (2000), por exemplo, ficaram estabelecidos compromissos conjuntos sobre os temas abordados na reunião: democracia, comércio, infraestrutura de integração, drogas ilícitas e delitos conexos, e informação, conhecimento e tecnologia. Para cada um deles, os chefes de Estado acordaram a cooperação conjunta para estreitar o intercâmbio (comercial, político e informacional) de modo a desenvolver e integrar a região com o objetivo de fortalecê-la para que fosse capaz de se estabelecer como uma região democrática e pacífica e, com isso, conseguir atrair mais investimentos, estimular o crescimento econômico e romper com as assimetrias e desigualdades (tanto as internas, de cada país, quanto as comuns, de toda a região). É interessante pontuar que a visão dos *building-blocks* também pode ser percebida no documento, já que é reforçada a ideia de que a integração hemisférica (entende-se implicitamente que seria via Alca) só seria possível via fortalecimento, primeiramente, da microrregião, América do Sul (Brasil, 2000). Esse ponto também foi reforçado no discurso de Cardoso quando do encerramento da reunião (Brasil, 2000).

No Comunicado, ademais, foram salientadas as percepções de que a América do Sul se constituía como espaço geográfico de grande potencial econômico e de desenvolvimento que enfrentava problemas recorrentes (e comuns a todos os Estados da região) advindos da globalização assimétrica e da abertura desigual dos países no âmbito externo,⁵⁹ problemas que a OMC não teria sido capaz de solucionar. Nesse sentido, a ação conjunta destes países, impulsionada pelo Brasil, seria a forma de adequar essas assimetrias e inserir a região de forma mais competitiva, com ação coordenada nos grandes temas em debate, no cenário internacional (Brasil, 2000). Essas ações contribuiriam, por fim, para a “consolidação e instrumentalização da identidade sul-americana”

⁵⁸ Além destes nomes, e da presença do então Representante do Congresso Nacional do Brasil, deputado Vilmar Rocha, outros representantes de Instituições Internacionais – como a Aladi, CAN, Parlamento Latino-americano (Parlatino), Sistema Econômico Latino-americano (Sela), Cepal, Fonplata e Banco Latino-americano de Exportações (Bladex) – também se fizeram presentes como membros observadores (Brasil, 2000).

⁵⁹ É interessante pontuar que há uma crítica explícita ao modelo neoliberal e à abertura promovida nos anos 1990 em toda a região que não foi seguida de melhora nas condições de acesso aos mercados e na redução das assimetrias (Brasil, 2000), o que reforça os argumentos de Cervo (2008) e Silva (2008).

(Brasil, 2000, p. 2, tradução nossa). Todas essas características foram, em maior ou menor grau, retomadas nos discursos de encerramento da Reunião de todos os presidentes sul-americanos (Brasil, 2000). Na reunião, ainda foram assinados dois documentos conjuntos concernentes à segurança regional, o primeiro relacionado à questão das Malvinas, no qual os presidentes disseram haver uma “situação colonial” sobre as Ilhas, e o outro referente à situação colombiana de guerra entre o Estado e as Farc, no qual declararam apoio ao processo de negociação de paz (Brasil, 2000; 2000).

Um dos pontos mais relevantes, entretanto, foi o lançamento da IIRSA, que ocorreu por meio de um grande consenso de que o desenvolvimento regional, o combate às desigualdades e níveis mais elevados de intercâmbio cultural, político, social e econômico só seriam possíveis por meio do aprimoramento e da expansão da infraestrutura física regional. Neste sentido, respondendo à demanda do Brasil, o BID elaborou dois documentos de apoio: 1) o primeiro, intitulado *La contribución del Banco Interamericano de Desarrollo a la integración física de América del Sur*, salientava as ações do Banco na área de infraestrutura, contanto com anexos que elencavam todos os aportes a projetos já efetuados e aos em andamento; 2) *un nuevo impulso a la integración de la Infraestructura regional en América del Sur* teve seu resumo executivo apresentado na reunião e versava sobre o tipo de regionalismo presente na América Latina (teoria), os efeitos da globalização, o papel do Estado na planificação e execução de projetos, os eixos pelos quais fluem o comércio, bens e o deslocamento das pessoas, a “situação atual” da infraestrutura e de como o crescimento impacta a infraestrutura e, por fim, um planejamento de médio e longo prazos para o aprimoramento da infraestrutura regional (BID, 2000). Da mesma forma que o BID, a CAF também contribuiu com o trabalho *Vías para la integración*, que continha informações detalhadas tanto sobre os projetos executados pela instituição quanto da infraestrutura e da logística regional relacionadas ao desenvolvimento sustentável, aos diferentes modais de transporte, às energias elétrica e a gás e às telecomunicações (BID, 2000).

Em suma, estes documentos serviram como base para a elaboração da proposta de um Plano de Ação para a integração infraestrutural da América do Sul, que se consubstanciou, em última instância, na criação da IIRSA. Este plano seria formado por nove diretrizes que, de maneira resumida, visavam o reconhecimento da situação atual da infraestrutura regional e a elaboração de propostas para ampliar e modernizar a infraestrutura física nas áreas de comunicações, energia e transporte, levando em consideração as desigualdades regionais (principalmente dos países sem

acesso ao mar). Além disso, buscava incorporar mecanismos de participação e consenso na definição dos objetivos, planejamento e distribuição de recursos. O plano teria a direção técnica do BID, CAF e Fonplata, que seriam responsáveis pela elaboração e apresentação de propostas detalhadas até o final do ano 2000 (BID, 2000).

Nesse sentido, entre quatro e cinco de dezembro de 2000, os Ministros de Comunicações, Energia e Transporte dos 12 países sul-americanos se reuniram em Montevideu, no Uruguai, para a definição e celebração do Plano de Ação, ocasião em que o nome IIRSA apareceu pela primeira vez (IIRSA, 2000a). O plano detalhava as diretrizes de ação, os eixos e setores de integração e desenvolvimento, os órgãos e um calendário de execução das obras e de reuniões institucionais a serem realizadas (IIRSA, 2000b). Além disso, ficaram definidos os seis primeiros eixos que deveriam receber os primeiros projetos (IIRSA, 2000a).

Uma semana antes da primeira reunião acontecer, o ministro Lampreia concedeu entrevista ao Correio Brasiliense e afirmou que o Brasil não tinha a pretensão de assumir nem de se candidatar à liderança regional já que isso poderia gerar desconfiança e conflito com os países da região (Brasil, 2000c, p. 240). A interpretação de Lampreia sobre liderança, contudo, estava associada à hegemonia, o que, aliado às características diferenciais do país (PIB, população, tamanho, idioma, etc.), poderia reascender questionamentos históricos sobre as atitudes brasileiras no cenário internacional (Brasil, 2000c; Galvão, 2009; Moreira; Quinteros; Silva, 2010). Apesar da diferenciação teórica-conceitual, concordamos com Burges (2006) quando afirma que a Cúpula de Brasília marcou o estabelecimento do Brasil como líder regional. Afinal, o Brasil estava demonstrando possuir todos os elementos definidores de uma Potência Regional (Quadro 1) e, por meio do consenso, iniciando a construção de uma iniciativa regional de governança que também seria fundada na participação consensual, na discussão e na difusão de ideias e propostas que não trariam apenas benefícios a si, mas à coletividade – todas as características necessárias para o estabelecimento de uma Liderança. A substituição de América Latina por América do Sul, reafirmada por Lampreia (2000), também tem relação com o estabelecimento dessa liderança, já que substituiu o eixo estratégico brasileiro do Latino para o Sul-Americano.

Essa substituição foi reforçada e, em certa medida, apressada, após os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos. Mais do que instrumentalizar o conceito de América do Sul, a iniciativa da Cúpula de Brasília instigou um sentimento de confiança por parte dos demais países sul-americanos em relação ao Brasil, enfraquecendo a ideia de um país imperialista ou hegemônico

(Galvão, 2009), e abrindo a possibilidade de, em certa medida, fortalecer a região contra a ofensiva norte-americana com as novas questões de segurança que estavam sendo impostas com a Guerra ao Terror. O receio brasileiro, e de muitos outros países, é que o combate ao terrorismo fosse estendido à questão do combate às drogas e do narcotráfico, o que implicaria a atuação militar norte-americana na região de forma explícita (Fuccille; Resende, 2013). A posição da diplomacia brasileira, nesse sentido, foi a de reforçar a ideia de que a América do Sul seria um território de paz e de democracia, e de que as boas relações entre os vizinhos seriam suficientes para resolver as questões securitárias da região (Galvão, 2009), ao mesmo tempo em que eram retomadas as reivindicações pela reforma dos organismos securitários globais, em especial do Conselho de Segurança da ONU (Arraes, 2005).

A temática securitária continuaria recebendo atenção tanto do Brasil quanto dos demais países da região, e fora reforçada na Segunda Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, que foi realizada na cidade de Guayaquil, no Equador, entre 26 e 27 de julho de 2002. Na ocasião, os presidentes assinaram uma declaração estabelecendo a América do Sul como uma Zona de Paz, na qual reforçaram os mecanismos e as iniciativas já acordadas sobre segurança regional e sobre o controle de armas. Para tanto, sinalizaram que a reunião de Ministros das Relações Exteriores do Chile e dos países membros da CAN e do Mercosul, que ocorrera um ano antes, sobre segurança e cooperação regional, poderia servir de molde para o estabelecimento efetivo de uma Zona de Paz na região (Los..., 2002a). Vale lembrar que o Mercosul, por conta dos atentados ocorridos nos Estados Unidos, também reforçou os protocolos de segurança e de combate ao terrorismo e ao narcotráfico, na tentativa de estabelecer uma política conjunta de segurança entre os membros, como tratado no capítulo anterior.

É interessante pontuar, dessa forma, que as convenções do Mercosul (e também da CAN) acabaram servindo como parâmetro para o início da elaboração de um planejamento conjunto sobre segurança regional – algo que havia sido brevemente citado no Comunicado de Brasília (2000) – o que reforça a percepção de que as políticas regionais produzidas e conduzidas pelo Brasil (neste caso, por meio do Mercosul) eram não só percebidas, mas também, de certa forma, reproduzidas pelos demais países da região. Isso demonstra, por conseguinte, que o Brasil possuía grande influência nos assuntos regionais e na capacidade de moldar as políticas públicas da região (uma das características essenciais de uma Potência Regional, como tratado no primeiro capítulo). Outro exemplo dessa influência pode ser percebido na decisão dos presidentes sul-americanos de

estabelecer um programa comum, regional, em relação ao desenvolvimento sustentável e aos objetivos da Agenda 21 da ONU sob coordenação de Cardoso e do então presidente do Equador, Gustavo Noboa Bejarano (Los..., 2002b).

Nesta Reunião, para além daqueles que já haviam participado da ocasião passada como observadores, estiveram presentes também representantes de outras organizações ou organismos internacionais, como a OEA, ONU, Organização Latino-Americana de Energia – Olade –, Parlamento Andino e Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural da América Latina e do Caribe – Arpel (Equador, 2002). Essa abrangência no número de membros observadores demonstra a importância e a notoriedade da Primeira Cúpula de Presidentes e a capacidade de atração e mobilização que ela gerou.

De acordo com entrevistas de diplomatas brasileiros concedidas a Burges (2006), o Itamaraty teria resistido às pressões do governo do Equador e da Venezuela para que a Cúpula de Guayaquil não tivesse o seu foco alterado e se tornasse uma Cúpula sobre Energia. Embora não haja nenhum documento oficial que trate da questão, Chávez declarou que iria propor a criação de um organismo petrolífero (à exemplo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP) ou energético regional para que os Estados sul-americanos criassem um modelo próprio de gestão e dispusessem de maior capacidade negociadora nesta matéria (Creamer, 2002). De fato, no Consenso de Guayaquil (2002), a questão energética recebeu bastante atenção (esteve em nove dos 34 pontos do documento), com os países declarando que o setor era estratégico para o desenvolvimento e que havia a necessidade de diversificá-lo e, por meio dos projetos da IIRSA, gerar uma cadeia regional e integrada de energia que fosse capaz de sanar não apenas as demandas nacionais, mas garantir a oferta para aqueles países que, porventura, necessitassem. Essa integração poderia gerar, ao fim, uma “Carta Energética da América do Sul” (Equador, 2002, p. 7).

Outros pontos pertinentes de serem destacados dizem respeito a acordos que foram firmados bilateralmente e que tiveram como base a interlocução da IIRSA, o que demonstra que a sua criação já apresentava resultados,⁶⁰ e à Alca. Diferentemente do Comunicado de Brasília (2000), no qual os presidentes reafirmavam o apoio de uma área de livre comércio em âmbito

⁶⁰ Foi apresentado, durante a Cúpula de Guayaquil, um documento intitulado *Informe del Comité de Coordinación Técnica* (CCT), no qual foram listados todos os projetos que já estavam em execução nesta etapa inicial da IIRSA e aqueles que seriam iniciados em breve além de uma perspectiva de consolidação e aprofundamento dos trabalhos por novos setores e eixos de integração (CCT, 2002?).

hemisférico e enfatizavam que as negociações deveriam levar em conta a diferença entre as economias (principalmente a dos Estados menores), no Consenso de Guayaquil (2002) a Alca aparece como uma negociação para o qual os países precisariam de uma capacidade negociadora maior, algo que seria alcançado com o acordo Mercosul-CAN, o qual era, segundo o texto, “imprescindível de ser concluído” (Ecuador, 2002, p. 7, tradução nossa). Ou seja, ao invés da habitual menção à abordagem dos *building-blocks*, há, explicitamente, a preocupação com relação à negociação da Alca e, também, uma articulação conjunta dos países sul-americanos, por meio da Reunião de Presidentes, nesta seara.

Essa preocupação, aliada à contestação aos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos, às proposições do então presidente Chávez – também a de criar um Fundo Humanitário Internacional para ajuda ao desenvolvimento – (Ecuador, 2002), à conjuntura internacional e à crise em alguns países (como na Argentina), alude à visão conjunta de que havia assimetrias que não diziam respeito apenas às mazelas e aos desafios históricos dos países sul-americanos, mas à parte do sistema implementado (e em tentativa de implementação) pelos países centrais. Essa visão fora reforçada nas críticas explícitas de Cardoso à maneira como a Ordem Internacional era conduzida pelos países desenvolvidos para a manutenção de benefícios a este limitado conjunto ao invés de um benefício verdadeiramente coletivo, global; à restrição dos mercados desenvolvidos, à financeirização do capital e à sua capacidade destrutiva e, finalmente, ao discurso de integração e solidariedade, emanado no Norte, que, segundo Cardoso (2002), é mais retórico que efetivamente prático.

Essa linha de raciocínio que vislumbra a distorção das práticas neoliberais e o caráter assimétrico da globalização é condizente com a análise paradigmática de Amado Cervo (2008), que apresenta o Estado Logístico como em fase de gestação ao final do governo Cardoso, e também à análise matricial de André Reis da Silva (2008), que afirma que a Matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil já estava em readequação a partir da segunda metade do governo Fernando Henrique Cardoso. Ambas as visões, embora teoricamente distintas, se assemelham ao concordar que o “ciclo neoliberal” não conseguia mais oferecer respostas imediatas às necessidades políticas, econômicas e sociais que estavam cada vez mais sendo demandadas tanto no Brasil quanto na região. Esse esgotamento teria, aliado a um cenário internacional mais propício para a atuação das potências regionais (visto a preocupação dos Estados Unidos com a Guerra ao Terror), impacto significativo na política externa brasileira e, portanto, também na América do Sul. A chegada de

Lula à presidência da República após a vitória nas eleições presidenciais de 2002 não só reforçou as críticas de Cardoso, mas colaborou para que o cenário sul-americano passasse por transformações significativas.

4.2 GOVERNO LULA

Como já tratado no capítulo anterior, Lula iniciou o seu primeiro mandato com um discurso que estabelecia a América do Sul como prioridade da agenda governamental externa, salientando que a integração sul-americana seria, antes de qualquer coisa, “um projeto político” (Brasil, 2003b). Essa prioridade, para muitos autores, significou o ajustamento da política externa brasileira para o entorno regional e a centralidade do MERCOSUL como um instrumento para ampliar a visibilidade e a capacidade de ação no plano internacional, seguindo a ideia do Brasil como um *global player* (Vigevani; Ramanzini Júnior; 2010; Malamud, 2011). Embora o Mercosul tenha, de fato, sido central na projeção internacional e regional do Brasil, outras iniciativas também adquiriram um caráter de extrema relevância na política externa de Lula, principalmente em aspectos em que o bloco Mercosulino apresentava limitações. Foi principalmente por essas razões que as reuniões dos presidentes sul-americanos continuaram a ser entendidas pela diplomacia brasileira como uma ferramenta importante de consolidação da liderança brasileira na região na passagem do governo Cardoso para Lula.

Em 2003 e 2004, nesse contexto, a IIRSA avançou na sua consolidação como instrumento efetivo da disposição sul-americana em aumentar os níveis de integração física, sendo que foram elaborados portfólios de projetos detalhados para todos os eixos estudados anteriormente ao passo em que ocorriam reuniões periódicas dos grupos e das comissões técnicas responsáveis pelo andamento da Iniciativa (IIRSA, 2003; 2004). Foram elaborados, assim, um conjunto de reuniões de trabalho intitulado Visão Estratégica Sul-Americana – Vesa –, coordenado pelo Comitê de Direção Executiva – CDE –, que se fundamentava na elaboração e no desenvolvimento de ideias-força sobre integração. Essas ideias deveriam levar em consideração sete princípios:

- 1) regionalismo aberto; 2) eixos de integração e desenvolvimento; 3) sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; 4) aumento do valor agregado da produção; 5) tecnologias da informação; 6) convergência normativa; e, 7) coordenação público-privada (Silveira, 2003, p. 3, tradução nossa).

Visando a participação da sociedade civil e das empresas privadas na elaboração e no desenvolvimento dessas ideias-força, foram realizadas, em 2005, reuniões em cada um dos países-membro da Casa. O que se percebe, a partir dos documentos elaborados pela CDE, é que a visão sobre o regionalismo aberto passa a ser questionada como meio de inserção da América do Sul no cenário internacional e como visão estratégica para pensar o desenvolvimento da região. Ademais, apontou-se, em todos os países, a necessidade de entender a IIRSA como uma política de Estado e não de governo, o que beneficiaria a manutenção das atividades da Iniciativa no longo prazo, independentemente das sucessões presidenciais de cada país (Cosiplan, 2011). Isso é condizente com o novo momento vivido pela América do Sul a partir da eleição de governos progressistas em diversos países – a chamada Onda Rosa – que buscavam, em grande medida, se distanciar de uma visão econômica *strictu sensu* para abranger novos meios e mecanismos de integração e participação social nas agendas do Estado (Silva, 2015). Dentro dessa perspectiva estaria, também, a aliança do Estado com o setor privado para a manutenção e o desenvolvimento das Iniciativas de integração regionais, com a iniciativa privada assumindo funções que antes eram atribuídas ao Estado (IIRSA, 2005). Esse pensamento está diretamente relacionado com a lógica neodesenvolvimentista, ou, como visto no capítulo anterior, com o Paradigma do Estado Logístico, que fora a estratégia de inserção internacional adotada pelo governo Lula e, em grande medida, posteriormente também pelo governo Rousseff (Cervo, 2008; Bresser-Pereira, 2016).

Neste contexto, a III Cúpula de Presidentes da América do Sul ocorreu no Peru, entre oito e nove de dezembro de 2004, e teve como membros observadores, desta vez, o México e o Panamá (Peru, 2004). O fator de maior destaque desta Cúpula é a Declaração de Cuzco (2004), pela qual os 12 países sul-americanos, indicando haver uma identidade sul-americana consolidada e a possibilidade de fortalecer as suas capacidades de negociação e de projeção internacional, transformam as Reuniões periódicas de Presidentes na Comunidade Sul-Americana de Nações – Casa. Como não havia, neste momento, a indicação de um Tratado Constitutivo ou de um aparato para institucionalizar a CASA, as Declarações Conjuntas em cada um dos encontros figuraram como os principais instrumentos de legitimação das intenções dos presidentes para com a região – assim como já acontecia antes do estabelecimento da Comunidade. Aliado a isso, tem-se também a convergência de ações e intenções com as instituições e organismos regionais, como a Aladi, a CAN e o Mercosul, e as de fomento, como o BID, a CAF e o Fonplata.

Um fator importante a ser ressaltado é a não menção à OEA, o que pode ser interpretado como uma tentativa de desvincular a Casa das pretensões e das pressões norte-americanas (Cuzco, 2004). O fato de a OEA ter uma abrangência continental não seria motivo para não mencionar a Organização, já que a Aladi fora mencionada e possui a mesma dimensão. A falta de menção à OEA seria, nesse sentido, não uma omissão, mas uma opção explícita dos presidentes sul-americanos e da vontade brasileira de construir um espaço puramente Sul-Americano que fosse capaz de interagir e ou convergir em especial com os países latino-americanos (como o México), o que fora demarcado em todas as reuniões presidenciais em maior ou menor grau e também no discurso do então presidente Lula ao fim da III Reunião. Na ocasião, Lula salientou a necessidade de verdadeira autonomia regional, a qual seria (e já estava sendo) construída por meio do diálogo e da confiança mútua entre os 12 países, para o desenvolvimento pleno das potencialidades da América do Sul (Brasil, 2004).

Sendo assim, a Casa iniciou a sua trajetória como um fórum (um organismo não institucional) de concertação política que buscava a convergência dos 12 países sul-americanos nas áreas política, econômica, social, cultural e de segurança de modo a estimular o desenvolvimento regional e a conexão (em todas as áreas) entre os países e a garantir maior capacidade negociadora na esfera internacional (Cuzco, 2004). Dessa forma, a Declaração de Cuzco (2004) pode ser analisada a partir de três eixos centrais: o político (via concertação e coordenação política), o comercial (via aprofundamento e convergência dos acordos e organismos regionais de comércio com todos os países) e de infraestrutura (o qual enfatiza a necessidade de superação das assimetrias existentes entre os países, algo que seria possível via o desenvolvimento, a continuidade e a evolução constante da IIRSA).

Estes eixos não são, via de regra, diferentes daqueles que já haviam sido delimitados nas outras duas Reuniões de Presidentes da América do Sul, o que demonstra que, embora não houvesse a iniciativa imediata de institucionalizar a Casa, os preceitos estabelecidos sob a liderança brasileira na Primeira Reunião se mantiveram. Nesta perspectiva, em complemento à Declaração de Cuzco, foi assinada a Declaração de Ayacucho (2004), pela qual os presidentes reiteram o compromisso democrático, com os Direitos Humanos, com a Justiça e o Desenvolvimento Social e com o estabelecimento da América do Sul como uma Zona de Paz, sempre respeitando a noção de soberania de cada Estado. Para tanto, esta declaração reúne uma série de convites a conferências

e reuniões ministeriais (o Brasil sediaria uma delas) para debater estes temas, além de fazer menção a outras que já haviam acontecido desde a Primeira Reunião (Ayacucho, 2004).

Na ocasião, o Brasil e o Peru assinaram um comunicado conjunto pelo qual reafirmaram o acordo⁶¹ de construção de uma via interoceânica para ligar os dois países e que seria financiado pelo governo brasileiro por meio do Programa de Financiamento às Exportações – Proex –, enquanto o Peru se responsabilizaria pela construção de outro eixo viário, dentro de seu país, que também serviria para ampliar a interconexão entre os dois Estados (Cusco, 2004). Esse comunicado, aliado ao discurso do então presidente Lula, demonstra a iniciativa brasileira em dispor dos meios (neste caso, econômicos/financeiros e políticos) para a consecução dos objetivos estabelecidos pela Casa, ampliando a oferta de crédito para além dos organismos de fomento supracitados e atuando como um *paymaster* por meio das agências de fomento nacionais, como o BNDES.

Na esteira desses processos, ocorreu entre 29 e 30 de setembro de 2005 mais uma reunião presidencial, a primeira formal da Casa. Na ocasião, emitiu-se uma declaração sobre a realização, de iniciativa do então presidente da Nigéria, de uma Cúpula América do Sul–União Africana, e outra sobre a continuidade da Cúpula América do Sul–Países Árabes, cujo primeiro encontro ocorrera em maio deste mesmo ano (Casa, 2005ef). Essas duas declarações demonstram que a Casa, mesmo com baixo grau de institucionalidade, estava se estabelecendo como a unidade política sul-americana e, dessa forma, conseguindo interagir com outras instituições extrarregionais para a intensificação das conversas e da concertação político-econômica. Ademais, essa postura de ampliação e diversificação de diálogo é condizente com a política externa brasileira do então presidente Lula, que buscou ampliar a atuação do Brasil no cenário internacional e nos fóruns multilaterais por meio da Cooperação Sul-Sul, como visto no capítulo anterior.

Nesse sentido, a Declaração Conjunta dos presidentes da Casa sobre a situação colombiana pode ser interpretada como um dos primeiros esforços da Instituição para se colocar como mediador de um conflito regional. A Casa parabenizava a atuação da missão da OEA para acompanhamento do processo de paz no país e apontava, diretamente, a necessidade de maior participação da comunidade internacional para o êxito da missão, solicitando ao Secretário-Geral

⁶¹ Firmado um mês antes na XVIII Cúpula de Chefes de Estado e de Gobierno do Grupo do Rio, que foi um grupo de consulta e de concertação política entre diversos Estados da América Latina e do Caribe.

da Organização que indicasse como a instituição sul-americana poderia auxiliar nesse processo (Pedersolli, 2005). Essa posição demonstra que a busca pela articulação regional não era apenas retórica, mas factual.

Outro fator de relevância desta reunião foi a posição venezuelana, que atuou na busca por liderar os demais países em pontos estratégicos para a Casa, como a questão energética. Um exemplo foi a apresentação da Petroamerica, definida então como um acordo multilateral para a coordenação de políticas energéticas entre os países latino-americanos, que teria a finalidade não só de coordenar, mas de construir uma cadeia produtiva e distributiva que serviria, também, para corrigir as assimetrias regionais em matéria energética (Casa, 2005c). Como veremos no próximo capítulo, a Venezuela estava se projetando regionalmente por meio da Alba (e também pela Casa) e se colocando, neste momento, em disputa com o Brasil pela liderança regional.

A criação da Alba, em 2004, se deu como resposta venezuelana à criação da Alca. Os países membros da organização,⁶² liderados pela Venezuela, buscavam formar uma união política com matizes ideológicas semelhantes que fosse capaz de resistir às pretensões norte-americanas na região. Ao mesmo tempo, estimulando o comércio, o bem-estar dos povos e a defesa de um comércio justo, a Alba servia como plataforma dos interesses venezuelanos do então presidente Chávez na luta contra o imperialismo (Nery, 2016). A Alba, dessa forma, era projetada pela Venezuela como um polo de resistência (aos EUA, ao neoliberalismo, ao imperialismo, etc.), que buscava fornecer um outro caminho para a integração e a cooperação dos países sul-americanos. Era, portanto, um projeto distinto do brasileiro, embora semelhante em alguns pontos. Semelhante no tocante ao fortalecimento dos laços regionais entre os países e da recusa pela ingerência externa, mas distinto por conceber uma matriz ideológica como prioritária e por integrar, além da América do Sul, a América Central e o Caribe.

Além disso, os presidentes assinaram uma declaração que instava as secretarias da Aladi, CAN, Caricon e Mercosul a prepararem estudos com a finalidade de criar uma convergência entre estas instituições comerciais que teria o objetivo último de formar uma zona de livre comércio sul-americana (Casa, 2005a). Neste mesmo sentido, foi assinada a declaração sobre Integração em Infraestrutura, que tinha o objetivo de afirmar a importância da IIRSA, buscar novos mecanismos de financiamento para os projetos estudados, e reafirmar a iniciativa venezuelana de criação da

⁶² Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

Petroamerica, e da uruguaia, de criação de um estudo para a implementação de um acordo de complementação energética entre os países sul-americanos (Casa, 2005b). Mais uma vez percebe-se que o Brasil deixou de produzir propostas sobre a questão energética – que já havia sido motivo de pressão na Cúpula de Guayaquil, em 2002 –, abrindo espaço para o crescimento da presença e da influência venezuelana dentro da Casa. Essa percepção é reforçada pela designação do então ministro de Energía e Petróleo (à semelhança do cargo de Ministro de Minas e Energia, no Brasil) como relator dos acordos firmados na reunião de Ministros de Energia, e pela definição da integração energética como prioritária na agenda da Casa (Casa, 2005cd).

Todos estes aspectos foram reforçados no documento intitulado Declaração Presidencial e Agenda Prioritária (Casa, 2005d, tradução nossa), na qual os presidentes reafirmaram os compromissos estabelecidos em Cuzco (2004) e estabeleceram a forma organizacional da Casa, seus objetivos e periodicidade. Nesse sentido, a CAN e o Mercosul serviriam como modelos para as reuniões setoriais, enquanto as reuniões presidenciais seriam a instância máxima de decisão e condução política. Ainda, foi instituída a Presidência *pró-tempore*, a ser exercida de forma rotativa e, sempre que possível, em ordem alfabética pelo período de um ano. Apesar disso, a primeira Presidência *pró-tempore* foi designada ao Brasil, ao invés da Argentina (primeiro país na ordem alfabética), o que demonstra não só um gesto diplomático simbólico de reconhecimento pela atuação brasileira ao longo das Reuniões Presidenciais, mas a influência do Brasil dentro da organização e na região. Outro ponto importante foi a definição de que a coordenação e concertação política regional frente ao cenário internacional são fatores centrais da Casa e que os pronunciamentos presidenciais seriam adotados mediante consenso (Casa, 2005d).

Essa prática vai também ao encontro dos objetivos da política externa brasileira do então presidente Lula, que buscava se inserir regional e globalmente como um articulador dos países em desenvolvimento (Burgess, 2013b). Nesse sentido, não interessava aos interesses brasileiros criar instituições ou mecanismos institucionais que fizessem discernimento entre o peso (político, econômico, militar, diplomático, etc.) dos países no cenário internacional. Essa característica foi, ao longo das décadas, um dos maiores questionamentos do Brasil nos foros multilaterais, como a ONU, OMC, FMI, etc, e nos regimes internacionais, como o de Não-Proliferação Nuclear. A reivindicação de atualização do Conselho de Segurança da ONU – CSNU – para que respondesse à nova configuração (sobretudo política) do ordenamento mundial, principalmente no pós-Guerra Fria, a luta pelo estabelecimento de normas equilibradas (entre países desenvolvidos e em

desenvolvimento) no comércio e no financiamento internacionais são apenas alguns exemplos desses objetivos (Cervo; Bueno, 2014a). Sendo assim, a não imposição era fator primordial para o estabelecimento de boas relações com os seus vizinhos, o que torna ainda mais evidente a busca por uma liderança consensuada, mesmo em momentos de disputa por influência, como no caso da Venezuela.

Houve consenso, assim, em relação aos rumos que a integração sul-americana deveria tomar. Nesse sentido, levando em consideração os debates da Vesa, a Casa passou a ajustar e a reorientar a maneira como projetava a integração sul-americana e a sua inserção no cenário internacional. O regionalismo aberto como *modus operandi* da Comunidade cedeu espaço para uma visão mais pragmática de inserção internacional, levando em consideração, também, a nova perspectiva que os países em desenvolvimento passavam a ter com o crescimento de suas economias – que eram impulsionadas, sobretudo, pelo *boom* das *commodities* – e com o desenvolvimento de uma classe média cada vez mais demandante e participativa (Singer, 2018). Dessa forma, a reunião presidencial de 2006, que ocorreu em dezembro em Cochabamba, na Bolívia, ampliou o aspecto infraestrutural e econômico para uma integração que considerasse, em consonância com outros organismos internacionais (como a ONU e o próprio Mercosul), saúde, direitos dos povos indígenas, meio ambiente e desenvolvimento sustentável como importantes fatores para a promoção de políticas públicas regionais (Casa, 2006a). Além disso, educação e desenvolvimento social e humano inclusivo foram estabelecidos como eixos prioritários de ação da Casa (Casa, 2006a), e elaborou-se um “chamado” para a criação de um espaço parlamentar para reflexão e debate sobre mecanismos institucionais para a Comunidade (Casa, 2006a).

Percebe-se, assim, que não só houve ampliação do entendimento sobre o que integração significava para a Casa, mas também a inclusão de demandas (e da participação) da sociedade civil organizada e empresarial na condução das estratégias de integração. A integração energética e a integração física também receberam atenção, reiterando os trabalhos da IIRSA e demandando aos comitês técnicos a elaboração de um novo plano de ação para o ano de 2007 e recomendando a participação da Olade e da Comissão de Integração Energética Regional – Cier – na elaboração de uma estratégia de cooperação energética para os membros da Comunidade (Casa, 2006a). Outro ponto relevante foi o comunicado endereçado ao BID, o qual pressionava a organização de financiamento regional a perdoar 100% das dívidas contraídas pela Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua com o argumento de que esta dívida impedia o desenvolvimento econômico

e social destes países. Esse comunicado é relevante porque demonstra, efetivamente, a coordenação dos países sul-americanos em matéria de política externa, servindo como um bloco de pressão frente a um organismo multilateral consolidado que exerceu papel importante na estruturação da própria IIRSA e (Casa, 2006b) o qual, meses depois, acabou perdendo integralmente as dívidas desses países (BID, 2023). Nesse mesmo sentido, outro movimento de pressão foi feito em relação às Malvinas, com uma declaração respaldando os direitos da Argentina em reivindicar o território em posse do Reino Unido (Casa, 2006b).

Para além desses pontos, a Declaração de Cochabamba (2006a) foi produzida com o intuito de colocar “a Pedra Fundamental para uma União Sul-americana”. Assim, retomaram-se os principais pontos acordados nas últimas reuniões presidenciais e estabeleceram-se os seis princípios fundamentais da integração sul-americana: 1) solidariedade e cooperação; 2) soberania nacional (respeito às decisões de cada Estado); 3) paz; 4) democracia e pluralidade; 5) Direitos Humanos; e 6) desenvolvimento sustentável (Casa, 2006a). Esses princípios seriam guiados pelo entendimento da integração regional como uma possibilidade viável e necessária para a superação das assimetrias, principalmente em um contexto de globalização que tende a intensificá-las (Casa, 2006a). Outro ponto interessante é a menção explícita da integração regional como impulsionador dos projetos nacionais de desenvolvimento de cada Estado e não apenas como meio de ampliar a cooperação entre os países. Essa questão coaduna com afirmação de que a integração da América do Sul está alicerçada sob alianças estratégicas e sob o fortalecimento do diálogo e da concertação política entre os Estados (Casa, 2006a). Ademais, pela primeira vez nas reuniões presidenciais há a menção de criar uma cooperação em matéria de Defesa, com o intercâmbio de informações e formação profissional entre os países. Nesse sentido, há a criação de uma Comissão de Altos Funcionários, mais um cargo que visaria aprofundar a (baixa) institucionalidade da Comunidade, que teria por objetivo assegurar a implementação das decisões tomadas pelos presidentes e pelos ministros (Casa, 2006a).

O que podemos depreender da Declaração de Cochabamba (2006a), para além dos aspectos de reforço à iniciativa de integração física e energética e da inclusão de outros eixos norteadores para esse processo, é o entendimento que a própria Comunidade estava estruturada por meio de alianças estratégicas e que, por conta disso, havia a necessidade de aumentar os níveis de institucionalidade. As alianças estratégicas entre os Estados, embora se constituam como um importante acordo entre as partes, podem ser fragilizadas ou até mesmo rompidas a partir de vários

fatores (políticos, econômicos, diplomáticos, sociais, militares, etc.), dentre eles as eleições presidenciais. A partir da eleição de um chefe de Estado, mesmo que por vezes oriundo de um mesmo campo político, pode haver o entendimento de que determinada aliança estratégica não condiz mais com as aspirações da política externa, o que leva a uma mudança de ajustes, de objetivo ou até mesmo a uma reorientação internacional (Hermann, 1990). Nesse sentido, uma aliança estratégica pura e simples pode se mostrar frágil no longo prazo, principalmente em uma aliança regional com vários atores que possuem características muito diferentes entre si. Dessa forma, aumentar o nível de institucionalidade da Casa seria determinante para assegurar a sua existência e o seu aprofundamento.

Essa preocupação continuou presente no ano de 2007, quando em 16 e 17 de abril ocorreu a I Cúpula Energética Sul-Americana, em Isla Margarita, na Venezuela. Na ocasião, embora o tema energético recebesse prioridade, a preocupação com as alianças estratégicas se fez presente tanto pela ausência de alguns chefes de Estado (como o da Guiana, Peru, Suriname e Uruguai),⁶³ que foram substituídos por ministros ou vice-presidentes, quanto pela declarada oposição entre o projeto de integração (energético) regional venezuelano e o brasileiro (IIRSA, 2007a). A disputa entre Brasil e Venezuela pela liderança (e pelo próprio modelo de integração) regional encontrava na questão energética um dos principais eixos de embate.

Por um lado, havia a pretensão brasileira de aumentar os níveis de integração energética pela construção e expansão da matriz energética, sobretudo gasodutos e linhas de transmissão, e pela expansão da cadeia dos biocombustíveis (principalmente o etanol derivado da cana-de-açúcar) (Malamud, 2007). Essa estratégia visava não apenas a integração econômica regional, mas a capacidade de internacionalização da Petrobras e das “campeãs nacionais” e, em certa medida, de sustentação do crescimento econômico brasileiro no longo prazo mediante o fomento da indústria (e do agronegócio) nacional. Para tanto, a abertura de mercado e a diversificação do setor energético e da infraestrutura correlacionada se consubstanciavam na lógica de expansão brasileira, o que favoreceria, em última instância, a presença do Brasil na região e, por conseguinte, os processos de integração que defendia.

⁶³ Vale lembrar, como exposto no capítulo anterior, que as relações entre Uruguai e Argentina estavam acirradas, dado o contexto da crise das *Papeleiras*, deflagrada em 2006.

Por outro lado, à Venezuela, um dos países com maiores reservas de petróleo do mundo (Opec, 2022), interessava a expansão do setor petrolífero e de gás-natural, o que ia de encontro às propostas brasileiras sobre biocombustíveis. Como bem aponta Nogara (2022), os biocombustíveis eram vistos por Venezuela e Cuba (principais países que criticavam esse tipo de suprimento energético) como um mecanismo imperialista que não só favoreceria as indústrias norte-americanas e que transformava comida (açúcar, principalmente) em combustível, mas como algo que poderia influir negativamente no mercado de açúcar, central para inúmeros países caribenhos. Em última instância, a atratividade dos biocombustíveis poderia levar à perda de poder destes dois países nas esferas multilaterais (como OMC, ONU) pela diminuição de votos dos países caribenhos na agenda defendida por Cuba e Venezuela. A “diplomacia do petróleo” era, portanto, central para as relações de poder e influência do projeto da Alba, capitaneado pela Venezuela (Malamud, 2007).

Nesse sentido, a ideia venezuelana era remodelar a inserção estratégica internacional da América do Sul por meio da questão energética ao estabelecer não só mecanismos físicos de interligação entre os países (como defendido também pelo Brasil), mas ao criar, na região, a Organização sul-americana de países produtores e exportadores de Gás – OPPEGASUR, na sigla em espanhol. Na visão da diplomacia brasileira,⁶⁴ a criação de uma organização desse porte não deveria ser discutida nesta cúpula, além de que a sua criação acabaria por separar os produtores e os consumidores sul-americanos, o que faria com que as assimetrias regionais aumentassem (Malamud, 2007; Senado, 2007). Ademais, a Venezuela tentou inserir no debate da Cúpula a iniciativa de criação do Banco do Sul, o qual, como tratado anteriormente, fora inicialmente rechaçada pela diplomacia brasileira (Malamud, 2007).

De modo retrospectivo, podemos entender que havia um receio da diplomacia brasileira de que a criação da OPPEGASUR – à semelhança da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP –, mas regional – viria a favorecer o peso político da Venezuela e, portanto, diminuir a capacidade de influência e de liderança do Brasil. Como tratado no capítulo anterior, vale lembrar que a Venezuela estava em processo de acercamento também do Mercosul, tendo recebido o convite brasileiro para se juntar ao bloco como membro-pleno. Percebe-se que, embora estratégica, a aliança com a Venezuela era um misto de aproximação e lapidação, a qual o Brasil

⁶⁴ Não há nenhum documento público que fale exclusivamente dessa proposta, mas há fontes jornalísticas (selecionadas inclusive pelo Senado brasileiro) e acadêmicas que atribuem à Celso Amorim este pensamento (Malamud, 2007; Senado, 2007).

procurava limitar sua capacidade de mobilização sempre que julgasse crítico a seus interesses na região.

Esse tipo de comportamento do Brasil, contudo, não é interpretado aqui como hegemônico, por mais paradoxal que a princípio possa parecer. Ao contrário, é e faz parte do nosso entendimento de liderança. Os interesses do Brasil enquanto Potência Regional se chocam, sim, com os interesses da Venezuela, então outra Potência Regional. No entanto, há também o entendimento, por parte do Brasil, de que os países, individualmente, disporiam de maior autonomia se as questões energéticas (produção, consumo e distribuição) fossem discutidas dentro de uma única organização regional (neste caso, a recém-criada Unasul), ao invés de criar uma segunda organização⁶⁵ que separasse os produtores dos consumidores. Para além de aumentar a desigualdade entre os países, isso poderia causar um rompimento do projeto político de agregação e integração regional a partir do deslocamento de poder e consenso da esfera regional (Casa/Unasul) para a da futura organização (OPPEGASUR). Ou seja: liderar, neste caso, significava mostrar aos demais países que o projeto venezuelano (ou ao menos parte dele), ao invés de integrar, poderia desintegrar a região.

No campo político, contudo, a ideia de América do Sul enquanto espaço de negociação estritamente sul-americano era defendida tanto por Chávez quanto por Lula. Ambos os líderes compartilhavam da ideia de que a inserção internacional da América do Sul deveria ser pensada pelos sul-americanos e que a ingerência de potências externas nestes processos – seja diretamente por Estados (principalmente os Estados Unidos), ou indiretamente, por Organizações (como a OEA) – não era condizente com o modelo de desenvolvimento, integração e autonomia regional que defendiam. Assim sendo, embora tenha havido disputa em torno do modelo (e dos meios) de organização da integração regional, houve também convergência política para que a Casa contasse com maiores níveis de institucionalidade e, com isso, pudesse ser capaz de gerar maior segurança (política, jurídica, institucional, etc.) aos membros e, também, garantir a sua continuidade.

Optou-se, dessa forma, pela sugestão venezuelana de substituir o nome Casa por União das Nações Sul-Americanas – Unasul – e de encomendar a elaboração de um Tratado Constitutivo para a organização (IIRSA, 2007a; Malamud, 2007). Do ponto de vista discursivo, como bem pontua Cardona (2008), “União” denota maior comprometimento que “Comunidade”, o que é coerente

⁶⁵ Esse foi um dos argumentos utilizados, também, pela diplomacia brasileira no início das tratativas a respeito da criação do Banco do Sul, como disposto anteriormente.

com o propósito da organização. Ademais, retiraria também o reforço implícito dos idiomas inglês e francês ao substituir *Sudamérica* por *Suramérica* (na grafia em espanhol/castelhano), enfatizando a representatividade do Sul Global (*Sur*) (Cardona, 2008). Essa substituição, embora possa parecer simples a princípio, visa a demarcar a América do Sul como um espaço político também ideacional (no campo das ideias), reforçando o comprometimento dos países na criação de um espaço (uma região) autônomo.

Tendo a disputa entre Brasil e Venezuela dominado grande parte das tratativas das reuniões (Malamud, 2007; Cabarcas, 2017), a I Cúpula Energética Sul-Americana pouco agregou em termos de materialidade, o que fez com que a Declaração de Margarita (2007) permanecesse, em grande medida, no campo da retórica. Houve, entretanto, para além do já citado, a criação do Conselho Energético Sul-Americano, que ficou responsável por apresentar diretrizes, plano de ação e propostas para a criação de um tratado energético sul-americano (IIRSA, 2007b).

Em meio ao contexto de críticas apresentadas ao governo colombiano pelo bombardeio de um acampamento das Farc no Equador em março de 2008 e do aumento da tensão na região (Pedraza, 2016), os presidentes dos 12 países sul-americanos se reuniram em Brasília em 28 de maio para celebrar a institucionalização da Unasul em sua primeira reunião oficial. Disputas e convergências políticas continuaram durante todo o processo de construção do Tratado Constitutivo da organização, o qual fora estruturado a partir de intensas discussões em diversas reuniões (especializadas, de analistas e de ministros) que envolveram todos os países sul-americanos e que se seguiram à cúpula de Isla Margarita (Cardona, 2008). A formalização e assinatura do Tratado, em Brasília, marca não só o comprometimento dos países vizinhos para institucionalizar a Unasul, mas também a vontade política de fortalecer os mecanismos regionais de cooperação e integração, mesmo em situação de crises e tensões, como esta entre Equador e Colômbia. Essa ênfase no fortalecimento dos processos de integração e cooperação e no transbordamento dessas ações ao campo prático (inclusão social, combate às desigualdades, participação cidadã, etc.) está expressa no Segundo Artigo do Tratado (Unasul, 2017, p. 8):

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação

cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

É interessante pontuar que esse Segundo Artigo salienta que os processos de diálogo deverão ser construídos de forma participativa e consensuada visando à independência (política, econômica, cultural, etc.) dos Estados Sul-Americanos. O que é reforçado no primeiro objetivo específico do Artigo 3, que tem por finalidade o “fortalecimento do diálogo político entre os Estados-Membro que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Unasul no cenário internacional” (Unasul, 2017, p. 8). Pode-se depreender, dessa forma, que a chave para desenvolvimento, integração e cooperação regionais está na manutenção do diálogo político e consensuado entre os Estados-parte, o que, em longo termo, fortaleceria a união entre os membros e tornaria possível a ação conjunta e estratégica, como organização, no cenário internacional – como disposto de forma mais específica nos artigos 12, 14 e 15, mas também em outras partes ao longo do Tratado (Unasul, 2017). A não diferenciação entre os Estados – que teriam peso igual nas definições das regras e ações da organização – visaria, dessa forma, a garantir e a manter o apoio político à instituição.

Do ponto de vista teórico, a não diferenciação tende a constranger a ação dos membros em ações unilaterais que dizem respeito à região (que poderiam ser reprovadas pelos demais) e, também, tende a estabelecer determinadas práticas como regra (como a consulta), já que as ações dos Estados estão em constante relação (direta e indireta) com as demandas dos grupos de pressão da sociedade civil (o efeito de *spill over*, transbordamento). O não alinhamento das políticas entre os Estados se mostra, dessa maneira, pouco favorável, já que poderia levar à suspensão de determinado país da organização, o qual ficaria à margem das decisões de caráter regional e perderia apoio institucional e acesso a recursos, investimento e políticas comuns da organização, o que também poderia impactar negativamente nas demandas dos diversos grupos (político, econômicos, sociais) que sustentam a política governamental de cada Estado (Haas, 1964; Mariano; Mariano, 2002).

A não diferenciação, a adoção de políticas de modo consensuado e o intergovernamentalismo foram apontados, por muitos autores, como empecilhos tanto para o desenvolvimento pleno quanto para a consolidação e efetividade da Unasul (Cabarcas, 2017). É válido ressaltar, entretanto, que grande parte dos trabalhos que tratam a temática enxergam essas questões como obstáculos para alcançar a supranacionalidade, então vista, aos moldes da União

Europeia, como a melhor maneira de governar e integrar (Mallmann, capítulo livro do andré). Contudo, analisar os processos de integração sul-americanos partindo de teorias que tratem a União Europeia como “o” modelo máximo de integração limita, como já abordado anteriormente, o entendimento das variáveis históricas, políticas, econômicas, sociais e securitárias presentes na América Latina como um todo e que possuem, em grande medida, distinção considerável das variáveis europeias (Hurrell, 1995; Acharya, 1997; Feraboli, 2016ab). O intergovernamentalismo, na América do Sul, é central nos processos de integração, visto a necessidade que os países têm de manter certa autonomia para a execução de suas políticas externas. Assim, o consenso e a não diferenciação entre o peso dos Estados podem ser interpretados como um amálgama, que não só liga diferentes demandas e grupos sociais, como também serve para unir a vontade política dos membros e a autonomia decisória em política externa para tornar viável a institucionalização da Unasul. Afinal, a melhor integração não é aquela desejada, mas a possível de se obter.

Os processos, em cada país, de negociação internos de ratificação do Tratado Constitutivo da Unasul corroboram essa visão de que a questão supranacional não teria como, à época, ser implementada. O Brasil, por exemplo, que foi o mediador de vários processos e, como defendido neste trabalho, a liderança regional responsável pela união dos países Sul-americanos, foi o último país a ratificar o tratado, em 14 de julho de 2011, no primeiro governo Dilma Rousseff (Cabarcas, 2017). A cronologia dos eventos, de negociações e interesses em jogo trazida por Cabarcas (2017) para a ratificação de cada um dos Estados-parte ilustra bem o peso que a questão da autonomia tinha para vários destes países, assim como a dificuldade de adotar o compromisso com uma nova Organização que nem teria, a princípio, poderes supranacionais.

Em relação ao texto do tratado, é interessante pontuar que, no que tange aos objetivos específicos da organização (que são 21, ao total), a integração energética, ponto alto de tensão na Cúpula de Isla Margarita, aparece antes da integração infraestrutural (o quarto e o quinto objetivos, respectivamente), que foi um dos principais pontos de debate em todas as cúpulas de presidentes sul-americanos e que, de certa forma, motivou a criação da Casa (Unasul, 2017). Embora esses dois pontos estejam interconectados (pelo desenvolvimento de infraestrutura), a sobreposição de prioridade demonstra que a questão energética era vital para a política externa dos Estados Sul-americanos, então ainda altamente dependentes de importação extrarregional de petróleo e derivados, como tratado anteriormente.

Além disso, a partir do reconhecimento dos resultados obtidos pela CAN e pelo Mercosul para os processos de integração, objetiva-se estabelecer uma convergência paulatina e flexível de políticas multisetoriais que seja coerente com as idiossincrasias de cada Estado-parte (Unasul, 2017). Isso significa dizer que os países membros teriam tempo para adaptarem suas políticas internas ao novo processo regional, e que a Unasul não absorveria automaticamente as decisões, regras, normas e os acordos dos demais processos de integração, mas que os levaria em consideração para planejar uma integração regional mais completa e abrangente. Dessa forma, a pressão e os eventuais choques e conflitos políticos (entre grupos de pressão, instituições e entre os próprios processos de integração) seriam reduzidos nos primeiros anos de adesão e adaptação dos Estados.

A Unasul estaria, então, dividida em uma série de Conselhos (setoriais), que teriam a responsabilidade de propor ao Conselho de Chefes e Chefes de Estado (órgão máximo da Instituição) diretrizes, regras, normas, acordos e decisões sobre políticas públicas regionais e relações intra e extrarregionais. Além disso, a organização conta com uma Secretaria Geral e com uma Presidência *pró-tempore*, a qual seria exercida em ordem alfabética por todos os Estados-Membros pelo período de um ano e que teria, entre outros, o compromisso de convocar reuniões e de representar a Unasul internacionalmente (Unasul, 2017). Essas medidas e atribuições configuravam a institucionalização da Organização e concediam à Unasul personalidade jurídica internacional.

O primeiro enfrentamento da Instituição ocorreria, assim, em 15 de setembro de 2008, quando os chefes de Estado se reuniram em uma cúpula extraordinária, convocada pela então presidente chilena Michelle Bachelet,⁶⁶ da Unasul para discutir a crise instaurada na Bolívia. A crise é parte de um cenário político-social complexo que se deteriorou com a tentativa do governo de Evo Morales em reorganizar a estrutura econômica-política-social do país ao longo do seu mandato.⁶⁷ Nesse sentido, prefeitos de grandes cidades e localidades bolivianas (como La Paz e Media Luna) não reconheceram o processo de instauração de uma nova Constituição no país e declararam autonomia em relação ao governo federal, o que agravou a crise política e social, que

⁶⁶ O Chile ocupava a presidência *pró-tempore* da Unasul à época.

⁶⁷ Como menciona Cabarcas (2017, p. 112, tradução nossa), o governo de Morales tinha cinco pilares fundamentais como estratégia política: “i) reforma da estrutura do Estado, ii) controle estatal dos recursos naturais, iii) Assembleia Constituinte e renovação do referendo autônomo, iv) reformulação da política fundiária e, v) emissão de políticas sociais para os setores oprimidos do país”.

resultou, entre outros, no enfraquecimento da legitimidade do poder federal (principalmente depois da reeleição de Morales, em agosto), em massacres civis, expulsão do embaixador norte-americano do país e em ameaças de secessão (Cabarcas, 2017).

Sob este cenário, a Unasul emitiu duas notas, a Declaração de La Moneda (2008) e a Declaração da Unasul (2008). Ambas as declarações expressavam, entre outros, apoio ao governo “Constitucional” de Morales e repudiavam as tentativas de secessão, afirmando que não reconheceriam qualquer governo oriundo de eventuais golpes civis ou de rupturas institucionais (Unasul, 2008). Dessa maneira, criou-se uma comissão de apoio e assistência ao governo boliviano (para investigar o massacre civil ocorrido na cidade de Pando) e outra comissão encarregada de acompanhar o processo de diálogo político entre as partes e a restauração da ordem democrática interna (Unasul, 2008). É interessante pontuar que a Declaração de La Moneda (2008) faz menção ao Tratado Constitutivo da Unasul, consagrando os princípios de soberania e não interferência em assuntos internos, inviolabilidade territorial, democracia e respeito aos Direitos Humanos, por isso as duas comissões enviadas à Bolívia contavam com membros do próprio governo boliviano e foram solicitadas por Morales.

Um dos aspectos de interesse para esse trabalho, dessa forma, reside no fato de a diplomacia brasileira (encabeçada diretamente pelo então presidente Lula) ter liderado as tratativas com os demais membros da Unasul para estabelecer comissões que não interferissem diretamente nos assuntos internos da Bolívia – algo que se espera de uma liderança regional baseada no consenso. As análises de Malamud (2008) e de Cabarcas (2017), que ouviu diversas fontes que estavam envolvidas, direta ou indiretamente, nestes processos, relatam que Hugo Chavez,⁶⁸ Evo Morales, Rafael Correa (então presidente do Equador) e Cristina Fernández de Kirchner (então presidenta da Argentina) defendiam a intervenção (inclusive militar) no país caso se confirmasse o golpe de Estado que estaria em marcha. Do outro lado, Lula, apoiado por Bachelet e Álvaro Uribe (então presidente da Colômbia) defendia a solução do conflito por meio de negociações que teriam a Unasul como mediadora, que saiu vitoriosa com a Declaração conjunta de La Moneda (2008).

⁶⁸ Segundo Malamud (2008) e Cabarcas (2017), Chavez desejava incluir uma menção de condenação à ingerência externa dos Estados Unidos nos assuntos internos da Bolívia, o que fora rechaçado explicitamente por Lula. Segundo Malamud (2008), tanto a Venezuela quanto os Estados Unidos haviam sido acusados de intromissão (pelos dois lados) nos assuntos internos durante o conflito.

Ademais, é interessante mencionar que não há, nos documentos formais da Unasul, qualquer menção à participação da OEA para resolução da crise. A não menção à Organização dos Estados Americanos visava, ao mesmo tempo, limitar a influência dos Estados Unidos nos processos de negociação do conflito e estabelecer a Unasul como fórum de diálogo político e de resolução de crises, como mencionado na Declaração de La Moneda (2008). Essa posição da Unasul é coerente com o entendimento da política externa brasileira sob a região sul-americana que se estabeleceu desde, pelo menos, a primeira Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília, nos anos 2000, qual seja: a de que os assuntos dos países sul-americanos devem ser tratados pelos próprios países, sem a necessidade de ingerência externa. Esse, ademais, foi um dos pontos motivadores que deu início à criação da Casa e, posteriormente, da Unasul. Assim, como líder regional, o Brasil assumiu a postura de interlocutor/mediador não apenas sob a crise na Bolívia,⁶⁹ mas dentro da própria Unasul a partir das negociações em torno das medidas a serem adotadas pela Instituição⁷⁰ (Unasul, 2008).

A crise da Bolívia serviu, ademais, para reforçar a posição brasileira, dentro da Unasul, da necessidade de criar um espaço de diálogo específico para temas de defesa (posteriormente denominado Conselho de Defesa Sul-Americano – CDS). Como exposto no capítulo teórico, possuir grande influência nos assuntos regionais e definir a agenda de Segurança Regional são, respectivamente, elementos essenciais e esperados de uma Potência Regional. Dessa forma, criar um espaço de diálogo e consenso sobre temas de Segurança dentro de uma Instituição regional era vital para aumentar a influência brasileira (outro elemento esperado de uma Potência Regional) e viabilizar a sua posição de liderança. Para o Brasil, a questão securitária era importante tanto para conter a presença e a influência dos Estados Unidos na região (também por meio da cooperação em defesa) quanto para fortalecer a indústria nacional de defesa (Vaz; Fuccille; Rezende, 2018).

Vaz, Fuccille e Rezende (2018) apontam que houve uma convergência de esforços da diplomacia brasileira na estruturação do CDS e da Estratégia Nacional de Defesa – END – lançada também em 2008. A convergência era perceptível não apenas pela ligação entre defesa no âmbito interno e externo ou pelo desenvolvimento da indústria nacional contidas na END, mas também

⁶⁹ A pedido da Bolívia, a Unasul enviou, em 2009, uma missão de Observação Eleitoral para acompanhar o *Referendum Dirimidor* que aprovou a Nova Constituição Política do país (Unasul, 2009a).

⁷⁰ O trabalho de Cabarcas (2017) retoma, com mais detalhes, a execução das comissões responsáveis por auxiliar a Bolívia, bem como os objetivos de Argentina, Brasil, Colômbia e Venezuela para com o conflito e as respostas institucionais da Unasul.

pela cláusula 18 da END, que dizia explicitamente que o CDS iria criar um espaço de diálogo consultivo para prevenir conflitos e impulsionar a cooperação militar e a integração da base de defesa nacional sem a presença de qualquer país extrarregional (Vaz; Fuccille; Rezende, 2018). Essa articulação entre política interna e externa brasileira reforça o nosso argumento de que o Brasil, à época, enxergava a América do Sul como de interesse vital para seu desenvolvimento (político, econômico, militar, social, etc.), e que, portanto, se propunha a exercer a liderança deste espaço.

Nesta perspectiva, a articulação em torno da criação do CDS foi intensificada no início do ano de 2008, impulsionada pela crise gerada quando a Colômbia bombardeou acampamentos das Farc (em território equatoriano) em março (Teixeira Júnior, 2013). A diplomacia brasileira aproveitou a ocasião para realizar reuniões bilaterais com todos os membros da Unasul para, duplamente, promover e receber apoio para a criação do CDS. Nesse sentido, o então Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, foi o encarregado de viajar, entre abril e maio de 2008, aos países e fazer uma primeira apresentação da proposta brasileira e angariar apoio para sua criação (Teixeira Júnior, 2013). A opção por debater, bilateralmente, a proposta de criação do CDS antes de propor a sua criação na própria Unasul pode ser entendida, ainda, como cautela da diplomacia brasileira frente aos receios (muitos deles históricos) que os países sul-americanos tinham em relação ao “Brasil hegemônico”, como debatido anteriormente. Sendo assim, as viagens de Nelson Jobim procuraram, também, demonstrar que os planos do Brasil para a questão securitária da região visavam a administração de problemas comuns (como o narcotráfico, a questão de proteção da Amazônia, a proteção da costa, do comércio, da matriz energética, etc.) e a elaboração de estratégias conjuntas para eventuais crises regionais, como esta entre Colômbia e Equador.⁷¹

Em maio, quando a primeira reunião da Unasul aconteceu, sob a convocação de Lula, a criação do CDS foi levada formalmente para discussão dentro da Instituição. Na ocasião, o então presidente Lula (Brasil, 2008a, p. 3) afirmou que seria a hora de “e aprofundarmos nossa identidade sul-americana, também no campo da defesa”. Mencionando a atuação brasileira na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti – Minustah – e o papel das Forças Armadas para

⁷¹ Teixeira Júnior (2013) estudou com mais detalhes a participação de Nelson Jobim para a criação do CDS, analisando suas viagens, seus pronunciamentos, e o teor em torno da negociação (e da criação de consenso) com cada um dos membros da Unasul e também com os Estados Unidos, ao qual foi apresentada a proposta brasileira com o intuito de reduzir a pressão norte-americana sobre os membros da Unasul.

garantir a Paz, o então presidente Lula (Brasil, 2008a, p. 3-4) afirmou que seria necessário “articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e à autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não-intervenção em assuntos internos”. Em entrevista concedida após a reunião, Lula reafirmou o papel da diplomacia na busca por consenso e na tentativa de demonstrar que a proposta do CDS seria benéfica para todos os membros:

Quando eu pedi ao ministro Nelson Jobim que viajasse por todos os países da América do Sul, abrindo a primeira discussão com os presidentes ou com os ministros da Defesa dos países, era porque nós temos que levar algumas coisas em consideração. Nós temos a questão da Amazônia e temos vários países amazônicos; nós temos a questão do Pacífico e a questão do Atlântico; nós temos o mar do Caribe e, portanto, nós precisamos ter o nosso setor de defesa pensando conjuntamente sobre vários desses assuntos. E isso só será possível se nós criarmos um instrumento. O instrumento é um Conselho e eu penso que o que foi aprovado no Encontro foi uma coisa extremamente importante. Na hora que nós fizemos a apresentação da proposta nós, então, decidimos que o grupo de trabalho vai se reunir e em 90 dias apresentará a proposta final do Conselho de Defesa (Brasil, 2008b, p. 3-4).

Dessa forma, convocados por Lula para uma reunião extraordinária da Unasul em 16 de dezembro de 2008, os presidentes sul-americanos elaboraram uma declaração na qual parabenizavam a Instituição pela atuação na crise da Bolívia. Além disso, foi aprovada⁷² a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, o qual seria regido pelos princípios da ONU, da OEA e do Tratado Constitutivo da Unasul, e o qual teria três objetivos principais: 1) consolidar a América do Sul como zona de paz; 2) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa; 3) criar consensos para fortalecer a cooperação regional em termos de defesa (Unasul, 2008). Esses três objetivos principais, de certa forma, são um resumo do projeto brasileiro e são convergentes com as delimitações ideacionais da política externa brasileira para a região, o que reafirma o nosso argumento de que havia não só a pretensão do Brasil de exercer a liderança regional, mas que os demais países reconheciam essa liderança (respectivamente, elementos essenciais e esperados de uma Potência Regional).

A construção de consenso em torno da criação (e aprovação por todos os membros) do CDS teve como principal limitador a posição do então governo Uribe, que acreditava que questões como

⁷² No mesmo documento, foi aprovada também a criação do Conselho de Saúde Sul-Americano (Unasul, 2008), que é importante em termos de integração e cooperação regional, mas que não faz parte da presente discussão.

narcotráfico e terrorismo seriam manipuladas no debate em matéria de defesa (Cabarcas, 2017). Este ponto, segundo Teixeira Júnior (2013), foi motivo de conflito durante as discussões do grupo de trabalho designado para discutir a elaboração do acordo de criação do CDS. Segundo Cabarcas (2017), a Colômbia, de certa forma, condicionou o seu apoio e a sua entrada no CDS mediante a condição de que a Unasul rechaçasse a presença (e a atividade) de grupos armados ilegais. A posição colombiana visava, desse modo, o apoio dos demais países no combate às Farc, e, eventualmente, contar com o apoio da Unasul em processos de negociação com o grupo armado. Esse ponto acabou sendo inserido no documento de criação do CDS como um princípio básico de seu funcionamento (o que foi considerado uma vitória da diplomacia colombiana, já que alguns países, principalmente a Venezuela, eram contrários), a saber:

Reafirma a convivência pacífica dos povos, a vigência dos sistemas democráticos de governo e sua proteção, em matéria de defesa, frente a ameaças ou ações externas ou internas, no marco das normativas nacionais. Da mesma forma, rechaça a presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer que seja sua origem (Unasul, 2008, p. 3).

O que se percebe, a partir da análise dos interesses envolvidos, é a capacidade que a diplomacia brasileira teve de promover diálogo e resolver pontos de dissenso entre os membros, o que tornou possível a efetivação de um Conselho de Defesa com todos os países-chave da região. O CDS, sem a Colômbia, acabaria por perder legitimidade para tratar de assuntos sensíveis na região, como problemas de fronteira, narcotráfico, proteção ambiental, Direitos Humanos, etc. Este é mais um exemplo da disposição do Brasil em liderar a região por meio da construção consensuada de normas, princípios e procedimentos, agora também em matéria de Defesa.

Além disso, a entrada da Colômbia no CDS foi de vital importância para que se resolvesse, em 2009, um outro grande desafio regional para Unasul, a assinatura de um acordo de cooperação militar que o governo Uribe estabelecera com os Estados Unidos. Fruto de uma relação de cooperação de décadas, o acordo, que teria o objetivo oficial de auxiliar a Colômbia no combate ao narcotráfico, era mais um dentre os vários entendimentos já firmados com os Estados Unidos. Contudo, o que o torna especial são algumas particularidades do acordo, que, por serem abrangentes, permitiriam aos Estados Unidos uma ampla capacidade operativa em solo colombiano (Vieira, 2014). O acordo, como salienta Cabarcas (2017), não permitia o estabelecimento de bases norte-americanas em solo colombiano, mas, na prática, resultava em uma seção do uso de bases e

instalações militares aos Estados Unidos, bem como liberdade de circulação e de ação de militares norte-americanos (também em região fronteiriça) que estivessem perseguindo terroristas⁷³ (Vieira, 2014).

Os termos do acordo, neste sentido, trouxeram grande preocupação aos países sul-americanos (principalmente ao Brasil e à Venezuela), que entendiam que haveria a ingerência de uma potência extrarregional nos assuntos internos da região. Essa ingerência contrariava, por si só, o princípio cerne da Unasul de estabelecimento de diálogo e cooperação para resolução de problemas (agora também em matéria securitária, com o CDS) regionais entre os vizinhos. Nesse sentido, o então presidente Uribe realizou uma série de viagens pela América do Sul para discutir, bilateralmente, os termos do acordo, salientando, ainda, que informações importantes seriam repassadas durante o encontro da Unasul, em 10 de agosto (Vieira, 2014).⁷⁴

A reunião dos Chefes de Estado da Unasul, em 10 de agosto de 2009 em Quito, assim, teve como uma das principais preocupações a questão do acordo, embora pouco tenha se resolvido na ocasião, já que Uribe não estava presente.⁷⁵ Dessa forma, a reunião de Quito foi voltada a debater os efeitos da crise financeira internacional sobre os países emergentes e como a integração e a cooperação regional poderiam ser uma saída para os países sul-americanos (Unasul, 2009a). Não obstante, foram criados, também, o Conselho de Luta ao Narcotráfico; de Desenvolvimento Social; de Educação, Cultural, Ciência, Tecnologia e Inovação; e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan –, que assumiu as responsabilidades da IIRSA no planejamento de ações e no desenvolvimento de ideias e projetos sobre integração física regional (Unasul, 2009a). A IIRSA, contudo, dada sua importância e sua trajetória, não deixou de existir, tendo sido incluída no Cosiplan como um fórum técnico de infraestrutura (IIRSA, 2011).

⁷³ De acordo com Vieira (2014) não há uma definição clara do que os Estados Unidos entendem por terrorismo, sendo que vários órgãos do governo usam o termo de maneira distinta, o que aumenta a possibilidade de ação do governo em solo estrangeiro.

⁷⁴ Equador e Venezuela negaram receber a visita de Uribe (El..., 2009). A relação entre Colômbia, Equador e Venezuela se deteriorou muito após o embate das forças colombianas em território equatoriano, em 2008. Desde então, estes governos trocaram inúmeras acusações sobre a atuação nas fronteiras dos países, sobre a ligação da Colômbia com os Estados Unidos e sobre o suposto apoio do governo venezuelano às Farc. A Venezuela chegou, inclusive, a retirar seu embaixador de Bogotá. O lançamento desse acordo é apenas mais um dos objetos de embate na relação entre estes países.

⁷⁵ Muitos veículos de comunicação noticiaram a preocupação dos presidentes sul-americanos a respeito do acordo militar Colômbia–Estados Unidos, as implicações para a região e os bastidores da reunião de Quito (The..., 2009). Cabarcas (2017) também traz um apanhado da posição dos principais países, suas críticas e seus direcionamentos à questão.

O que se pode depreender da Declaração de Quito (2009), para além da expansão dos Conselhos da Unasul para áreas de interesse fundamental para o aumento da integração e da cooperação regional, é uma forte retórica institucional com dois grandes objetivos: 1) reconhecer a importância da Unasul como um fórum de concertação regional consensuada que discute temas não só regionais, como extrarregionais e de importância global, a exemplo da crise econômica internacional, mudança climática, desenvolvimento sustentável, Direitos Humanos, etc.; 2) demonstrar que a Unasul, mesmo incipiente, estava conseguindo se materializar como uma Instituição Regional respeitada e que tomava medidas assertivas para a resolução de crises e problemas regionais. A reunião em Quito, contudo, não conseguiu mitigar o receio em torno do acordo militar Colômbia–Estados Unidos. Por conta disso, uma reunião extraordinária dos Chefes de Estado foi marcada para acontecer na Argentina, em 28 de agosto de 2009.

Consoante Vieira (2014), a Argentina teria sido escolhida como sede da reunião por não ter emitido notas de rechaço ao acordo, por não ter se mostrado, até aquele momento, sensível às possíveis consequências da utilização de bases militares pelos Estados Unidos e por ter relações estáveis com a Colômbia. O Brasil, no entanto, mesmo defendendo o princípio da soberania para a execução de acordos internacionais de qualquer natureza, expressava sua preocupação com a real utilidade das bases colombianas pelos norte-americanos e com a possibilidade da guerra ao narcotráfico se estender a outros territórios, incluindo a Amazônia brasileira (El Tiempo, 2009; Vieira, 2014). Esse receio de transbordamento do combate ao narcotráfico aos demais Estados e da possível presença efetiva dos Estados Unidos em território sul-americano remonta, como tratado anteriormente, ao Plano Colômbia e à expansão do conceito de terrorismo a partir dos atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos e do início da Guerra ao Terror.

A diplomacia brasileira, nesse sentido, atuou com o intuito de organizar a Unasul e promover um grande diagnóstico da situação e de colocar todos os envolvidos na mesa de diálogo (inclusive os Estados Unidos) (Brasil, 2009). O discurso de Lula na reunião de Bariloche enfatizou novamente a necessidade de os países sul-americanos, como vizinhos, resolverem a situação internamente, utilizando a Unasul como plataforma de diálogo próprio da região (Silva, 2009). Nesse sentido, a proposta brasileira de convocar os Estados Unidos ao debate, em uma futura reunião, foi também uma forma de demonstrar que o país é importante para as relações da América do Sul, mas não é prioritário. A prioridade, assim, seria debater os problemas da região (guerra ao

narcotráfico, no caso)⁷⁶ com os países vizinhos, sendo os Estados Unidos convocado somente se houvesse necessidade.

Os temas de segurança regional eram comumente debatidos na OEA, onde os Estados Unidos detinham grande influência nas negociações, por isso a reunião de Bariloche é de singular importância. Debater um acordo bilateral que causava preocupação e dissenso aos países da região, sendo o primeiro debate realizado sob um tema securitário regional sem a presença dos Estados Unidos, em uma organização puramente sul-americana. Embora importante, a reunião pouco avançou para a resolução dos impasses e das desconfianças regionais frente ao acordo. O documento elaborado ao final do encontro não faz referência direta às bases militares colombianas (ou ao seu uso pelos norte-americanos), mas aponta que a presença militar extrarregional não pode ser mobilizada para “ameaçar a soberania e a integridade regional de qualquer nação sul-americana” (Unasul, 2009b, p. 1, tradução nossa). Com conteúdo generalista e com pouca extensão, a declaração conjunta de Bariloche parece ter sido elaborada como um “plano de ação” que buscava reafirmar o compromisso da Unasul (sua utilidade e importância) para a manutenção da América do Sul como zona de paz, mas acabou tendo muito mais retórica que ação de fato.⁷⁷

A Colômbia não poderia, por exemplo, ser obrigada pela Unasul a cancelar o acordo, nem sofrer retaliações pela sua assinatura, já que isso iria ferir a soberania do país. Contudo, a Declaração de Bariloche não foi capaz de conseguir nem mesmo “garantias” formais colombianas de que os temas abordados no acordo (uso das bases militares, operação do exército americano em solo colombiano, etc.) não iriam se sobrepor ao estatuto da Unasul, nem dar margem à ação militar (direta ou indireta) em solo estrangeiro (como aconteceu anteriormente no episódio no Equador). Nesse sentido, podemos interpretar que este tema (acordo militar Colômbia-Estados Unidos e seus

⁷⁶ Lula reafirmou de diversas formas que a solução para os problemas da região deveria ser encontrada e debatida pelos sul-americanos. Em um trecho do discurso, Lula tentou demonstrar que os acordos históricos da Colômbia com os Estados Unidos pouco tinham contribuído para resolução dos problemas: “[...] quando o companheiro Uribe [...] tenta mostrar que as bases já estão na Colômbia desde 1952, eu queria de forma muito carinhosa dizer ao companheiro Uribe: se as bases americanas estão na Colômbia desde 52 e ainda não resolveu o problema, eu acho que é preciso a gente repensar que outras coisas nós poderemos fazer conjuntamente para resolver” (Silva, 2009, p. 2).

⁷⁷ O comunicado final da Reunião ressalta, por exemplo, a imperatividade da implementação de novos dispositivos de salvaguarda destinados a fomentar a confiança recíproca. Adicionalmente, enfatiza-se a necessidade premente de empreender ações voltadas ao combate ao terrorismo, bem como o estabelecimento de um encontro ministerial entre os titulares das pastas de Defesa e Relações Exteriores, com o propósito de delinear estratégias e mecanismos concebidos para fomentar a confiança mútua. Paralelamente, o referido documento insta o Conselho Sul-americano de Combate ao Narcotráfico a desenvolver procedimentos e um plano de ação visando à formulação de uma estratégia abrangendo todo o subcontinente, direcionada ao enfrentamento do tráfico de substâncias ilícitas na região (Unasul, 2009).

desdobramentos na região) foi o primeiro que o Brasil não conseguiu exercer sua influência, como líder regional, nas atividades e nos resultados dos assuntos regionais, nem definir a agenda de Segurança Regional (elementos essenciais e esperados de uma Potência Regional, como debatido anteriormente).

Dessa forma, ocorreu em Quito, a pedido dos presidentes, uma Reunião Extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores e Defesa dos países membros da Unasul em 27 de novembro. Esta reunião era a tentativa de conciliar as demandas difusas dos países em matéria de defesa e que não foram atendidas em Bariloche. Nesse sentido, ficou decidido pelo estabelecimento de mecanismos de fomento da confiança em matéria securitária sem que essas questões interferissem nas decisões soberanas de cada Estado em celebrar acordos bilaterais ou extrarregionais. No documento elaborado ao final da reunião, há a promoção de uma intensificação do intercâmbio de informações, a instituição de práticas de compartilhamento de despesas de defesa no início de cada exercício fiscal, a obrigatoriedade de notificação formal a todos os Estados-membros da Unasul no caso de qualquer realização de manobras conjuntas com nações estrangeiras fora da região, a adoção de medidas destinadas a impedir ações perpetradas por entidades extralegais ou grupos de orientação terrorista, a defesa intransigente da soberania nacional e o estrito respeito ao princípio da não intervenção nos assuntos internos dos Estados-membros. Adicionalmente, o documento rechaça a possibilidade do emprego da força armada entre as nações sul-americanas, bem como a ameaça de sua utilização, com o objetivo de preservar a estabilidade alcançada no contexto continental (Unasul, 2009c).

De acordo com Vieira (2014), as prerrogativas firmadas nesta reunião só se tornaram possíveis porque no acordo firmado entre Colômbia e Estados Unidos (alguns dias antes da reunião de Quito) foram esclarecidas algumas questões que haviam sido demandadas pelos presidentes sul-americanos, reiterando que não haveria transferência integral do comando militar da Colômbia para os Estados Unidos.⁷⁸ Essas definições foram essenciais para que houvesse convergência entre os Ministros na delimitação da temática securitária dentro da Unasul e do CDS, embora permanecessem as desconfianças dos vizinhos sul-americanos em relação à Colômbia e ao Acordo (Marreiro, 2009). Embora tenham conseguido chegar a um consenso, a situação permanecia frágil

⁷⁸ Adicionalmente, o acordo estipulou que todos os veículos militares norte-americanos que ingressassem no território colombiano deveriam incluir, no mínimo, um oficial colombiano em sua estrutura de comando. Além disso, a utilização de meios de comunicação colombianos estava condicionada à aprovação prévia do Executivo (Vieira, 2014).

para a liderança brasileira na região, que não conseguira fazer com que a Colômbia tratasse da temática do narcotráfico (combate e soluções) apenas com os países sul-americanos, utilizando a Unasul como plataforma. Em agosto de 2010, contudo, o acordo militar entre Colômbia e Estados Unidos foi revogado, seguindo a decisão da Corte Constitucional da Colômbia, que estabelecia que, por se tratar de uma nova cooperação e não da continuidade de um acordo, este deveria ter sido votado pelo Congresso Nacional ao invés de ter sido sancionado diretamente pelo presidente do país (Vieira, 2014). A revogação abriu espaço para um novo capítulo nas relações da Colômbia com os vizinhos e, com isso, também para reverter a “paralização” que configurava a Unasul, como mencionado por Marco Aurélio Garcia (então assessor especial da Presidência da República do Brasil) (Marreiro, 2009).

O ano de 2010 marcou, também, a intenção dos presidentes sul-americanos de intensificar os processos dentro da Unasul para fortalecer a arquitetura institucional da organização. Na reunião extraordinária dos Chefes de Estado celebrada em Los Cardales (província de Buenos Aires) em 4 de maio, convocada com o objetivo de oferecer apoio ao Haiti e ao Chile após os terremotos que devastaram o país caribenho e parte do chileno, os presidentes acordaram que era necessário:

identificar formas de aumentar a eficácia dos Conselhos existentes, promover a convergência gradual com mecanismos de integração sub-regional e identificar questões prioritárias para a integração sul-americana, nas quais a coordenação regional exigiria a constituição de novas instâncias da Unasul (Unasul, 2010, p. 1, tradução nossa).

Podemos depreender que houve a percepção, por parte dos presidentes, de que os Conselhos da Unasul detinham pouca capacidade prática com assuntos sensíveis (como fora a questão do Acordo Colômbia-Estados Unidos) e que, por isso, seria necessário aumentar a capacidade institucional da Unasul. Volta-se, aqui, ao dilema apresentado no capítulo anterior e que fora enfrentado pelos membros do Mercosul: autonomia *versus* institucionalidade. Era perceptível que a Unasul não fora capaz de conter uma ameaça latente (a presença dos Estados Unidos via acordo militar) porque a institucionalidade (suas regras, normas, procedimentos, etc.) era baixa, dependendo de consenso para determinar suas ações e iniciativas. Há, dessa forma, uma vontade expressa de sobrepor essas barreiras e aumentar o vínculo institucional da organização. Contudo, essa vontade esbarra na questão da Autonomia de Política Externa. Ao aumentar a institucionalidade da Unasul, os países, na prática, “perderiam” autonomia decisória em matérias

julgadas/apreciadas pela Unasul, cedendo parte da capacidade decisória interna (de cada país) à Unasul. No contexto da reunião e da crise regional instaurada, a cessão da autonomia para a instituição era pouco provável. É por isso que o documento final da reunião de Los Cardales expressa a necessidade de “identificar formas para aumentar a eficácia dos Conselhos”, mas não apresenta, naquele momento, uma solução para o dilema (Unasul, 2010).

Além disso, outros pontos importantes a serem destacados são a nomeação de Néstor Kirchner (ex-presidente da Argentina) como primeiro Secretário Geral da Unasul, o rechaço a uma lei de anti-imigração do estado norte-americano do Arizona (logo, uma posição contrária aos EUA), o apoio institucional da Unasul no reconhecimento das ilhas Malvinas como território argentino, a parabenização pela decisão de estabelecimento da Celac e a criação do *Conselho Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas* (Unasur, 2010). A criação do Conselho era uma tentativa institucional de lidar com o problema do narcotráfico na região e, conseqüentemente, tentar estabelecer soluções regionais consensuadas para este tema tão delicado e caro a alguns países, ao invés obter ou solicitar auxílio de países extrarregionais (como os Estados Unidos).

Embora tenha havido a criação do Conselho Sul-Americano para o Problema Mundial das Drogas – CSPMD –, o governo colombiano optou por ir à OEA para expor uma situação-problema com o governo da Venezuela, ao invés de levar a discussão à Unasul. Segundo o governo da Colômbia, em denúncia apresentada à OEA em 22 de julho de 2010, grupos guerrilheiros das Farc teriam montado acampamentos em solo venezuelano com a conivência do país vizinho. Essa denúncia levou a Venezuela a cortar relações diplomáticas com a Colômbia, removendo o embaixador de Bogotá e iniciando mais uma etapa de contenda entre os dois países (Cabarcas, 2017). Ao contrário do governo Uribe, Chávez convocou uma reunião extraordinária dos chanceleres da Unasul para debater a questão e mediar as relações entre os dois países. Na reunião, que aconteceu em Quito, em 30 de julho, o chanceler venezuelano, Nicolás Maduro, apresentou uma proposta de paz para a Colômbia, para a retomada do diálogo com os insurgentes. O Brasil, na reunião, apresentou uma proposta contendo cinco pontos principais, mas que acabou por não ser aceita por falta de unanimidade.⁷⁹

⁷⁹ A proposta contou com o apoio da Bolívia, do Paraguai, do Peru e do Uruguai e era baseada em: 1) a declaração da América do Sul como zona de paz, 2) o compromisso de resolver as diferenças por meios pacíficos, 3) a luta contra

De acordo com o levantamento de Cabarcas (2017), que ouviu diversas fontes que participaram das reuniões e do processo de negociação entre os países, ao perceber a paralização da Unasul, Lula iniciou tratativas bilaterais com os presidentes sul-americanos para resolver a situação, opção também adotada por Néstor Kirchner, como Secretário Geral da Unasul. Com a mediação de Lula e Néstor Kirchner e com a posse do novo presidente colombiano, Juan Manoel Santos, Colômbia e Venezuela retomaram as relações diplomáticas e puseram um fim à crise andina que se arrastava desde 2008 (Cabarcas, 2017).

Embora essa questão não seja o foco do trabalho, ela pode apontar para algumas interpretações sobre o papel da Unasul para a resolução das crises regionais e, conseqüentemente, o papel do Brasil enquanto liderança regional. A primeira é de que havia percepções distintas sobre a real capacidade da Unasul em resolver impasses regionais: enquanto a Colômbia apostava no eixo OEA-Estados Unidos, Venezuela se voltava à Unasul e à possível mediação da Instituição (com ajuda brasileira) para solução do conflito. A segunda é que as decisões da Unasul sob a questão foram paralisadas novamente pela necessidade de votação consensuada, o que deu margem (e necessidade) à atuação da diplomacia presidencial de Lula e à atuação bilateral do Secretário Geral da Unasul, Néstor Kirchner. A terceira é que a capacidade operativa da Unasul era limitada por sua baixa institucionalidade, o que ainda tornava (ao menos para alguns membros da Unasul) a OEA mais atrativa para a resolução de conflitos e impasses regionais. Não obstante as dificuldades, a Unasul ainda teve papel relevante (mesmo que limitado) para a solução do impasse regional e para a melhora das relações políticas regionais, reforçando, de certo modo, a posição de liderança brasileira.

Nesse contexto, o ano de 2010 se encerraria com outras importantes medidas adotadas pela Unasul. Na IV Reunião ordinária da Unasul, realizada em 26 de novembro em Georgetown, na Guiana, os presidentes sul-americanos prestaram homenagem a Néstor Kirchner (falecido em 27 de outubro) e à sua atuação como Secretário Regional e interlocutor importante para a integração regional. Ademais, ressaltaram a importância da adoção do Protocolo Adicional sobre Compromisso Democrático, que estabelecia ações a serem tomadas pela Unasul no caso de haver ruptura democrática (de qualquer tipo) em algum Estado-membro (Unasul, 2010). Esse protocolo

grupos ilegais ligados ao tráfico de drogas, 4) não fazer declarações públicas que agravem a situação, e 5) encaminhar as propostas à presidência *pró-tempore* com vistas a uma nova reunião.

foi firmado em resposta à tentativa de golpe no Equador, quando o então presidente, Rafael Correa, foi sequestrado, em 30 de setembro. Em reunião de emergência celebrada em Buenos Aires, em primeiro de outubro, os presidentes sul-americanos⁸⁰ explicitaram que não iriam tolerar um golpe e que, caso novas rupturas institucionais se produzissem, os países da Unasul iriam imediatamente tomar medidas concretas contra o país, como fechamento de fronteiras, suspensão do tráfego aéreo, da provisão de energia, serviços e etc. Ainda, os chanceleres foram enviados, no mesmo dia, ao país para que acompanhassem o restabelecimento da ordem democrática e para respaldar o governo de Correa (Argentina, 2010b).

É interessante analisar que a Unasul tomou, rapidamente, uma ação contra a tentativa de golpe, sendo capaz de mobilizar os países vizinhos em prol da manutenção do governo de Correa. As medidas anunciadas também demonstram que havia vontade política para inibir ameaças democráticas, o que fora respaldado pela posterior criação do Protocolo Adicional. Ademais, na reunião de Georgetown, foi criado o Conselho de Economia e Finanças, além de terem sido aprovados o Estatuto e o Regulamento do Cosiplan bem como seu Plano de Ação, e o Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos – Ceed – do CDS (Unasul, 2010). Percebe-se, assim, que a Unasul, mesmo com dificuldades, estava diversificando os processos de integração e cooperação regionais com a formação de novos Conselhos e com a estruturação de capacidades institucionais dos já existentes.

Esses aprimoramentos e o debate em torno do aumento da institucionalidade para melhor responder às crises regionais iriam compor os desafios da nova gestão presidencial do Brasil após a eleição de outubro de 2010, que garantiu vitória à Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). O cenário internacional mais conturbado, a intensificação da crise (econômica e política) internacional e o cenário interno ajudariam a moldar as estratégias de política externa para a região no novo governo, as possibilidades de ação do país enquanto Potência Regional e, por consequência, influenciariam no desempenho da liderança regional brasileira.

4.3 GOVERNO ROUSSEFF

⁸⁰ Lula não compareceu para dar seguimento à campanha eleitoral, cujo primeiro turno aconteceria no dia 3 (G1, 2010). Foi a única vez que o então presidente Lula não compareceu a uma reunião da Unasul.

Nós chegamos e criamos a Unasul. A partir daí, somos uma família sul-americana (Brasil, 2011b).

A eleição de Dilma Rousseff à presidência da República em 2010 significou, como tratado anteriormente, a manutenção das linhas gerais da política externa do presidente Lula (2003–2010): prioridade da cooperação Sul-Sul; estado logístico como propulsor da economia; Brasil como líder dos países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais; e liderança brasileira na América do Sul, entendida como a área prioritária de atuação externa. Contudo, alguns ajustes se fizeram necessários visto a dinâmica do cenário nacional e internacional, o perfil de liderança e gestão da então presidenta do Brasil (que era diferente do de Lula) e a substituição de Celso Amorim por Antonio Patriota como Ministro das Relações Exteriores.

Neste contexto, os efeitos progressivos da crise econômica internacional, da Primavera Árabe⁸¹ e da subsequente desaceleração da economia chinesa foram sentidos de maneira mais intensa a partir de 2011, comparado com 2010, o que ajudou a provocar uma diminuição gradual do PIB brasileiro (Ipea, 2023) e a paulatina revisão de projetos políticos e de estratégias de ação – dentre eles os da política externa. A política externa Ativa e Altiativa, que caracterizara a gestão Lula, foi substituída por uma política que gradualmente foi se ajustando às realidades internas e externas muito mais conturbadas, com crises de desconfiança institucionais, diminuição da atividade econômica e paralização de negociações multilaterais. Este cenário, que passa a ser muito mais limitado, foi a configuração do novo campo de ação da política externa brasileira a partir da gestão Rousseff, como também tratado por Silva (2022).

Na América do Sul, o cenário político também estava em transformação, com a ascensão à presidência não só de Rousseff, mas de Juan Manuel Santos, na Colômbia (2010), e de Ollanta Humala, no Peru (2011). No caso de análise da Unasul, como debatido anteriormente, a substituição de Chefes de Estado pode levar à modificação ou desestruturação de políticas e práticas estabelecidas anteriormente, visto às preferências políticas dos governos em questão e o baixo grau de institucionalidade da organização, que depende de decisões consensuadas para estabelecer (ou continuar a executar) seus principais objetivos.

⁸¹ Por conta da grande instabilidade regional gerada pela Primavera Árabe (pelas deposições, golpes de Estado, manifestações, etc.), projetos políticos e comerciais foram suspensos ou abandonados na região norte da África, o que ajudou a retrair grandes volumes de investimentos de empresas brasileiras (grande parte financiada pelo BNDES) e também a exportação de produtos e serviços para a região (Casarões, 2012).

A eleição de Humala, nesse sentido, foi um dos motivos para a convocação de uma reunião extraordinária dos Chefes de Estado da Unasul, em 28 de julho de 2011 em Lima. Para além de felicitar o novo governo, os presidentes se reuniram para afirmar a Unasul como instância de gestão dos problemas e dos desafios regionais, como um fórum de concertação política que estava conseguindo avançar nos processos de integração e cooperação. Nesta ocasião, deram prioridade (ao menos discursiva) ao fortalecimento da democracia (parabenizando as eleições do Peru) e da soberania dos Estados e à redução das assimetrias regionais que geravam desigualdades sociais e econômicas, principalmente àquelas estabelecidas pelo plano de ação do Conselho de Desenvolvimento Social da Unasul (Unasul, 2011a). A Declaração de Compromisso da Unasul contra a Desigualdade, contudo, pouco teve de efetividade, mostrando-se muito mais como uma retórica política de fortalecimento institucional do que apresentando propostas claras e objetivas de integração e/ou cooperação (Unasul, 2011a).

Em discurso proferido na Reunião de Lima, Rousseff ressaltou a importância das ações da Unasul para a integração e cooperação regionais e da Instituição como espaço privilegiado de compartilhamento de experiências sobre a região e o mundo (Brasil, 2011b). Esse espaço, contudo, parece não ter recebido importância significativa para a diplomacia presidencial no início da gestão Rousseff. Após o Congresso Nacional brasileiro ter aprovado a entrada definitiva do Brasil na Unasul, em 13 de julho (Brasil, 2011c), e a presidenta ter comparecido à reunião de Lima, o Brasil foi representado pelo vice-presidente, Michel Temer, na segunda Reunião da Unasul, em 29 de outubro, em Assunção no Paraguai, a qual teve como principal objetivo transmitir a presidência *pró-tempore* (então em posse do governo da Guiana) ao então presidente paraguaio, Fernando Lugo. Esta foi a primeira reunião ordinária em que um presidente brasileiro não compareceu (somente enviou representação) desde as primeiras cúpulas presidenciais sul-americanas que deram origem à Casa e à Unasul (Unasul, 2011b). Essa não representação presidencial direta reforça alguns argumentos (posteriores) de que Dilma Rousseff não detinha o mesmo apreço pela diplomacia presidencial, ainda mais se levarmos em consideração que não havia, na data da Reunião de Assunção, qualquer compromisso oficial registrado na agenda da presidenta (Brasil, 2011d).

O ano de 2012, contudo, seria de intensa participação de Rousseff, ao menos no que se refere às ações da Unasul no contexto da crise política do Paraguai. Como debatido no capítulo anterior, o então presidente paraguaio, Fernando Lugo, sofreu um processo de *impeachment*

relâmpago, impossibilitando sua ampla defesa. Esse processo foi imediatamente questionado também regionalmente, levando o Mercosul a suspender o Paraguai temporariamente do bloco (ocasião em que a Venezuela foi acolhida como membro-pleno do bloco). No caso da Unasul, essa questão é ainda mais emblemática porque Lugo ocupava a presidência *pró-tempore* da Instituição. Sendo assim, convocou-se uma reunião extraordinária para tratar do caso paraguaio em 29 de junho de 2012, na Argentina.

Na ocasião, a Unasul, em consonância com o Mercosul e com a Celac, condenou o que chamou de “ruptura democrática” (processo de *impeachment* de Lugo) no Paraguai e decidiu (baseado no seu Tratado Constitutivo)⁸² suspender o país da Instituição, criar um Grupo de Alto Nível para acompanhar a situação política no país e transferir a presidência *pró-tempore* ao Peru (Unasul, 2012a). Essas decisões foram reafirmadas em novembro, quando houve a Sexta Reunião de Presidentes da Unasul, em Lima, ocasião em que novamente a presidenta Dilma Rousseff não compareceu e designou o então vice-presidente Temer para acompanhar as negociações (Unasul, 2012c). Assim como no Mercosul, o Paraguai apenas poderia retornar à Unasul com a “restituição democrática”, ou seja, com o processo de novas eleições. Neste caso, a Unasul designou o Grupo de Alto Nível para acompanhar o pleito, que aconteceria em 2013 (Unasul, 2012).

Para além da crise paraguaia, a Unasul tratou de temas diversos na reunião, emitindo 16 decisões (de variados temas) que visavam ampliar o processo de integração e cooperação regionais. Ressalta-se a aprovação do regulamento do Fundo de Iniciativas Comuns, que dá a Unasul possibilidade de financiar projetos de cooperação e integração elaborados pelos Conselhos de Ministros (Unasul, 2012bd). Além disso, foram emitidas algumas declarações sobre política internacional, com destaque para: 1) apoio à decisão da ONU de elevar o *status* da Palestina a membro observador da Organização; 2) apoio ao processo de paz entre governo da Colômbia e as Farc; 3) estabelecimento da América do Sul como Zona de Paz, a partir do aprofundamento da cooperação e interação via CDS,⁸³ principalmente relativo ao compartilhamento dos gastos

⁸² É importante destacar que o Protocolo Adicional sobre Compromisso com a Democracia ainda não estava em vigor. A necessidade de sua aprovação fora retomada na reunião de Lima, em novembro (Unasul, 2012b).

⁸³ A Declaração de Lima trata especificamente desse tema em um de seus pontos: “A importância dos progressos alcançados no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em particular, as medidas tangíveis de confiança mútua regional, como o primeiro Registro Sul-Americano de Gastos de Defesa, a ser publicado de acordo com as disposições da III Declaração de Lima do CDS, bem como o Inventário Militar Sul-Americano; os programas regionais de educação e formação de civis e militares em defesa, as propostas de cooperação para lidar com desastres

militares; 4) declaração das Ilhas Malvinas como pertencentes à Argentina, independentemente do resultado do *referendum* sobre a questão⁸⁴ (Unasur, 2012efgh).

A Declaração de Lima, em 2012, foi uma das maiores declarações então emitidas pela Unasul (com 50 pontos em nove páginas), que visavam o reconhecimento da Instituição como promotora da cooperação e da integração regionais nos mais diversos temas (Unasur, 2012). A Sexta Reunião, dessa forma, deveria ter sido interpretada como fundamental para a manutenção da liderança regional brasileira também dentro da instituição. A não participação de Rousseff (que não fora justificada oficialmente) nesta importante reunião, assim, demonstra que a política externa brasileira (ao menos para o entorno regional) passava a receber papel secundário na gestão da mandatária.

É válido pontuar que o não comparecimento de um Chefe de Estado a algum evento internacional não significa, obrigatoriamente, que a política externa não seja a prioridade do governo. Mas a recorrência pode apontar, sim, para o entendimento de que a política externa não está sendo interpretada/pensada/estruturada como uma política pública que visa diversificar e aprofundar mecanismos para o desenvolvimento nacional, e que, portanto, deve ser elevada como prioridade – principalmente quando se trata de uma Organização que se pretende liderar. Seria possível contra-argumentar que a diplomacia brasileira teria capacidade (inclusive histórica) para gerir as preferências do governo (e do Estado) sob as diversas temáticas. Contudo, a presença do Chefe de Estado em uma Organização em que ocupa papel de liderança é simbólica do comprometimento do país para com os objetivos desta Organização. Sendo assim, questiona-se, aqui, se o papel de liderança do Brasil na Unasul (e na região sul-americana) passou a não ser mais um objetivo diplomático brasileiro, como debatido anteriormente.

Outro ponto importante a ser destacado é que até 2012 o governo Rousseff ainda apresentava bom desempenho econômico interno e boa aprovação e a política externa ainda operava, em grande medida, à semelhança da de Lula. Isso significa dizer que não houve, neste momento, grandes constrangimentos ou demandas (internos ou externos) que inviabilizassem a presença da presidenta nestas reuniões, como os que ocorreriam a partir de 2013, com os protestos

naturais e a promissora iniciativa aprovada na IV Reunião Ordinária do CDS, referente ao trabalho na proposta de criação de uma Escola Sul-Americana de Defesa” (Unasur, 2012b, p. 8, tradução nossa).

⁸⁴ Um *referendum* foi realizado em março de 2013 nas Ilhas Malvinas questionando os moradores se eles queriam continuar sob domínio do Reino Unido ou se passariam a ser regidos pela Argentina. Com 98,8% dos votos, os habitantes da Ilha decidiram permanecer sob controle do Reino Unido (Malvinas..., 2013).

de junho, o início da operação Lava Jato, a organização dos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016). Esses eventos, como debatido anteriormente, vão paulatinamente demandar maior atenção governamental em âmbito interno, fazendo com que houvesse uma mudança de ajustes na política externa (Hermann, 1990). É nesse sentido que Actis (2015) e Silva (2021) pontuam que houve uma mudança gradual da política externa e do interesse do Brasil para com a região, o qual passou a focar (inclusive em termos de Diplomacia Presidencial) em outros relacionamentos como prioritários, a exemplos dos Brics e, principalmente, da China.

Em 2013, o cenário político sul-americano voltou a se modificar. Em março, faleceu Hugo Chávez, então presidente da Venezuela, e o vice-presidente Nicolás Maduro (que havia sido Ministro das Relações Exteriores e, inclusive, participado de várias reuniões da Unasul no lugar de Chávez) assumiu interinamente a presidência do país (Morre..., 2013). Dessa forma, em 14 de abril ocorreu uma nova eleição no país, a qual deu vitória ao presidente Maduro. Com uma margem estreita de votos (235 mil de diferença), o candidato opositor, Henrique Capriles, não reconheceu a vitória de Maduro e pediu uma recontagem de votos, o que deu início a uma série de protestos e conflitos no país que culminaram em mortes e feridos (Herdeiro..., 2013). Por essa razão, foi convocada uma reunião extraordinária da Unasul, a qual se reuniu em Lima no dia 18 de abril. Em declaração oficial, a Unasul ratificou o resultado eleitoral (que foi acompanhado por missão institucional) e instou os envolvidos no processo a respeitarem os resultados das urnas, mas concordou em ampliar a audição das urnas e designou uma comissão especial para acompanhar a investigação dos atos violentos que se sucederam à eleição (Unasul, 2013).

A morte de Chávez e a eleição de Maduro, de certa forma, marcaram uma inflexão também na política externa da Venezuela, que passou a enfrentar maiores desafios (internos e externos) para manter sua posição internacional “revolucionária” (inclusive dentro da Alba), o que acarretou a paulatina revisão das estratégias de seu projeto regional. A partir desse momento, com a Unasul consolidada entre os seus membros e com a morte de Chavez (o seu principal interlocutor), a Alba perdeu a capacidade de se apresentar como um polo rival ao projeto brasileiro, passando a endossar, no geral, e com suas particularidades, as atitudes da Unasul para a defesa da região.

Ainda neste contexto, em abril, houve eleições gerais no Paraguai, as quais deram vitória a Horácio Manuel Cartes Jara, do Partido Colorado (conservador), para ocupar a presidência do país (Paraguai, 2013b). A Unasul, como afirmado anteriormente, enviou missão especial para acompanhar as eleições no país, as quais eram cruciais para a reinserção do Paraguai à Instituição.

Em dezembro de 2013, Michelle Bachelet (progressista) foi eleita presidenta do Chile (Michelle..., 2013).

Em 30 de agosto, em Paramaribo (Suriname), os presidentes sul-americanos se reuniram para a sétima reunião da Unasul com o objetivo principal de transmitir a presidência *pró-tempore* do Peru ao presidente anfitrião, Desiré Delano Bouterse. Na ocasião, o Paraguai foi reinserido formalmente à Unasul após a comissão especial ter validado as eleições do país. É interessante pontuar que o texto da Declaração de Paramaribo inicia com a reafirmação de “que a integração e a unidade da América do Sul devem ser estabelecidas de forma gradual e flexível, dentro de uma estrutura de cooperação, solidariedade e respeito pelo pluralismo” (Brasil, 2013b, p. 1) e traz, para além das habituais considerações, a definição de como uma visão estratégica de longo prazo deveria ser concebida. Essa estratégia seria alicerçada em quatro diretrizes. A primeira, contudo, merece destaque:

- a) a necessidade de fortalecer uma estratégia sul-americana que projete a região no contexto mundial e possa promover os objetivos comuns de desenvolvimento e inclusão social, em um momento de mudanças significativas na economia e na política internacionais (Unasul, 2013, p. 3).

Há, como apontado no texto, a “necessidade de fortalecer uma estratégia sul-americana” que consiga, ao mesmo tempo, projetar a região internacionalmente e proteger as suas economias e sociedades dos efeitos negativos das crises político-econômicas internacionais. Não há, contudo, menção de que estratégia seria essa. Não há, no texto, qualquer definição de uma estratégia sul-americana capaz de lidar com essa estimativa e com esses dilemas. Percebe-se que havia, naquele momento, a falta (reconhecida, mesmo que não diretamente, pelos presidentes) de uma estratégia unificada para a projeção internacional da América do Sul. Por isso há a menção inicial de uma integração “gradual e flexível”. O foco inicial da Unasul, que seguiu os trabalhos iniciais da IIRSA e da Casa, foi de reorganizar o espaço sul-americano, estudando-o e criando projetos regionais (muito pautados na integração física, mas também burocrática, política, social, etc.) que viabilizassem a diminuição das assimetrias regionais. Os órgãos e conselhos setoriais, nesse sentido, eram essenciais para esquematizar projetos comuns de desenvolvimento, integração e cooperação, para viabilizar uma capacidade (mesmo que inicialmente mínima) de igualdade entre

os Estados para, a partir disso, conseguir conceber uma estratégia de inserção internacional de longo prazo que fosse benéfica a todos os países.

As três outras diretrizes caminham nesse sentido, reforçando, direta e indiretamente, a importância dos conselhos para a implementação de uma agenda comum de cooperação e integração (Unasul, 2013, p. 3):

- b) a prioridade da Unasul para promover formas de cooperação que permitam avançar na erradicação da pobreza, da vulnerabilidade e exclusão social, assim como a superação das assimetrias atuais. Destaca, nesse sentido, a aprovação da Decisão sobre a Agenda de Ações Sociais Prioritárias e exorta sua implementação e avaliação permanente;
- c) a importância de avaliar como a coordenação e cooperação na gestão e proteção dos recursos naturais podem contribuir para o desenvolvimento científico, tecnológico, produtivo e social da América do Sul, considerando-se a diversidade dos biomas sul-americanos, as diversas particularidades e prioridades de cada país e os direitos soberanos dos Estados em relação à exploração dos seus recursos naturais;
- d) o fortalecimento da infraestrutura física e a interação entre os Estados Membros a fim de promover a integração dos seus cidadãos e impulsionar a construção da identidade sul-americana.

Ainda, há o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de gestão, aumentando os níveis de institucionalidade para garantir uma integração que seja coerente com as idiosincrasias de cada país (Unasul, 2013). O início desse processo se daria com o aperfeiçoamento da Secretaria-Geral da Instituição (com alocação de funcionários e recursos orçamentários) e do Fundo de Iniciativas Comuns, além da determinação a inúmeros Conselhos para a elaboração de propostas, planos de ação, e apresentação de resultados de seus respectivos setores (Unasul, 2013).

É interessante que, diferentemente de outras Declarações que também emitiam considerações sobre o processo de integração sul-americano, a Declaração de Paramaribo parece estar configurada como uma “chamada de ação” institucional, tanto para uma implementação acertada dos processos já iniciados, quanto para o aperfeiçoamento da coordenação institucional. Essa leitura é ainda mais evidente se considerarmos o contexto regional, com as mudanças

presidenciais recentes e, internacional, com os casos de espionagem e com o adensamento do protecionismo dos países centrais, como debatido no capítulo anterior.⁸⁵

O caso de espionagem norte-americana fez com que o Conselho demandasse o avanço imediato, pelo CDS e pelo Cosiplan, da construção de uma rede óptica regional e de projetos de defesa cibernética para evitar interceptações (Unasul, 2013). O “anel óptico”⁸⁶ sul-americano surgiu de uma proposta brasileira apresentada ao Cosiplan em 2012⁸⁷ e visava diminuir a dependência (e vulnerabilidade) das telecomunicações regionais aos cabos submarinos e aos centros de processamentos de dados europeus e norte-americanos, o que levaria também à diminuição dos custos e à pluralização do acesso à internet (Telebras, 2012a). O projeto, com diversas fases de implementação (dependendo do país aderente), contaria com apoio das estatais de comunicação, e, no caso brasileiro, das grandes campeãs nacionais, responsáveis pela construção de parte da infraestrutura exigida.⁸⁸

A Declaração de Paramaribo também reforça o posicionamento institucional da Unasul enquanto uma espécie de “mediadora” dos interesses sul-americanos com terceiros (países ou instituições/organizações), evidenciando, principalmente, sua atuação para a reestruturação do Haiti (Unasul, 2013). É válido lembrar que aqui, novamente, convergem os interesses da Unasul com os do Brasil, já que o Brasil liderava a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti – Minustah. O envio de missões de Forças de Paz, como no caso haitiano, reforçava a posição internacional do Brasil enquanto ator relevante, participativo das múltiplas questões e ambientes internacionais, e aumentava também a pressão das demandas brasileiras por uma revisão das próprias Organizações e Regimes Internacionais construídas ao final da Guerra Fria, principalmente do Conselho de Segurança da ONU – CSNU (Miyamoto, 2008; Silva, 2015). Essa questão de revisão é também mencionada na Declaração de Paramaribo, quando o Conselho instou

⁸⁵ A Declaração de Paramaribo (Unasul, 2013) também endossa o posicionamento de crítica à espionagem internacional (caso Wikileaks) e a negativa de países europeus para pouso do avião em que Evo Morales estava, como debatido no capítulo anterior.

⁸⁶ Como ficou conhecido o projeto de integração das redes de fibra óptica regionais.

⁸⁷ A questão começou a ser debatida ainda em 2011, na primeira reunião de Ministros de Comunicações, pelo Cosiplan (Unasul, 2011c).

⁸⁸ O projeto começou a firmar acordos ainda no final de 2012, com a Odebrecht ficando responsável, junto com a Telebras (estatal brasileira de comunicações), pela construção de linhas de fibra óptica que ligariam o Brasil ao Uruguai e à Argentina (Telebras, 2012b).

os membros a “assumirem posições comuns quanto a importantes questões globais, reforçando o senso de unidade na região” (Unasul, 2013, p. 8) e quando

Reitera o compromisso com o fortalecimento do multilateralismo, com a reforma integral das Nações Unidas e a democratização das instâncias decisórias internacionais. Manifesta a importância de intensificar os esforços intergovernamentais para promover a reforma necessária do Conselho de Segurança, com vistas a transformá-lo em um órgão mais representativo, legítimo, eficiente, democrático e transparente (Unasul, 2013, p. 9).

Mesmo que não houvesse, ainda, uma articulação unânime para essas questões, a diplomacia brasileira estava conseguindo apoio institucional (pelo menos discursivo) aos seus projetos e às suas reivindicações históricas, como a reforma do CSNU. Com esse apoio institucional, o Brasil gerava influência e reforçava sua posição de liderança dentro e fora da Unasul, influenciava na construção político-ideacional da região e também nas questões securitárias globais e regionais, todos elementos esperados de uma Potência Regional, como debatido anteriormente (ver quadro 1).

Essa influência fica ainda mais perceptível em 2014, quando, a convite da presidenta Dilma Rousseff, aconteceu a Reunião de Presidentes da Unasul e dos Brics em 16 de julho em Brasília. A reunião teve como principais temas a cooperação Sul-Sul, segurança internacional, progresso social e desenvolvimento sustentável, com ênfase dada à criação do Banco do Sul e do Novo Banco de Desenvolvimento – NBD, na sigla em inglês – dos Brics e à possível interlocução entre as duas instituições financeiras para o desenvolvimento da América do Sul (Cosiplan, 2014). Para o Brasil, o NBD representava uma modalidade de ação internacional independente dos grandes centros do Norte, o que facilitaria a sua posição internacional de liderança entre os países em desenvolvimento (também sul-americanos). Logo, a disponibilidade de novos recursos internacionais⁸⁹ (como credor e como receptor) para o desenvolvimento de (principalmente) infraestrutura regional favoreceria também a sua posição de liderança regional, principalmente por ser uma instituição financeira da qual o Brasil, diferentemente dos outros países sul-americanos, era sócio.

Em discurso na ocasião, Rousseff destacou a importância do diálogo entre os dois blocos (Unasul e Brics), os quais seriam parte de um mesmo processo que objetivava “uma projeção global

⁸⁹ De acordo com Rousseff (Brasil, 2014b, n.p.), o NBD contaria com o aporte inicial de 100 bilhões de Dólares como fundo de reserva, criando “instrumentos preventivos de liquidez para enfrentar pressões de balanço de pagamentos de curto prazo, prover apoio mútuo e aumentar a estabilidade financeira de nossos países”.

autônoma e soberana” (Brasil, 2014b, n.p) e que também fortaleceria o multilateralismo e a cooperação internacional. A autonomia, como debatido anteriormente, era central para a política externa brasileira, mas também era o desejo expresso, direta ou indiretamente, em diversas das cúpulas da Unasul. Nesse sentido, o Brasil buscava fortalecer os mecanismos de ação internacional (tanto dos Brics quanto da Unasul) e, de certo modo, coordenar ações de desenvolvimento que favorecessem tanto os membros dos Brics quanto os países sul-americanos (Brasil, 2014b).

Um dos pontos de destaque do discurso da presidenta Dilma Rousseff na ocasião foi a menção à prioridade (da integração) da América do Sul para a política externa brasileira, a qual seria não só parte de uma política governamental, mas uma política de Estado, trabalhada e construída por meio de intenso diálogo:

Reitero absoluta prioridade que o Brasil atribui à integração da América do Sul. A integração regional, para nós, é uma política de Estado, uma política permanente do Brasil, inscrita na nossa Constituição. [...] A integração da nossa região representa um reencontro para o Brasil com a sua região, mas também consigo mesmo. A América do Sul é uma região de extraordinária pluralidade e extraordinária riqueza. Nós, de fato, optamos por modelos políticos e econômicos diversificados, o que sempre faz com que tenhamos de exigir diálogo respeitoso e consensos cuidadosamente construídos (Rousseff, 2014, n.p).

O diálogo respeitoso com os vizinhos é uma característica histórica da política externa brasileira desde o período Rio Branco, o que possibilita, sobremaneira, a atuação do Brasil enquanto líder regional e, também, a manutenção de uma instituição regional como a Unasul (cuja regra principal de acordo é baseada no consenso). É por isso que a expressão “consensos cuidadosamente construídos” é interessante de ser analisada. Há a percepção clara de que a liderança do Brasil não é algo dado, certo, imutável. Muito pelo contrário. A liderança baseada no consenso requer a permanente manutenção de um “diálogo respeitoso” que seja capaz de entender a pluralidade de demandas e de construir soluções que sejam benéficas a todos envolvidos. Isso demanda a perpetuação de uma postura diplomática de conciliação e de uma visão de país (em desenvolvimento) que seja condizente com a dos demais, principalmente se essa prioridade (América do Sul) for de fato uma política de Estado e não de governo.

Se passarmos ao nível macro da política internacional, podemos fazer uma associação da última parte desse discurso com uma diretriz (então preservada) da política externa de Lula, o “multilateralismo da reciprocidade”. A percepção de que os países (com modelos políticos e econômicos diversos) possuem trajetórias diversas para o desenvolvimento nacional e que a busca

por esse desenvolvimento (nos distintos fóruns, instituições e organismos multilaterais) deve encontrar políticas recíprocas de troca e não o benefício apenas a determinados grupos. Dito de outra forma, os países já desenvolvidos devem ter o cuidado para promover políticas recíprocas (acesso a mercado, tecnologia, financiamento, etc.) com os países em desenvolvimento (os quais fornecessem, via de regra, mão de obra, matéria prima, insumos, etc.). Por isso a política externa de Lula e, até então, de Rousseff, se propunha a ser uma “ponte” entre os interesses do Norte e do Sul (Burgess, 2013b), facilitando o diálogo e a construção de consensos nos fóruns internacionais e nos grupos de geometria variável (Silva, 2015). Como esse multilateralismo nem sempre é recíproco, há a necessidade de revisão das instituições e regimes internacionais que fazem e promovem a governança global (ONU, FMI, OMC, etc.), o que também demanda um incremento da cooperação Sul-Sul em detrimento da Norte-Sul. Essas, por sua vez, também foram diretrizes mantidas até então pelo governo Rousseff.

O discurso de Rousseff, ademais, também se direcionava para o restante do Brics como forma de valorizar o espaço sul-americano e demonstrar as possibilidades de investimento que esses países poderiam encontrar na região. Com isso, o Brasil não deixava de resguardar a região para si, defendendo os seus interesses; muito pelo contrário: abria oportunidades para aprofundar os processos de integração e cooperação via Unasul (e sob sua liderança) ao investimento externo de um outro grupo do qual fazia parte, os Brics. O Brasil tentava, assim, liderar esse grupo e demarcar as oportunidades de investimento, nominalmente em infraestrutura:

A Unasul é um mecanismo de coordenação política organizado em torno de áreas como infraestrutura, energia, integração produtiva, desenvolvimento social. Também se articula na área de defesa com iniciativas de construção de confiança e de integração industrial. A integração da infraestrutura é uma prioridade permanente. Estamos empenhados em unir aquilo que no passado as formas diferentes de dominação do continente desuniram, tanto na construção de rodovias, de ferrovias, de gasodutos, linhas de transmissão que ligarão nossos países organizados em uma carteira construída a partir da análise estratégica do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. São projetos fundamentais para nossa inserção competitiva na economia mundial e contêm inúmeras oportunidades de investimento como, por exemplo, a ligação Atlântico-Pacífico (Rousseff, 2014, n.p).

Outros meios de interligação, como social, político e cultural não são mencionados, pois entende-se que essa seria atuação da Unasul e de outros mecanismos regionais (como Mercosul, mencionado no discurso, mas também CAN e Celac). Em um discurso que conferiu atenção central à América do Sul e não aos Brics, a presidenta Rousseff finalizou enfatizando a atuação

democrática e participativa da Unasul enquanto foro de articulação e de diálogo que permitiu a resolução pacífica de diversos conflitos na região. Dessa forma, demonstrava que tanto a Unasul é uma instituição forte e consolidada, quanto a região sul-americana é segura para investimentos (Rousseff, 2014).

A representação da Unasul enquanto instituição consolidada seria reforçada em 4 e 5 de dezembro, quando ocorreu a Oitava Reunião do Conselho de Chefes de Estado da instituição, nas cidades de Guayaquil e Quito. Passado o período de eleições presidenciais, no qual os presidentes da Colômbia, da Bolívia e do Brasil foram reeleitos e Tabaré Vázquez (progressista) saiu vitorioso no Uruguai, os chefes de Estado da Unasul se reuniram para celebrar a inauguração do edifício sede da Unasul, no Equador (Unasul, 2014). A inauguração de uma sede para a instituição (nomeada de Edifício Néstor Kirchner) foi considerada um momento histórico para o processo de integração sul-americano e para o funcionamento da Unasul, os quais, segundo a declaração, ajudaria a promover uma identidade própria da região (Unasul, 2014). A inauguração de uma sede poderia simbolizar, também, um passo concreto rumo a níveis mais avançados de supranacionalidade, algo que acabou por não acontecer.

Para além disso, foi ratificada a criação da Escola de Defesa Sul-Americana, constituída como um centro de Altos Estudos do CDS que teria o objetivo de articular as distintas iniciativas nacionais de defesa dos Estados-Membro e de formar e capacitar (em nível político-estratégico) civis e militares em assuntos de defesa e segurança regional (Unasul, 2014). A criação da Escola de Defesa representa também um marco para a região, visto a convergência dos Estados na necessidade de pensar estrategicamente a segurança regional. A segurança regional, como debatido anteriormente, foi motivo de impasse, divergência e apreensão desde antes da criação da Unasul. A Escola de Defesa representa, outrossim, a vontade política dos presidentes em estabelecer bases comuns para a segurança regional (para civis e militares) e formar uma identidade regional em matéria de defesa, o que, no longo prazo, poderia evitar a eclosão de conflitos intrarregionais e, também, o desgaste político com acordos extrarregionais (como no caso da Colômbia, tratado anteriormente).

Afora essas questões, a Declaração não trata de temas substanciais para a presente pesquisa. Curta e muito sucinta (três páginas), a Declaração reflete o momento político internacional do período: ao mesmo tempo que houve a inauguração da sede e comemoração de um passo importante para a institucionalização da Unasul, houve incertezas políticas que caminhavam em

sentido oposto. O aumento das contestações aos dirigentes e partidos políticos progressistas (muito antes do período eleitoral de 2014) e o início de uma mobilização conservadora na sociedade global vão dar, paulatinamente, substância para o enfraquecimento e para a revisão de projetos integracionistas. O internacionalismo reacionário e as direitas neopatriotas, como teorizado por Sanahuja e López Burian (2020), começavam a ascender na América do Sul impulsionados pela luta anticorrupção e como resultado, entre outros, da crise da globalização e dos efeitos assimétricos do crescimento econômico (ou da falta dele).

Esse cenário de enfraquecimento dos projetos de cooperação e integração começou a se desenhar de maneira mais clara a partir de 2015. No Brasil, havia uma intensa mobilização política (que vinha ocorrendo desde pelo menos 2013) de oposição à política externa dos “governos petistas”, que foi intensificada durante as eleições presidenciais de 2014 e reforçada quando Aécio Neves – candidato do Partido da Social-Democracia Brasileira derrotado no segundo turno das eleições – pediu a recontagem dos votos e não reconheceu o pleito eleitoral que deu vitória a Rousseff (Matais; Rosa; Bulla, 2014). O questionamento às urnas (que já havia acontecido também na Venezuela, em 2013) intensificou a crise política no país, colaborou para uma divisão interna entre “vencedores e derrotados” e deu margem ao questionamento das instituições, produzindo um cenário de instabilidade política que se refletiu na capacidade de gestão e organização do governo. É neste sentido que tanto o Brasil quanto a Venezuela vão passar por períodos conturbados a partir de 2015, que desencadearam em revisão de estratégias políticas governamentais e de políticas públicas e, por consequência, em mudanças e ajustes na política externa, nos termos de Hermann (1990).

A interação do Brasil com a Venezuela, nesse sentido, passou a ser questionada por lideranças políticas, por parte da mídia e por uma parte da sociedade brasileira, os quais relacionavam o país vizinho com o comunismo e retratavam o medo do Brasil “virar uma Venezuela”. Esse *slogan* conservador, ecoado nas ruas e em propagandas políticas, serviu como força propulsora para questionar a atuação externa do Brasil e para enfraquecer a base (econômica, política e social) do governo Rousseff (Estanislau, 2022). Nesse sentido, Rousseff iniciou um processo de reestruturação das estratégias governamentais, tentando executar medidas (principalmente econômicas) que viabilizassem o apoio do empresariado e dos diversos setores político-econômicos, mesmo que isso significasse uma ruptura com o projeto previamente concebido. As flutuações de práticas liberais, (neo)desenvolvimentistas e logísticas (para utilizar

os termos de Cervo [2008]) que se produziram em um curto espaço de tempo acabaram por gerar imprevisibilidade, desagradando grande parte dos setores que apoiavam o governo (Bastos; Hiratuka, 2017; Carneiro, 2018; Singer, 2018). Essa reestruturação se refletiu também no âmbito internacional, levando o governo Rousseff a ajustar sua política externa, diminuindo a cooperação Sul-Sul, se reaproximando dos Estados Unidos e da Europa e diminuindo gradualmente a diplomacia presidencial e a atuação nas instituições multilaterais em que o Brasil exercia protagonismo (Oliveira; Mallmann, 2020; Silva, 2021).

Esses ajustes na política externa brasileira, contudo, não alteraram, em um primeiro momento, a vontade política do Brasil em liderar a Unasul. A partir de fevereiro de 2015, o Brasil liderou esforços diplomáticos (institucionais e bilaterais) para resolução da crise política venezuelana. Sob influência da queda do preço do petróleo (principal fonte de renda do país), que reduziu drasticamente a capacidade operativa dos setores dinâmicos da sociedade, da transição governamental e do consequente aumento da polarização interna pós falecimento de Hugo Chávez, a Venezuela entrou em um processo gradual de crise generalizada. Nesse sentido, a Unasul firmou uma Comissão reduzida de Chanceleres⁹⁰ para acompanhar a situação política no país. A partir de então, uma série de eventos se produziram (ver tabela abaixo) na tentativa de auxiliar o país vizinho diante da crise.

Tabela 2: Notas, comunicados e ações do governo brasileiro em relação à Venezuela

Data	Tipo	Assunto	Principais pontos
09/02/2015	Reunião	Reunião de Chanceleres da Unasul sobre a situação na Venezuela	Formalização de uma comissão reduzida de países para auxiliar o governo venezuelano na crise
20/02/2015		Sobre a situação na Venezuela	Governo brasileiro se diz apreensivo e se coloca à disposição para auxiliar Venezuela e congratula esforços da Unasul
24/02/2015	Nota	Situação na Venezuela	Governo brasileiro se diz apreensivo em relação às medidas tomadas pelo governo da Venezuela; ⁹¹ insta os atores sociais a se

⁹⁰ Faziam parte da comissão: Brasil, Colômbia, Equador, Venezuela e o Secretário-Geral da Unasul à época e ex-Presidente da Colômbia, Ernesto Samper.

⁹¹ O governo Maduro, sob a alegação de tentativa de golpe de Estado com o apoio dos Estados Unidos, ordenou a prisão de líderes opositores, entre eles o então prefeito de Caracas, Antonio Ledezma no dia 20 de fevereiro de 2015.

			pautarem pelo diálogo político e reitera sua disposição em ajudar. Ademais, pede retomada imediata do diálogo com a comissão da Unasul
05/03/2015	Visita	Visita da Comissão de Chanceleres da Unasul à Venezuela	
06/03/2015	Visita	Visita da Comissão de Chanceleres da Unasul à Venezuela	
10/03/2015	Nota	Nota sobre a visita dos Chanceleres da Unasul à Venezuela	Comissão se reúne com governo, partidos da oposição e órgãos institucionais ligados à justiça e às eleições. Enfatiza a não admissão de ruptura democrática. Trata da situação dos opositores detidos. Recebe do governo a confirmação de que eleições legislativas serão convocadas em breve. Reitera o papel da Unasul como único organismo internacional aceito por governo e oposição para mediar a crise, cuja comissão reduzida continuará os trabalhos
14/03/2015	Reunião	Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul sobre a situação na Venezuela	
15/03/2015	Nota	Comunicados emitidos por ocasião da Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul sobre a situação na Venezuela	Primeiro Comunicado: Unasul rejeita Decreto (The White House, 2015) dos Estados Unidos (que considera Venezuela uma ameaça à sua segurança nacional), considerando uma ingerência externa e violação ao Direito Internacional; Unasul solicita derrogação do Decreto e insta o governo americano a propostas alternativas de diálogo com o governo venezuelano; Segundo Comunicado: Unasul renova mandato da comissão reduzida para continuar acompanhando a situação venezuelana; apoia a celebração de eleições parlamentares
16/03/2015	Reunião	Reunião do Conselho de Chanceleres da Unasul sobre a Venezuela	Impressões dos membros da Unasul sobre a visita à Venezuela, sobre a nota americana e as medidas da Unasul para com situação
05, 06 e 07/07/2015	Visita	Esposas de Leopoldo López e Antonio Ledezma visitam o Brasil.	Encontro com diversas autoridades nacionais, no Congresso, Tribunal Superior Eleitoral e Itamaraty (departamento de América do Sul)
17/05/2015	Eleições	Eleições primárias internas da oposição	

Outra liderança da oposição, Leopoldo López, que segundo Maduro estaria ajudando a orquestrar o golpe, já havia sido preso em 2014 (AFP, 2015).

18/06/2015	Visita	Visita da Comissão Externa do Senado à Venezuela	Lamento sobre incidentes que impediram a comissão de seguir a programação prevista. ⁹² Governo brasileiro solicita esclarecimentos do governo venezuelano
23/06/2015	Nota	Eleições na Venezuela	Governo celebra o anúncio de calendário eleitoral e o convite oficial feito à Unasul para acompanhar todo o processo
28/06/2015	Eleições	Eleições internas do partido governista	
05/09/2015	Comunicado	Comunicado conjunto Argentina, Brasil e Venezuela	Apoio dos governos da Argentina e do Brasil para resolver a questão fronteiriça entre Colômbia e Venezuela ⁹³ .
17/09/2015	Reunião	Anúncio de reunião Colômbia-Venezuela	Governo celebra decisão dos dois países de se encontrarem para resolver a crise fronteiriça.
15/10/2015			Protocolado pedido de <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff
29/10/2015			PMDB lança Uma Ponte para o Futuro
27/11/2015	Nota	Notas emitidas pela Missão Eleitoral da Unasul e pelo governo brasileiro	Preocupação com o assassinato de um dirigente do Partido Ação Democrática para o futuro das eleições.
02/12/2015			Pedido de <i>impeachment</i> de Rousseff é aceito na câmara
03/12/2015	Nota	Eleições legislativas de 6 de dezembro próximo na Venezuela	Celebra a realização da próxima eleição e aponta Unasul (e o Brasil) como uma das ferramentas cruciais para o reestabelecimento do diálogo entre governo e oposição
07/12/2015	Nota	Eleições na Venezuela	Congratula o povo venezuelano pela eleição, reforça o papel da Unasul enquanto zeladora do processo, ressalta o respeito ao resultado das urnas como medida fundamental da democracia, e o papel da Venezuela enquanto sócio do MERCOSUL e ator indispensável para a integração regional ⁹⁴
05/01/2016	Nota	Inauguração da Assembleia Nacional Venezuelana	Nota do governo saudando o início do mandato da Nova Assembleia, reforçando o papel de acompanhamento da Unasul para lisura dos processos eleitorais. Reforça o compromisso da América do Sul com a democracia

⁹² Segundo a delegação brasileira, os parlamentares foram hostilizados por manifestantes pró-Maduro ao tentarem visitar os líderes opositores presos (Marcello, 2015).

⁹³ Os então chanceleres do Brasil e da Argentina, Mauro Vieira e Héctor Timerman, viajaram à Colômbia e à Venezuela para se colocarem à disposição dos dois países para mediar a crise (humanitária, econômica e política) na fronteira entre os dois vizinhos.

⁹⁴ Tão logo as apurações saíam, Maduro reconheceu a derrota nas eleições parlamentares, mas salientou o papel da “guerra econômica” como determinante para a primeira derrota do partido em 16 anos.

28/01/2016	Nota	Visita ao Brasil da Chanceler da Venezuela, Delcy Rodríguez	Tentativa de aproximação comercial e política (Unasul, MERCOSU e Celac) dos governos. Enfatiza a importância da relação entre os dois países
25/02/2016	Nota	Visita de delegação parlamentar venezuelana	Enfatiza a importância da relação estratégica entre os dois países e ressalta a importância de manter canais permanentes de diálogo político que favoreçam a democracia.
12/05/2016			Afastamento de Dilma Rousseff, inicia o governo interino de Temer
31/08/2016			<i>Impeachment</i> concluído e Rousseff afastada

Fonte: Elaborado pelo autor com base em (Brasil, 2015bcd; 2016e).

Sumarizando todas as notas, comunicados e reuniões em que o Brasil esteve envolvido para tentar mediar a crise venezuelana, pode-se perceber que o Brasil atuou em conjunto e paralelamente à Unasul na tentativa de mediar a crise política do país vizinho. Dado o peso que a Venezuela possuía dentro da organização (membro fundador, importante aliado dos projetos de integração, capacidade política e econômica, etc.) e dada as diferentes interpretações dos países vizinhos em relação à disputa política interna, a questão venezuelana acabou paralisando uma parte vital para o funcionamento completo da Unasul: as reuniões presidenciais. É por conta desta paralisação que o Brasil manteve atuação constante junto com a Missão especial da Unasul e, paralelamente, com o governo venezuelano, para tentar achar soluções que encaminhassem o país vizinho à normalidade política.

Não se pode dizer, desta maneira, que o Brasil abdicou de seu papel de liderança regional e de mediador de crises, visto a tentativa de se articular (bilateralmente ou institucionalmente) com o governo venezuelano ao longo de todo ano de 2015. Contudo, a diplomacia presidencial, comumente utilizada neste tipo de tensão, foi uma opção preterida pelo Brasil. Como debatido anteriormente, a crise política interna do Brasil acabava por diminuir a atuação diplomática da presidenta Dilma Rousseff, e como a Venezuela era mobilizada pela oposição brasileira como um *mote* representativo do fracasso, pode-se entender a opção brasileira por mediar esforços via Itamaraty e missão especial da Unasul ao invés de contatos diretos entre os presidentes.

A paralisação das reuniões presidenciais, contudo, não afetou, ao menos num primeiro momento, a continuidade dos projetos em andamento. As direções, secretarias e órgãos técnicos da Unasul mantiveram seus trabalhos, suas agendas e seus projetos, com encontros regulares e com a constante troca de experiências nos eventos produzidos. O Cosiplan, por exemplo, continuou

produzindo trabalhos, estabelecendo projetos e fazendo encontros de Ministros e dos Comitês Coordenadores. Os processos de integração e de cooperação, embora parcialmente fragilizados pela paralização das reuniões presidenciais, mantiveram-se funcionando graças ao aparato burocrático criado pela Unasul. É evidente, contudo, que outros projetos (novos ou pendentes) que necessitavam de aval presidencial acabaram por não ter andamento, mas o núcleo organizacional se manteve constante, durante 2015 e 2016, a parte, principalmente física, da integração regional por meio do funcionamento do Cosiplan.

Representativo da crise política nos dois países, a atuação das campeãs nacionais e a utilização dos bancos públicos como financiadores da integração (BNDES) regional começaram a se apresentar como outra fonte de preocupações para ambos os governos. Na visão de Burges (2018), o Brasil entendia que, superada a crise econômica, a política venezuelana iria se estabilizar gradual e pacificamente. Neste sentido, a manutenção da atuação brasileira (via investimentos do BNDES e via campeãs nacionais)⁹⁵ era fundamental para a Venezuela e para sua estabilização econômica e social. Contudo, a queda no preço internacional do petróleo impactou a capacidade do governo de honrar os pagamentos com o Brasil, o que gerou pressão sob governo Rousseff para cortar o financiamento do BNDES e diminuir a interação econômica com o país vizinho (Burges, 2018). Essa, contudo, não foi a opção governamental, que continuou com aportes do BNDES⁹⁶ e como mediadora das campeãs nacionais e do governo. Estas, no entanto, foram paulatinamente impactadas com os resultados das investigações da Operação Lava Jato, o que acabou por diminuir a capacidade operativa destas empresas no cenário internacional como um todo, e, conseqüentemente, também na Venezuela.

Nesse sentido, o cenário político venezuelano acabou por impactar duplamente o governo Dilma Rousseff. Por um lado, o Brasil tentou manter a atuação de liderança regional e de mediador das crises, que foi afetada pela crescente oposição interna de agentes públicos, privados e institucionais brasileiros e pelos constrangimentos do próprio cenário internacional. Por outro, evitou relação mais próxima (sem diplomacia presidencial) com o país vizinho, como forma de tentar amenizar o frágil apoio que ainda existia entre o governo petista e o governo chavista, o que

⁹⁵ Segundo Burges (2018), um representante do Congresso venezuelano viajou para o Brasil em 2015 para se encontrar com Joesley Batista, dono da JBS, para garantir a continuidade do envio de alimentos e a renovação de financiamento.

⁹⁶ O fluxo parou em junho de 2017, já no governo Temer.

levou Rousseff a receber críticas tanto do seu (cada vez menor) bloco de sustentação governamental, quanto da grande mídia e dos partidos de oposição. O Brasil já não conseguia mais liderar a região porque não havia, dentro da elite, vontade política que sustentasse esse posicionamento, principalmente quando os custos econômicos do projeto de liderança se uniram aos *slogans* conservadores, ao mal desempenho da economia brasileira e aos escândalos de corrupção que surgiam com as investigações da Lava Jato.

Quando o pedido de *impeachment* de Rousseff foi protocolado na Câmara dos Deputados, em 15 de outubro de 2015, Rousseff já havia perdido grande parte da sua base de apoio (Singer, 2018), mesmo com a situação venezuelana caminhando para uma “possível” normalidade (ver tabela acima). Ao não aceitar as ideias (de caráter neoliberal e conservador) lançadas pelo então Vice-Presidente, Michel Temer, duas semanas mais tarde, no documento *Uma Ponte para o Futuro*, Rousseff acabou se isolando ainda mais da sua base de governo, tornando difícil a manutenção de uma política externa autônoma (em relação aos constrangimentos internos) e de protagonismo no contexto sul-americano. Esse cenário foi agravado, ainda, pela eleição, em 20 de novembro, do neoliberal Mauricio Macri para presidir a Argentina, o qual também enfatizava a ideia de construir e aperfeiçoar modelos integrativos econômico-liberais ao invés de políticos, como a Unasul.

No curto período de Rousseff frente à presidência, em 2016, a relação com a Venezuela foi de limitada interação, cujo governo do país vizinho buscava continuidade na interação econômica com o Brasil. Para além disso, em 28 de janeiro foi realizada uma Reunião dos Chanceleres da Unasul, na qual Mauro Vieira discursou dando ênfase a três aspectos: 1) o compromisso da Unasul com o Estado de Direito; 2) o sucesso da Unasul enquanto organismo internacional; 3) o papel da presidência *pró-tempore* uruguaia (Brasil, 2016). Ao enfatizar a resolução pacífica de controvérsias e o Estado de Direito, Vieira acabava por tangenciar o próprio processo de *impeachment* pelo qual Rousseff estava passando, evocando o compromisso da Unasul com a questão democrática, a qual também tinha sido bem-sucedida nas eleições venezuelanas e, também por conta disso, estava se consolidando como organização internacional respeitada.

O terceiro ponto, por outro lado, diz respeito à atuação da presidência uruguaia, a qual estaria projetando a Unasul na ONU, na Assembleia Geral e nos diversos Comitês que havia participado ao longo do ano anterior. Este ponto é interessante de ser analisado porque parece refletir não apenas o agradecimento por uma obrigação da presidência *pró-tempore* (o que é usual

nos discursos diplomáticos), mas também um papel de “continuidade” que a Unasul estava demonstrando ter mesmo sem os encontros presidenciais regulares. Vieira (Brasil, 2016, p. 28) enfatiza que “[a]s intervenções [da presidência uruguaia na ONU] exemplificam a crescente capacidade de coordenação da Unasul em foros multilaterais”, o que dá uma ideia de “crescente institucionalidade” ou de projeção de “valores comuns” da Instituição, mesmo que um espaço vital de diálogo estivesse interrompido. Vieira termina o discurso salientando que a presidência uruguaia terminaria em abril, quando a próxima Cúpula presidencial daria à Venezuela a Presidência *pró-tempore* (Brasil, 2016). Esta, contudo, não aconteceu devido a um forte terremoto que assolou o Equador. Entretanto, os Chanceleres se reuniram em 23 de abril, e a presidência foi transferida para a Venezuela (Aquino, 2016).

Nesse sentido, a clareza da oposição de que o projeto brasileiro (interno e externo) não era condizente com os anseios de grande parte da elite (política, econômico-financeira e social) fez com que Rousseff fosse deposta do cargo de presidenta temporariamente, em 12 de maio de 2016, e definitivamente, em 31 de agosto do mesmo ano, quando Temer assumiu a presidência de forma plena e engajou o Brasil nos rumos “corretos” de integração Sul-Sul (Brasil, 2016c). Consoante Temer, em jantar com empresários em Nova Iorque, em setembro de 2016:

Porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo e até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento chamado Ponte para o Futuro. Como isso não deu certo, não houve adoção, instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação como Presidência da República (Temer, 2016).

4.4 GOVERNO TEMER

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e seu posterior afastamento do cargo de presidenta da República não foi, como debatido anteriormente, bem acolhido pela comunidade internacional, principalmente por parte dos vizinhos sul-americanos. Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador,⁹⁷ Nicarágua e a Alba emitiram comunicados que questionavam a veracidade do processo

⁹⁷ Em um encontro bilateral com Rousseff, em 27 de janeiro, antes da Cúpula da Celac, Rafael Correa salientou a necessidade de fortalecer a integração regional por meio do cumprimento dos objetivos da Celac e da Unasul, e que o Brasil “nos processos de integração sempre desempenhou um papel de liderança” (Rousseff..., 2016, tradução nossa). Não é, portanto, de se estranhar que o Equador tenha se mostrado contrário ao processo que determinou o afastamento de Rousseff do cargo.

de *impeachment* e se colocavam, portanto, contrários à presidência de Temer, ainda em seu período interino (Brasil, 2016). Duras notas foram emitidas pelo Itamaraty, o qual rechaçou o comportamento dos vizinhos que “se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil. Esse processo se desenvolve em quadro de absoluto respeito às instituições democráticas e à Constituição Federal” (Brasil, 2016, p. 135). Ernesto Samper, então Secretário Geral da Unasul, salientou que o processo de afastamento da presidenta sem provas “se transforma em um motivo de séria preocupação para a segurança jurídica do Brasil e da região” (Unasul..., 2016) – declaração semelhante já havia sido feita na reunião de chanceleres de Quito, em abril (Brasil..., 2016d) –, algo que também fora duramente criticado pelas notas do Itamaraty (Brasil, 2016).

Ecoando ora como processo democrático previsto na Constituição brasileira ora como golpe de Estado, o *impeachment* de Rousseff e a subsequente ascensão de Temer à presidência da República ajudaram a delimitar novos parâmetros de inserção internacional do Brasil. Como tratado anteriormente, a “nova política externa” de José Serra, implementada ainda durante a gestão interina, delineou que a atuação brasileira internacional seria fomentada pelas parcerias econômicas, as quais poderiam auxiliar a sanar os efeitos da crise econômica por meio de uma política externa que priorizaria o eixo comercial, ao invés do político e das “preferências ideológicas” (Brasil, 2016, n.p). Neste sentido, não há qualquer menção à integração política ou física sul-americana, apenas à necessidade de renovar o Mercosul e buscar uma aproximação com a Aliança do Pacífico (Brasil, 2016). As palavras “integração”, “Unasul” e “América do Sul”⁹⁸ não são mencionadas em nenhuma das 10 diretrizes traçadas por Serra, o que demonstra o papel secundário que a nova gestão designava à região, no geral, e à integração sul-americana mais especificamente.

Não há, portanto, um apelo governamental para que fosse retomada (em qualquer nível que fosse) a trajetória de entendimento político iniciada nas gestões de Cardoso e que culminou com a institucionalização da Unasul. Ao entendê-la como uma “preferência ideológica”, o Brasil acabou se afastando não só do objetivo de liderar a região (já fragilizado no último mandato de Rousseff), mas da capacidade de usar a instituição como plataforma de diálogo e de entendimento. Esse

⁹⁸ As únicas duas vezes em que a expressão “sul-americanos” aparece é para se referir aos países membros da Aliança do Pacífico.

esforço para não integrar uma instituição com opositores claros ao governo Temer (vide as notas lançadas) pode ser percebido também discursivamente, já que o acrônimo “Unasul” praticamente desaparece dos discursos oficiais durante toda a gestão Temer. Nas Resenhas de Política Exterior, que reúnem um compilado de grande parte dos discursos, entrevistas e notas à imprensa do Presidente, do Chanceler e do Itamaraty, a palavra Unasul tem as seguintes aparições:

Tabela 3: Ocasões da palavra “Unasul” nas Resenhas de Política Exterior Brasileira
(número total)

Ano	Primeiro Semestre	Segundo Semestre	Total
2008	27	25	52
2009	39	84	123
2010	73	78	151
2011	53	52	105
2012	37	78	115
2013	24	67	91
2014	10	38	48
2015	54	31	85
2016	30	4	34
2017	5	0	5
2018	1	3	4

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (2021).

Tabela 4: Ocasões da palavra “Unasul” nas Resenhas de Política Exterior Brasileira
(considerando apenas o índice remissivo)

Ano	Primeiro semestre	Segundo Semestre	Total
2008	0	0	0

2009	0 ⁹⁹	46	46
2010	22	41	63
2011	24	27	51
2012	14	37	51
2013	14	18	32
2014	6	17	23
2015	X ¹⁰⁰	17	17
2016	12	3	15
2017	4	0	4
2018	0	2	2

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (2021).

Essas tabelas demonstram que o governo, decididamente, optou por afastar-se da Unasul no campo discursivo. No segundo semestre de 2016, por exemplo, a Unasul apareceu apenas quatro vezes na resenha, muito destoante do primeiro semestre, quando Rousseff ainda estava no poder. No ano seguinte, 2017, a Unasul seria mencionada apenas cinco vezes e em 2018, quatro, o menor número desde o início da contagem, em 2008.

Seria possível argumentar, por outro lado, considerando o índice remissivo (ver tabela 4), que as menções à Unasul em diferentes discursos, notas e entrevistas já estavam em queda desde 2012. Essa queda, contudo, não seria suficiente para afirmar que a instituição iria perder importância na continuidade do governo Rousseff, já que as menções totais (ver tabela 3) mantiveram certa regularidade. O primeiro semestre de 2016, por exemplo, apresentou índices maiores que o igual período de 2008, 2013 e 2014, anos estes que também foram marcados por contexto de crise, respectivamente, externa (financeira global) e interna (de contestações e protestos).

Esse afastamento constitui-se, portanto, em um *acontecimento discursivo*, como teorizaria a Análise de Discurso, em um *apagamento* (Orlandi, 2020) que visava não apenas o distanciamento

⁹⁹ Não há, até o primeiro semestre de 2009, o acrônimo Unasul no índice remissivo.

¹⁰⁰ Ausência de índice remissivo.

da instituição ou de uma política externa “petista”, mas de todo um projeto e um objetivo nacional que nascera na gestão de Cardoso e que se consolidara durante as gestões de Lula e Rousseff. Este apagamento significou, portanto, a recusa de uma política externa de protagonismo na América do Sul, resultando no abandono definitivo da liderança brasileira da região.

O apagamento da Unasul na política externa brasileira foi seguido pelo reforço de outras instituições, como o Mercosul (agora mais liberal e menos político-social, como debatido anteriormente) e da Organização dos Estados Americanos – OEA –, que foi, historicamente, mais alinhada aos interesses dos Estados Unidos na região e, por conta disso, preterida em detrimento da Unasul. Dessa forma, o governo brasileiro, ainda em agosto de 2016, juntou-se à OEA para manifestar preocupação sobre a crise política no país, instando a Venezuela a garantir a continuidade do *referendum* (demandado por ex-integrantes do governo) que pedia a revogação do mandato de Maduro (Brasil, 2016; Scharfenberg, 2016). A atitude do governo brasileiro foi, portanto, contrária ao anteriormente preconizado: o diálogo pacífico e negociado, por meio da Unasul, entre governo e oposição. O pedido de continuidade do *referendum*, por meio da OEA e com apoio do Brasil,¹⁰¹ estabelece uma ruptura com os padrões até então estabelecidos pela diplomacia brasileira, a saber: a proatividade como interlocutor e mediador das crises regionais.

Percebe-se, com isso, que o Brasil começou a estabelecer um diálogo muito mais assertivo com Washington, primeiramente por meio da OEA, e depois com Caracas durante a gestão de Temer, abdicando do papel de liderança brasileira frente aos desafios da comunidade sul-americana. Neste sentido, a questão venezuelana continuaria a figurar como um dos principais desafios da política externa brasileira. A gestão de Serra e, posteriormente, Aloysio Nunes, alterou, contudo, a metodologia utilizada para lidar com a questão. Ao invés de utilizar a Unasul como base para o diálogo, ou mesmo a diplomacia bilateral brasileira, optou-se pela utilização da OEA (que historicamente recebera fortes críticas da Venezuela) e, posteriormente, do Grupo de Lima.

Este grupo fora criado em 08 agosto de 2017 por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru com vistas a organizar uma comissão de países para discutir possíveis rumos para a resolução da crise venezuelana depois de as opções de acionamento da Carta Democrática Interamericana terem sido bloqueadas na OEA

¹⁰¹ Quinze países assinaram o documento: Argentina, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai (Brasil, 2016).

pela união dos países caribenhos (Pareja, 2018). Os rumos, contudo, envolviam um diálogo aberto e amistoso com a oposição de Maduro e com os Estados Unidos (membro observador), em detrimento de uma postura negociadora e objetiva com o governo em questão, o qual acusavam de ter rompido com a ordem democrática (Brasil, 2017).

Barros e Gonçalves (2019; 2021) fazem um excelente levantamento das declarações do grupo de Lima, evidenciando não apenas o papel do Brasil no grupo, mas também a articulação em torno de um objetivo que parecia claro: substituir o governo Maduro. Neste levantamento, os autores elaboram uma tabela (Barros; Gonçalves, 2019, p. 24) de todas as organizações e organismos internacionais citados nas declarações do grupo – e a Unasul não está entre elas. Faz-se notar, portanto, o contínuo apagamento da Unasul e a opção da política externa brasileira de participar de uma articulação internacional não institucionalizada, entendida como apoiadora da oposição, para tentar mediar a crise política no país (Pareja, 2018).

Aloysio Nunes, que sucedeu o chanceler José Serra, em sete de março de 2017, embora tenha amenizado o tom utilizado nas declarações de seu antecessor, acabou por seguir a mesma linha diplomática e, por conseguinte, a “nova política externa” então formulada (Brasil, 2017e). Fato agravante foi, assim, a decisão do Brasil, junto com Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru de se afastarem da Unasul depois de a Bolívia (que apresentava opinião diversa em relação à Venezuela) assumir a presidência *pró-tempore* da instituição (Brasil, 2019). É bem verdade, contudo, que Nunes expressou a intenção de retomar os diálogos com a Unasul em troca de “concessões” da Bolívia (Salvador, 2018), vale dizer, a mudança de postura em relação à Venezuela. Essa, entretanto, parece ter sido muito mais uma atitude diplomática para demonstrar à Bolívia que ela estaria se isolando dos vizinhos ao não condenar a Venezuela do que uma tentativa clara de reaproximação.

O governo Temer demonstrava, ao invés de proatividade, passividade em sua política externa para a América do Sul, visto a necessidade que tinha de atender às demandas internas da nova coalizão governamental. É neste sentido que se entende as modificações operadas em vários setores que, em maior ou menor grau, se interconectavam com a política externa. Durante o mandato de Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda, o qual havia presidido o Banco Central do Brasil entre 2003 e 2010, houve um fortalecimento do tripé macroeconômico. Esse fortalecimento foi caracterizado pela diminuição das intervenções no mercado cambial, pela adoção de uma política monetária conservadora e pela redução da taxa básica de juros (Prates; Fritz; Paula, 2019). Além

disso, o governo Temer obteve êxito na aprovação de medidas significativas, como a Emenda Constitucional 241, reconhecida como "PEC do teto de gastos",¹⁰² a ampliação da terceirização das atividades laborais (Brasil, 2017a) e a reformulação das leis trabalhistas (Brasil, 2017b). Paralelamente, houve modificações nas diretrizes de exploração do pré-sal (Ramalho, 2018) e na política de precificação dos combustíveis pela Petrobras (Petrobras, 2016; Aepet, 2017). Estas ações representaram um afastamento das políticas adotadas por governos identificados como "pós-neoliberais" (Ramalho, 2018), demonstrando a clara intenção do governo em diminuir a participação estatal na economia e na garantia dos direitos sociais.

Toda a atitude da gestão Temer, alicerçada nas demandas de reorganização interna, culminaram em críticas dos próprios agentes do governo responsáveis por pensar a política externa. Este foi o caso, por exemplo, do lançamento do "Relatório de Conjuntura nº 01" (por sinal, o único lançado), o qual apresentava críticas à falta de uma política externa autônoma, clara e condizente com o peso do Brasil no cenário internacional (Kalout; Degaut, 2017). Criticando profundamente o governo Rousseff (e, mesmo sem citar explicitamente, também o governo Lula e Cardoso) por "falta de engajamento da chefe de governo na articulação de uma diplomacia presidencial efetiva, à sua inapetência pelos temas de política exterior e à consequente escassez de recursos dedicados a alavancar projetos internacionais", o documento salientava que o Brasil ainda estava "em busca de uma grande estratégia" (Kalout; Degaut, 2017, p. 9).

Nesse sentido, Hussein Kalout, o então Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e seu adjunto, Marcos Degaut salientam que "o governo do Presidente Michel Temer decidiu concentrar esforços numa espécie de diplomacia presidencial voltada, precipuamente, para consolidar a legitimidade da nova administração e tranquilizar investidores internacionais" (Kalout; Degaut, 2017, p. 9). Mesmo expressando a crença de que esta atitude seria parte de uma "agenda pontual e conjuntural", os autores criticavam o então governo pela incapacidade de formular uma estratégia clara, com objetivos de longo prazo, para o desenvolvimento pleno do Brasil e de suas ambições internacionais.

¹⁰² A Emenda Constitucional derivada da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) reafirmou o compromisso com a consolidação do ajuste fiscal. Estabeleceu um período de 20 anos durante o qual o crescimento das despesas dos três poderes ficaria limitado, permitindo que gastassem, a cada ano, um montante equivalente ao gasto no ano anterior, ajustado somente pela taxa de inflação. Notavelmente, essa restrição não abrangia os dispêndios destinados ao pagamento dos juros da dívida pública.

Profundamente crítico à política externa que se estabelecera desde, pelo menos, os anos 2000, e por vezes relativizando o papel de determinados governos e culpabilizando uma espécie de “falha sistêmica”, os autores são taxativos ao afirmarem que o projeto de liderança regional brasileira (em sua visão, disfarçado de hegemonia) não teria como ser bem-sucedido pela postura paradoxal do Brasil em sua política externa (Kalout; Degaut, 2017). Essa contradição seria expressa, entre outros, pela vontade que havia em liderar aliada à indisposição em prover bens públicos regionais, à falta de poder coercitivo e a uma atuação errática em consonância com a presença dos Estados Unidos (Kalout; Degaut, 2017).

Na visão dos autores, a Unasul seria uma instituição sem poder coercitivo, e, por conta disso, teria sido abandonada pelos países. Kalout e Degaut (2017) parecem não reconhecer, portanto, o papel político da organização, a relativa estabilização regional que fora construída, a construção de projetos integracionistas (físicos, econômicos, políticos e sociais) produzidos desde o seu advento (e inclusive antes dele). A visão pessimista do documento e, por conseguinte, da política externa brasileira no geral, encontra como única solução a elaboração de uma “Grande Estratégia” para romper com o ciclo de crises e com a trajetória errática da política (externa) brasileira, a qual teria preferido sustentar políticas ideológicas (como com a Venezuela) ao invés de processos pragmáticos. Os autores parecem desconsiderar, também, a inviabilidade de construir uma Grande Estratégia com um governo que detinha pouca legitimidade (política, institucional) interna e externa, já que essa estratégia deveria ser alicerçada no debate com a sociedade civil, com empresários e com as instituições no geral.

Na esteira desses processos, compreende-se que a não resolução da crise política venezuelana, as opções políticas estabelecidas pela nova equipe diplomática do governo Temer e a constante dissonância entre Brasil (Estados Unidos e Grupo de Lima) e Venezuela vão culminar na denúncia do Tratado Constitutivo da Unasul em 15 de abril de 2019, já durante o governo Jair Bolsonaro (Brasil, 2019). Essa denúncia é, portanto, fruto da substituição da prioridade de uma liderança regional atribuída por Cardoso, Lula e Rousseff à América do Sul por uma passividade externa de um governo que lutava internamente para se manter no poder depois de terem sido concluídas as intervenções econômicas e políticas demandas pelo bloco no poder que ascendeu após a destituição de Rousseff. A América do Sul vai, neste sentido, ser novamente fragmentada politicamente por não haver uma liderança capaz de organizar os desafios políticos da região.

4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A atuação brasileira para se estabelecer como liderança regional encontrou uma série de obstáculos ao longo do período estudado (1991–2018). Primeiramente, foi necessária a construção da América do Sul enquanto projeto ideacional, algo que começou paulatinamente a ser firmado ao longo dos anos 1990. Essa construção do espaço regional enquanto uma “ideia” política buscou deixar em segundo plano a visão de país latino-americano para criar o conceito “sul-americano”. Essa divisão favoreceria não só uma ideia de pertencimento, mas também a atuação brasileira em um espaço reduzido (ao invés da amplitude de toda América Latina), criando maiores possibilidades de manobra em relação, também, às potências extrarregionais (em especial, os Estados Unidos).

Essa construção ideacional de América do Sul encontrou na integração física e energética seu principal alicerce, tendo o Brasil protagonizado esforços de unir (e de criar) *vontade política* regional para integrar a região. A integração econômica via Mercosul (tratada no capítulo anterior) possibilitou a superação das desconfianças históricas entre os países platinos e serviu como base para que fosse almejada a integração política da região como um todo (agora com o apoio dos parceiros do Mercosul). Protagonizada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, a primeira reunião que agregou todos os Presidentes e Chefes de Estado dos países sul-americanos forjou as bases de um entendimento político que visava a integração e a cooperação regional em torno de projetos infraestruturais. Essa foi a primeira vez que os presidentes se reuniram para tratar dos problemas e das adversidades da região sem a presença de um ator extrarregional. Foi, portanto, o primeiro desafio enfrentado pelo Brasil que começava a estruturar seu projeto de liderança política.

A posterior criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (surgida das Reuniões Presidenciais) foi reflexo desse processo inicial de entendimento e da criação de uma *vontade política* regional de fortalecimento das bases em integração e cooperação. O Brasil, mostrando haver capacidades políticas e materiais para fortalecer essa integração (*poder*), se empenhou em delimitar a América do Sul como o eixo central de sua política externa, fortalecendo as bases nacionais (empresários, elite, políticos e forças sociais) em torno do seu projeto de liderança. Essa pretensão brasileira nunca fora concebida como um projeto governamental *stricto sensu*, já que havia receio da diplomacia brasileira quanto à possível (e errônea) associação entre liderança e

hegemonia (como tratado no primeiro capítulo). Contudo, essa pretensão fez parte, sim, de um “projeto não escrito” que perpassou o governo Cardoso, Lula e Rousseff, sendo frequentemente discursivizada a disposição e a vontade do Brasil de liderar a região em busca de seus objetivos.

Essa liderança visava à coordenação política e consensuada dos assuntos regionais de forma a afastar a cobiça das potências extrarregionais e de garantir maior autonomia regional frente aos choques externos e às dinâmicas do cenário internacional. A subsequente criação da União das Nações Sul-Americanas buscou efetivar a decisão coletiva e consensuada dos assuntos da América do Sul e sua institucionalização auferiu credibilidade para tratar das crises que se apresentavam dentro e fora da região. Ao longo de sua existência, a Unasul evoluiu institucionalmente, cristalizando-se como centro político de discussão dos países sul-americanos, formalizando projetos de desenvolvimento e integração regionais e criando bases conjuntas em matéria de saúde, educação, segurança, energia, Direitos Humanos, proteção ambiental, etc. Os diversos Conselhos e Secretarias da Unasul aperfeiçoaram mecanismos de diálogo e de entendimento que permaneceram operacionais, em sua maioria, mesmo diante da crise enfrentada pela instituição a partir de 2014.

O Brasil, enquanto líder regional, utilizava, portanto, da Unasul como mecanismo para essa liderança. A política externa brasileira foi, ao longo de grande parte desse período, direcionada a liderar a região e a apresentar a Unasul para a comunidade internacional como fonte de estabilidade regional. Esse posicionamento reforçava a atuação de liderança brasileira, garantia credibilidade internacional para o Brasil, para a Unasul e a para a região, favorecia a perspectiva de criação de acordos extrarregionais e aumentava, também, o prestígio do Brasil no cenário internacional.

A liderança brasileira, estabelecida e criada por meio da ação coletiva consensuada, não visava à liderança hegemônica ou coercitiva, respeitando os princípios tradicionais da Política Externa Brasileira. A persistência brasileira em manter alto grau de autonomia externa (para assuntos gerais) e o entendimento de que os assuntos regionais deveriam ser tratados de modo igualitário (com peso igual de voto entre os membros) ajudaram a delimitar a (baixa) institucionalidade da Unasul, que tinha suas decisões aprovadas por consenso. Portanto, a crise que atingiu a Unasul a partir de 2014 foi fruto, primordialmente, da falta de consenso. Não necessariamente de um consenso sobre a liderança brasileira, mas a falta de consenso sobre como guiar a Instituição frente à crise política de um membro fundamental na história da Unasul, a Venezuela. Essa crise mostrou, contudo, também a falta de capacidade negociadora do Brasil em

liderar esses países para uma atitude conjunta visando solucionar os problemas do país vizinho. Foi, assim, uma crise de consenso e uma crise de liderança.

A desarticulação da Unasul é fruto, por conseguinte, de um cenário complexo: 1) instabilidade política na Venezuela; 2) revisão das estratégias governamentais no Brasil (ao longo do segundo governo Rousseff e do governo Temer); 3) recrudescimento do conservadorismo internacional; 4) fragilidade institucional (incapacidade da instituição de atuar sem um líder). Todos estes fatores colaboraram, em diferentes medidas, para a interrupção dos encontros presidenciais, para o enfraquecimento da Unasul e para sua conseqüente desarticulação durante o governo Temer, quando o Brasil (junto a outros países) se afastou temporariamente da organização. A liderança brasileira, passou, neste sentido, a ser preterida pelo governo pela associação deste projeto com uma política “ideológica” dos governos de Lula e Rousseff. O desencontro dos anseios do novo bloco no poder, que ascendeu após o *impeachment* de Rousseff, com a tradição diplomática brasileira e com a construção política regional desde o governo Cardoso fez com que o Brasil abandonasse, definitivamente, o “projeto não escrito” de liderança regional e, por conseguinte, também o seu principal mecanismo, a Unasul.

5 CONCLUSÃO

O objetivo central desta tese foi o de analisar em que momento(s) da política externa brasileira recente (entre os governos de Rousseff ou de Temer) houve uma inflexão do padrão de liderança regional que o Brasil estabelecera na América do Sul desde o governo Cardoso. Essa liderança, alicerçada pela posição de Potência Regional do Brasil, foi estabelecida de forma consensual, mesmo em momentos de disputas ou de rivalidades entre projetos, e evoluiu através do tempo e sob as influências das dinâmicas internacionais e nacionais, e também das idiossincrasias presentes em cada um dos governos (e também dos e das governantes).

Para retratar essa liderança, um arcabouço teórico foi desenvolvido. Centrado nos estudos sobre regionalismo e sobre liderança, construiu-se um conceito de Liderança que destoa de grande parte da literatura de Relações Internacionais. Ao diferenciar hegemonia de liderança, buscou-se não somente demonstrar que este conceito servia apenas para Potências Regionais (e não globais), mas também para reafirmar um tipo de atitude e de governança que é típico das potências regionais: uma liderança baseada no consenso e não em poder militar ou em coerção (como são as hegemonias). Neste sentido, os elementos essenciais e esperados de uma potência regional (vide quadro 1) foram trabalhados em compasso com os três aspectos fundamentais (nossas variáveis de análise) em nossa concepção de liderança (ação coletiva; propósito; poder e vontade política) para construir o argumento de que o Brasil construiu ideacionalmente a América do Sul enquanto espaço geográfico (região) prioritário para seus interesses ao longo dos anos 1990, e que somente a partir do governo Cardoso todas estas variáveis se tornaram presentes para ser possível exercer a liderança regional. Esse campo de ideias evoluiu para o campo prático ao longo dos mandatos presidenciais, e a América do Sul começou a ser construída não só política, econômica ou socialmente, mas também de forma física, recebendo grandes investimentos em infraestrutura que foram capazes de aproximar vizinhos outrora tão afastados.

A atuação do Brasil no sentido de estabelecer-se como liderança regional deparou-se com diversos obstáculos ao longo do período compreendido entre 1991 e 2018. Inicialmente, foi imperativa a construção da América do Sul como um projeto ideacional, processo que teve início gradual nos anos 1990. Essa concepção do espaço regional como uma “ideia” política buscou substituir a visão de país latino-americano pelo conceito de "sul-americano". Essa divisão não apenas fomentou um sentido de identidade compartilhada, mas também facilitou a atuação

brasileira em um espaço mais delimitado, em contraste com a amplitude da América Latina como um todo, proporcionando maior flexibilidade em relação às potências extrarregionais, especialmente os Estados Unidos.

A construção ideacional da América do Sul encontrou seu alicerce principal na integração física e energética, com o Brasil desempenhando um papel destacado na promoção de esforços para unir e criar uma vontade política regional em prol da integração. A integração econômica através do Mercosul, neste sentido, permitiu superar desconfianças históricas entre os países do Cone Sul e estabeleceu a base para a busca da integração política abrangente na região, agora com o respaldo dos parceiros do bloco. A trajetória da política externa brasileira em relação ao Mercosul entre 1991 e 2018 foi dinâmica, respondendo às mudanças nas conjunturas nacional e internacional. O aumento do comércio regional e extrarregional elevou o Mercosul ao destaque nas agendas externas de seus membros, consolidando sua importância como ator internacional. As mudanças institucionais iniciadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram intensificadas e aprimoradas nos governos subsequentes, com destaque para a gestão de Lula, que promoveu uma aliança mais clara entre cooperação e integração.

No entanto, a análise revela que, ao longo desse período, o Brasil utilizou o Mercosul como instrumento da Política Externa Brasileira, sendo sua eficácia dependente da aceitação pelos governantes em exercício dos processos integrativos como fundamentais, em detrimento de serem estabelecidos como política de Estado. A crise política e econômica durante o governo de Dilma Rousseff enfraqueceu o entendimento entre elites e governo sobre os custos de um projeto de liderança regional, limitando acordos que ampliassem o poder institucional do bloco.

A trajetória de 1991 a 2018 demonstra a capacidade mobilizadora do Brasil e a vontade política de exercer liderança sobre os processos na América do Sul. No entanto, também demonstra que houve um persistente desalinhamento entre a diplomacia brasileira e argentina, evidenciado pela dificuldade em formar consensos absolutos, mesmo em momentos de convergência política e “ideológica”. O aprofundamento da integração foi crescente, mas não resultou em mudanças substanciais no cerne intergovernamental do Mercosul, uma vez que os órgãos criados careciam de poder real de mudança.

A liderança brasileira na região visava à coordenação política e consensuada dos assuntos regionais para afastar influências de potências extrarregionais e garantir maior autonomia regional. A criação da União das Nações Sul-Americanas – Unasul – foi, portanto, instrumentalizada pelo

Brasil como mecanismo para essa liderança. A Unasul evoluiu institucionalmente, tornando-se um centro político de discussão regional e formalizando projetos de desenvolvimento e integração. A liderança brasileira, baseada em ação coletiva consensuada, não buscava hegemonia, mas sim estabilidade regional.

A crise enfrentada pela Unasul, a partir de 2014, reflete principalmente a falta de consenso, não necessariamente sobre a liderança brasileira, mas sobre como guiar a instituição diante da crise política na Venezuela. Essa crise destacou a incapacidade negociadora do Brasil para liderar os países em uma resposta conjunta, revelando-se como uma crise de consenso e também de liderança.

Se voltarmos à indagação inicial do título deste trabalho, teremos uma série de respostas a considerar. Algumas delas pudemos explorar no decorrer deste trabalho, outras, no entanto, permanecem em aberto. O Brasil, como debatido, buscou liderar a região sul-americana e também construir um projeto político abrangente, que concatenasse os países da região pela vontade política de fortalecimento, cooperação e integração regionais. Esse projeto se mostrou promissor, evoluindo em substância e consenso. A ampliação das trocas comerciais e políticas, com o estabelecimento de diversos mecanismos de troca, diálogo e correção de assimetrias foi apenas uma pequena parte que pode ser destacada.

Esse projeto também foi eficiente em grande parte do período, o que nos leva a entender que existiram diferentes “Brasis” para liderar a região. As iniciativas criadas por Cardoso, tanto no Mercosul quanto na incipiente Reunião de Presidentes Sul-Americanos, amadureceram durante as gestões de Lula e de Rousseff, dando espaço a instituições mais robustas e capazes de enfrentar os desafios externos e as crises intra e extrarregionais. Essa robustez, contudo, sempre se manteve à mercê da volatilidade política, dado que a questão da supranacionalidade nunca emergiu como ponto de acordo dos países da região e nem da diplomacia brasileira.

Foi essa falta de supranacionalidade, aliada às dinâmicas do cenário externo de recrudescimento do conservadorismo internacional e do cenário interno de crise e insatisfação política do seu líder, o Brasil, que delimitou a capacidade do país em liderar. A liderança, como debatido ao longo deste trabalho, foi, portanto, dividida. Em relação ao Mercosul, permaneceu ativa, embora os objetivos dessa liderança tenham desviado de propósito ao longo do tempo: de Cardoso à Rousseff, uma aliança política que buscava fortalecer o viés social e político do bloco, em Temer, uma liderança que buscava operar em eixo com o novo comandante argentino, Macri,

para reorganizar o bloco sob os anseios neoliberais dos novos blocos de poder que emergiam nestes países.

Em relação à Unasul, a liderança brasileira foi diferente. Erigida por Cardoso quando da iniciativa de levar à negociação, pela primeira vez na história, somente presidentes e chefes de Estado dos países sul-americanos, essa liderança foi aperfeiçoada, consensuada e aceita ao longo do governo Lula e da primeira metade do governo Rousseff. Em seu segundo mandato, a mandatária brasileira operou ajustes na política externa brasileira que, aliados à dinâmica do cenário regional e interno, influenciaram a capacidade do Brasil em operacionalizar essa liderança. O Brasil, com Dilma Rousseff, manteve o objetivo de liderar a região, mas essa liderança se viu obrigada a retroceder em termos institucionais. Paralisada pela crise política venezuelana, a Unasul foi incapaz de reverter os impasses internos e os dissensos de seus membros. A liderança brasileira, neste sentido, também foi incapaz de rever este jogo. Sendo assim, o Brasil ainda se colocou como mediador do conflito venezuelano, utilizando da Unasul quando possível e, quando não, tentando medidas bilaterais.

O enfraquecimento da liderança brasileira (com todos os elementos requeridos de uma potência regional) se mostrou primordialmente como um enfraquecimento regional. Tendo seu principal instrumento se mostrado insuficiente para reverter uma situação, a política externa brasileira recorreu ao que antes da Unasul era tradicional: medidas bilaterais. Foi, portanto, uma crise institucional e, também, de liderança. Mesmo que o Brasil tenha tentado manter o papel de mediador e influenciador das delimitações políticas regionais, não havia condições (e nem consenso) interno para continuar mantendo esse papel. Não foi, portanto, uma atitude expressa do governo Rousseff em romper com essa liderança, mas a falta de meios (poder) e consenso político (interno e externo) para manter ativo este papel.

O governo Temer, ao assumir a presidência, não objetivava manter essa liderança ativa, nem institucionalmente, nem bilateralmente. O esforço do novo governo centrou-se em tentar legitimar seu próprio exercício para a comunidade internacional. Aqui, portanto, tem-se a resposta derradeira do título deste trabalho. O Brasil, sob Temer, tentou liderar alguns poucos países por meio do Mercosul, mas não tentou (e nem nunca quis) liderar politicamente a região. O “projeto não escrito” de liderança brasileiro, findou, assim, por carecer de elementos de uma política de Estado e ficar suscetível às diferentes vontades políticas que emergiam dos grupos de poder nos diferentes países. Talvez por medo de má interpretação sob o significado de liderança, talvez por falta de esforço

político em mobilizar este tema nacionalmente, talvez por falta de consenso das elites sob arcar com um projeto de longo prazo, este projeto nunca figurou em papel. Seria possível uma liderança diferente? Seria possível aumentar os níveis de supranacionalidade das instituições? A supranacionalidade teria sido suficiente para manter o projeto de liderança brasileiro ativo mesmo com graves crises internas e externas? Essas são perguntas que permanecem em aberto e que, esperamos, possam ser respondidas em trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. The periphery as the core: the third world and security studies. *In*: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael (eds.). **Critical security studies: concepts and cases**. Minneapolis: University of Minnesota, 1997.
- ACHARYA, Amitav. The emerging regional architecture of world politics. **World Politics**, [s. l.], v. 59, n. 4, p. 629–652, 2007.
- ACORDO de complementação econômica nº 54 concluído entre os Estados Unidos Mexicanos e os Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). 19 ago. 2002. Disponível em: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/vacewebR?OpenView&Start=1&Count=800&Expand=23#23>. Acesso em: 28 fev. 2022.
- ACORDO de Comércio Preferencial entre o MERCOSUL e a República da Índia. 2004. Disponível em: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/describir/15. Acesso em: 28 fev. 2022.
- ACORDO de Livre Comércio entre o Estado de Israel e o MERCOSUL. 2007. Disponível em: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/describir/19. Acesso em: 28 fev. 2022.
- ACORDO de livre comércio MERCOSUL e Egito. 2010. Disponível em: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/describir/12. Acesso em: 28 mar. 2022.
- ACTIS, Esteban. El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China. **Comentario Internacional: Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, [s. l.], n. 15, p. 121–137, 2015.
- ACTIS, Esteban. La política exterior de Michel Temer. **Foreign Affairs Latinoamérica**, 2017. Disponível em: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>. Acesso em: 27 jul. 2021.
- ACUERDO de complementación económica nº 35 celebrado entre los gobiernos de los estados partes del Mercosur y el gobierno de la República de Chile. 25 jun. 1996a. Disponível em: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/85868e7a6308d7d70325776d005ad45a?OpenDocument>. Acesso em: 25 jun. 2022.
- ACUERDO de complementación económica nº 36 celebrado entre los gobiernos de los estados partes del Mercosur y el gobierno de la República de Bolivia. 17 dez. 1996b. Disponível em: <https://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/e194fee5b3812afc032577ea00670dfe?OpenDocument>. Acesso em: 28 set. 2022.
- ACUERDO para la creación de un área de libre comercio entre el Mercosur y Sudáfrica. 15 dez. 2000. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=2su9OY4L8FfCN8cOJ4/kjg==. Acesso em: 28 fev. 2022.

ACUERDO entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones. 6 dez. 2002. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/13207_DEC_031-2002_ES_FE_Acuerdo_MCS-Comun_Andina_Acta%202_02.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

ACUERDO de Alcance Parcial Complementación Económica. 2005a. Disponível em: <http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/a87b9915768aab9b032578af004bcd49?OpenDocument>. Acesso em: 28 fev. 2022.

ACUERDO marco de cooperación económica entre los estados partes del Mercosur y los estados miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG). 10 maio 2005b. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=DvuMcsykAIHW5PYUz27b8Q%3d%3d. Acesso em: 28 set. 2022.

ACUERDO de alcance parcial complementación económica. 30 nov. 2005c. Disponível em: <http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/76bd2c93dc98a5850325789500538ef9?OpenDocument>. Acesso em: 28 set. 2022.

ACUERDO marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los estados partes del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú, la República Bolivariana de Venezuela. 20 jul. 2006. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=MkjGLX33mcP9Cixft1awCA==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=. Acesso em: 28 set. 2022.

ACUERDO de comercio preferencial entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África do Sul (SACU). 2008. Disponível em: https://relex.mercosur.int/public/red_acuerdos/describir/20. Acesso em: 28 set. 2022.

ADGHIRNI, Samy. Representante do Mercosul diz que impeachment geraria sanção ao Brasil. **Folha de São Paulo**, Caracas, 26 mar. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1754243-representante-do-mercossul-diz-que-impeachment-geraria-sancao-ao-brasil.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2022.

AFP. Prefeito de Caracas é preso por tentar golpe, diz governo da Venezuela. **G1**, [s. l.], 20 fev. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/02/prefeito-de-caracas-e-preso-por-tentar-golpe-diz-governo-da-venezuela.html>. Acesso em: 12 ago. 2021.

AFP. Maduro convoca embaixador venezuelano no Brasil. YouTube, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f733ScSCzL0>. Acesso em: 16 set. 2021.

ALLAIN, Jean-Claude; FRANK, Robert. “Les composantes de la puissance”. In: FRANK, Robert (org.), **Pour l’histoire des relations internationales**, Presses Universitaires de France, Paris, 2012.

ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos**: CEBRAP, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 49–58, 2017.

AMORIM, Celso. **Política externa, democracia, desenvolvimento**. Brasília: FUNAG, 1995. p. 300. *E-book*. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1134>.

APÓS 16 anos, oposição na Venezuela ganha maioria na Assembleia. **BBC News**, [s. l.], 7 dez. 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151207_vitoria_oposicao_venezuela_lgb. Acesso em: 11 ago. 2020.

ARGENTINA. Ley n° 26.610/2010, de 26 de junho de 2010. Pruébase el acuerdo marco sobre cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados partes del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. 2010a. **Congreso de la Nación Argentina**: Buenos Aires, 26 jun. 2010.

ARGENTINA. Ministério das Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. **Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador**. Declaración, 2010b. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/declaracion-de-buenos-aires-sobre-la-situacion-en-ecuador>. Acesso em: 1 jul. 2023.

ARRAES, Virgílio. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 48, n. 2, 2005.

ARRAIS, Amauri. Senado do Paraguai aprova impeachment do presidente Lugo. **G1**, Assunção, 22 jun. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>. Acesso em: 12 ago. 2021.

AQUINO Yara. Chanceleres da Unasul debatem ajuda ao Equador após terremoto. **Agência Brasil**. Brasília, 23 abr. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-04/chanceleres-da-unasul-debatem-ajudam-ao-equador-apos-terremoto>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BANDEIRA, Luiz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor à Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BARBOSA, Gabriela. **A inserção da América do Sul no discurso diplomático brasileiro no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. 192 f. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo; HIRATUKA, Celio. **A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência**. Texto para Discussão, Campinas, n. 206, jun. 2017. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5575374/mod_resource/content/2/Bastos_Hiratuka_2017.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

BATISTA, Paulo. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? **Revista de Política Externa**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 106-135, 1993.

BAUMANN, Renato. **O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica**. Texto para Discussão, Brasília, jun. 2011. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1627.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

BERNAL-MEZA, Raúl. La crisis argentina: su impacto en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas y sobre el Mercosur. **Cadernos PROLAM/USP**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1, 2002.

BERNAL-MEZA, Raúl. ALIANZA DEL PACÍFICO versus ALBA y MERCOSUR: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 1-34, 2015.

BOITO JÚNIOR, Armando. A burguesia no governo Lula. **Crítica Marxista**, [s. l.], n. 21, p. 52-76, 2005.

BOITO JÚNIOR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 21, n. 47, p. 31–38, 2013.

BOLÍVIA ocupa Petrobrás e nacionaliza exploração de petróleo e gás. **Folha Online**, 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95508.shtml> . Acesso em: 7 abr. 2022.

BRAGATTI, Milton Carlos; SOUZA, Nilson. Unasul: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 43-51, 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília: DCD, 1997a.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 2.142, de 5 de fev. de 1997b. Promulga o Acordo para Isenção de Impostos Relativos à Implementação do Projeto do Gasoduto Brasil-Bolívia, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia, em Brasília, em 5 de agosto de 1996. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 5 ago. 1996.

BRASIL. Decreto nº 2.873, de 10 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial nº 11 ao amparo do Artigo 14 do TM-80. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 10 dez. 1998.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. **Resenhas de Política Exterior do Brasil: n. 84**. Resenhas, 1999a. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Presidente (1995–2003: Fernando Henrique Cardoso). **Discurso na sessão de abertura da cerimônia comemorativa dos 40 anos do Banco Interamericano de desenvolvimento (BID)**. Petrópolis, 1999b. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/1999-1/73.pdf/view>.

BRASIL. Presidente (1995–2003: Fernando Henrique Cardoso). **Discurso no jantar com o Presidente do Uruguai**. Brasília, 2000a. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2000/15.pdf/view>.

BRASIL. Presidente (1995–2003: Fernando Henrique Cardoso). **Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso na reunião de cúpula de chefes de estado do Mercosul, Bolívia e Chile, por ocasião da XVIII reunião do conselho mercado comum**. Buenos Aires, 2000b.

Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n86-1sem-2000.pdf>.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. **Resenhas de Política Exterior do Brasil: n. 87**. Resenhas, 2000c. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. **Resenhas de Política Exterior do Brasil: n. 93**. Resenhas, 2003a. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Presidente (2003–2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso de posse - 1º mandato**. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>.

BRASIL. Presidente (2003–2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul**. Cusco, 2004. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/08-12-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-3a-reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul>.

BRASIL. Presidente (2003–2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul**. Córdoba, 2006a. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/21-07-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-do-encerramento-da-xxx-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul/view>.

BRASIL. Presidente (2003–2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de constituição do Parlamento do Mercosul**.

Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/14-12-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-constituicao-do-parlamento-do-mercosul>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Presidente (2003–2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – Unasul**. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul>.

BRASIL. Presidente (2003–2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Declaração à imprensa seguida de entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações (Unasul)**. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2008/23-05-decl.-a-impr.-seg.-de-entrev.-colet.concedida-pelo-pres.da-rep.-luiz-inacio-lula-da-silva-em-conjunto-com-chefes-de-est.-de-gov.da-unasul/view>.

BRASIL. Presidente (2003–2011: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul)**. Bariloche, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-reuniao-extraordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul-bariloche-28-de-agosto-de-2009>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Tratado de libre comercio entre el Mercosur y la República Árabe de Egipto**. Brasília: 2010.

BRASIL. Presidente (2011–2016: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante compromisso constitucional perante o Congresso Nacional**. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/01/01/integra-do-discurso-da-presidente-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse>.

BRASIL. Presidente (2011–2016: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na reunião extraordinária da Unasul**. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-reuniao-extraordinaria-da-unasul>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto legislativo n. 159, de 13 de jul. de 2011c. Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, José Sarney, Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum e do inciso XXVIII do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, em Brasília, em 5 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 13 jul. 2011.

BRASIL. Presidente (2011–2016: Dilma Rousseff). **Agenda da senhora Presidenta da República, Dilma Rousseff**. Agenda, 2011d. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/agenda/agenda-da-presidenta/2011-10-29/index_html. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias, 2012. Senado do Paraguai decide pelo ‘impeachment’ de Fernando Lugo. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/06/22/senado-do-paraguai-decide-pelo-2018impeachment2019-de-fernando-lugo>. Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Documentos aprovados na Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados**. Montevideu: 2013a.

BRASIL. Presidente (2011–2016: Dilma Rousseff). **VII Reunião Ordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL**. Reunião, 2013b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vii-reuniao-ordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul-paramaribo-30-de-agosto-de-2013-credenciamento-de-imprensa. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014a. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 abr. 2014.

BRASIL. Presidente (2011–2016: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da Segunda Sessão de Trabalho da Cúpula do Brics e de países da América do Sul**. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-segunda-sessao-de-trabalho-da-cupula-do-brics-e-de-paises-da-america-do-sul>.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores. Presidente (2011–2016: Dilma Rousseff). **Comunicados emitidos por ocasião da Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a situação na Venezuela**. Comunicado, 2015a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicados-emitidos-por-ocasio-da-reuniao-do-conselho-de-ministros-das-relacoes-exteriores-da-unasul-sobre-a-situacao-na-venezuela. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicados emitidos por ocasião da Reunião do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a situação na Venezuela**. Comunicado, 2015b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicados-emitidos-por-ocasio-da-

reuniao-do-conselho-de-ministros-das-relacoes-exterores-da-unasul-sobre-a-situacao-na-venezuela. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. **Resenhas de Política Exterior do Brasil: n. 116.** Resenhas, 2015c. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. **Resenhas de Política Exterior do Brasil: n. 117.** Resenhas, 2015d. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores (2016-2017: José Serra). **Cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores.** Brasília, 18 de maio de 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-brasil-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 25 de abr. de 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota 337:** Aprovação da "Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela. Brasil: Itamaraty, 2016b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/aprovacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-mercosul-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores (2016-2017: José Serra). **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores.** Brasília, 18 de maio de 2016c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-brasil-18-de-maio-de-2016. Acesso em 25 de abr. de 2022.

BRASIL está na ‘UTI da Unasul’, diz secretário-geral do bloco sobre impeachment. **Rede Brasil Atual**, [s. l.], 12 abr. 2016d. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/brasil-esta-na-uti-da-unasul-diz-secretario-geral-do-bloco-sobre-impeachment-3595/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. **Resenhas de Política Exterior do Brasil: n. 118.** Resenhas, 2016e. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaración de los Estados Partes del Mercosur sobre la República Bolivariana de Venezuela.** Declaración, 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/declaracion-de-los-estados-partes-del-mercosur-sobre-la-republica-bolivariana-de-venezuela-buenos-aires-1-de-abril-de-2017. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur**. Declaración, 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/decision-sobre-la-suspension-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-en-el-mercosur-en-aplicacion-del-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromiso-democratico-en-el-mercosur. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Presidente (2016–2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Sessão Plenária dos Senhores Presidentes dos Estados Membros do Mercosul, Estados Associados, México e Convidados Especiais - Mendoza/Argentina**. Mendoza, 2017c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-sessao-plenaria-dos-senhores-presidentes-dos-estados-membros-do-mercosul-estados-associados-mexico-e-convidados-especiais-mendoza-argentina-1>.

BRASIL. Presidente (2016–2018: Michel Temer). **Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na abertura da LI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados - Palácio do Itamaraty**. Brasília, 2017d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-da-li-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados>.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores (2017-2019: Aloysio Nunes). **Discurso de posse**. Brasília, 7 de mar. de 2017e. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/alloysio-nunes-ferreira-discurso-de-posse>. Acesso em 25 de abr. de 2022.

BRASIL. Presidente (2016–2018: Michel Temer). **Áudio do Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante Sessão Plenária da Cúpula dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, Estados Associados e Convidados Especiais- Montevidéu/Uruguai- (08min25s)**. Montevidéu, 2018. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/audios/audio-do-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-sessao-plenaria-da-cupula-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-estados-associados-e-convidados-especiais-montevideu-uruguai-08min25s>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. Nota à Imprensa, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canaais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. **Resenhas de Política Exterior do Brasil**. Resenhas, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/resenhas-de-politica-externa-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Consulta Mercosur**. Lista de tratados, 2024. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, [s. l.], v. 11, n. 19, p. 145–165, 2016.

BURGES, Sean. Without sticks or carrots: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003. **Bulletin of Latin American Research**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 23–42, 2006.

BURGES, Sean. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 65–84, 2008.

BURGES, Sean. **Brazilian foreign policy after the Cold War**. Gainesville: University Press of Florida, 2009.

BURGES, Sean. Brazil as a bridge between old and new powers? **International Affairs**, [s. l.], v. 89, n. 3, p. 577–594, 2013a.

BURGES, Sean. Mistaking Brazil for a middle power. **Journal of Iberian and Latin American Research**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 286–302, 2013b.

BURIAN; Camilo; MÍGUEZ; María Cecilia. Uruguay como Estado pequeno en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional. **Lua Nova**, São Paulo, v. 112, p. 181–216, 2021.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CABALLERO, Sergio. **El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional**. Montevideo: CEFIR, 2012.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo (coord.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, p. 21-76. 2009.

CAETANO, Gerardo (coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011.

CANANI, Ney Artur. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90**. 2003. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

CARDONA, Diego. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. **Revista de Integración**. v. 2, p. 19-30. 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. Política externa: fatos e perspectivas. **Política Externa**, [s. l.], v. 2, n. 1, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 44, n. 1, p. 5–12, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança, Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARNEIRO, Ricardo. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 11–54.

CARTA CAPITAL. Brasileiro deixa cargo de Alto Representante Geral do Mercosul. **CartaCapital**, [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/mundo/brasileiro-deixa-cargo-de-alto-representante-geral-do-mercosul/>. Acesso em: 30 jan. 2023.

CASARÕES, Guilherme. Construindo pontes? O Brasil diante da Primavera Árabe. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 64, n. 4, p. 47–50, 2012.

CASARÕES, Guilherme. **'O tempo é o senhor da razão'?** A política externa do governo Collor, vinte anos depois. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CELAG. ¿Suspensión de Venezuela de qué Mercosur? **TeleSurtv**, [s. l.], 17 dez. de 2016. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/opinion/Suspension-de-Venezuela-de-que-Mercosur-20161217-0023.html>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 46, n. 2, p. 5–25, 2003.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2014a.

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

COM 'tarifa zero', Brasil quer anular Aliança do Pacífico. **G1**, [s. l.], 28 jul. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2014/07/com-tarifa-zero-brasil-quer-anular-alianca-do-pacifico.html>. Acesso em: 10 fev. 2020.

COMITÉ DE COORDINACIÓN TÉCNICA – CCT. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana**. Informe, [s. l.]: 2002?

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur**. Declaración, [s. l.]: 2005a.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Declaración sobre Integración en el Área de Infraestructura**. Declaración, [s. l.]: 2005b.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Declaración de Caracas en el Marco de la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad Suramericana de Naciones**. Declaración, [s. l.]: 2005c.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria**. Declaración, [s. l.]: 2005d.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Declaración sobre la Cumbre Comunidad Sudamericana de Naciones / Unión Africana**. Declaración, [s. l.]: 2005e.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Declaración sobre el Seguimiento de la Cumbre América del Sur-Países Árabes**. Declaración, [s. l.]: 2005f.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Declaración de Cochabamba Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana**. Declaración, [s. l.]: 2006a.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES – CASA. **Alivio de la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**. Declaración, [s. l.]: 2006b.

CONDE, Roberto. La crisis argentina de 2001-2002. **Cuadernos de Economía**, [s. l.], v. 40, n. 121, p. 762–767, 2003.

CONSELHO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO – COSIPLAN. **Primera Reunión de Presidentes de América del Sur**. Comunicado, 2000. Disponible em <https://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=145>. Acceso em: 11 jul. 2022.

CONSELHO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO – COSIPLAN. **Agenda de projetos prioritários de integração**. Agenda, 2011. Disponible em http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf. Acceso em: 7 jul. 2022.

CONSELHO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO – COSIPLAN. **Reunión de Presidentes de la UNASUR-BRICS**. Notícia, 2014. Disponible em: <http://www.iirsa.org/Event/Detail?Id=264>. Acceso em: 10 jul. 2022.

COOPER, David. Challenging contemporary notions of middle power influence: implications of the proliferation security initiative for “Middle Power Theory”. **Foreign Policy Analysis**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 317–336, 2011.

CORNETET, João Marcelo. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

CORTES, Octavio Henrique. **A política externa do governo Sarney**: o início de reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

COUTO, Cláudio; ABRUCIO, Fernando Luiz. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo, [s. n.], p. 269–301, 2003.

COX, Robert. Social forces, States and world orders: beyond International Relations theory. **Millennium**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981.

COX, Robert. The crisis in world order and the challenge to international organization. **Cooperation and Conflict**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 99–113, 1994.

COX, Robert. **El proceso de integración del MERCOSUR a través de las teorías de la integración regional**, [s. l.]: CEFIR, 2011.

COX, Robert. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. *In*: GILL, Stephen (org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

CREAMER, Daniela. Chávez propone crear un nuevo 'FMI' y una nueva 'OPEP' sólo para Latinoamérica. **El País**, Guayaquil, 27 jul. de 2002. Disponível em https://elpais.com/diario/2002/07/27/internacional/1027720804_850215.html. Acesso em: 11 nov. 2023.

CRESCIMENTO, emprego e inclusão social. **Folha online**, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-01-02.shtml> . Acesso em: 7 abr. 2022.

DANESE, Sérgio. **A escola da liderança**: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. [s. l.]: Departamento de Integración y Programas Regionales, 2000.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. The evolution of Mercosur behaving as an international coalition, 1991-2012. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 38, n. 2, p. 593–620, 2016.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Buenos Aires, v. 17, [s. n.], p. 117-137, 2017.

DESTRADEI, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 903–930, 2010.

EL gobierno dice que Brasil lo molestó al intentar "comprar" su voto para aislar a Maduro. **El País**, Uruguai, 16 ago. de 2016. Disponível em: <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-dice-que-brasil-molesto.html>. Acesso em: 11 nov. 2023.

EL mandatario colombiano será recibido esta misma tarde por su homólogo peruano Alan García. De allí partirá a La Paz (Bolivia) donde será recibido por Evo Morales. **El Tiempo**, [s. l.], 3 ago. de 2009. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5765589>. Acesso em: 10 mar. 2023.

EL Mercosur decide suprimir la figura de su Alto Representante General. **Lavanguardia**, [s. l.], 6 jun. de 2017. Disponível em: <https://www.lavanguardia.com/politica/20170606/423217173341/el-mercosur-decide-suprimir-la-figura-de-su-alto-representante-general.html>. Acesso em: 10 nov. 2023.

EM Cartagena, presidente dos EUA reafirma apoio à luta antidrogas e convoca os países latino-americanos a ajudar Clinton pede respaldo ao Plano Colômbia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 ago. de 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3108200001.htm>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ENGELMANN, Fabiano. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 09, 2016.

EQUADOR. El secretario general de la organización de estados americanos, César Gaviria. **II reunión de presidentes de América del Sur**. Anexo I, [s. l.]: 2002?

ESTANISLAU, Lucas. 'Brasil vai virar a Venezuela': o que está por trás do bordão da direita que segue vivo em 2022. **Brasil de Fato**, Caracas, 20 de set. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/09/20/brasil-vai-virar-a-venezuela-o-que-esta-por-tras-do-bordao-da-direita-que-segue-vivo-em-2022>. Acesso em: 10 maio 2023.

EXPOSICIÓN del presidente de la nación, Mauricio Macri, en el 51ª Cumbre del Mercosur y países asociados. **Casa Rosada**, 2017. Disponível em: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/41525-el-presidente-macri-hablo-en-la-51-cumbre-del-mercosur>. Acesso em: 13 mar. 2022.

FARJADO, José Marcos. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus**: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. 2004. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

FERABOLLI, Silvia. **Arab regionalism: a post-structural perspective**. New York: Routledge, 2016a.

FERABOLLI, Silvia. Regions that matter: the Arab–South American interregional space. **Third World Quarterly**, [s. l.], v. 38, n. 8, p. 1767–1781, 2016b.

FLEMES, Daniel; CASTRO, Rafael. Colombian Foreign Policy: contestation by institution building. *In*: EBERT, Hannes; FLEMES, Daniel (eds). **Regional Powers and contested leadership**. Hamburg: Palgrave Macmillan, p. 85-110. 2016.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 35, n. 1, p. 77–104, 2013.

FUCCILLE, Alexandre; LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane. Para além do comércio: Mercosul, democracia e segurança regional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 112, p. 217–250, 2021.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

GALVÃO, Thiago. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 63–80, 2009.

GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. **International Organization**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 881–912, 1978.

GUIMARÃES, Samuel. Estados Unidos, Venezuela e Paraguai. **Sinpro Minas**, 13 jul. 2012a. Disponível em: <https://www.sinprominas.org.br/samuel-pinheiro-guimaraes-estados-unidos-venezuela-e-paraguai/>. Acesso em: 30 jan. 2023.

GUIMARÃES, Samuel. **Países desenvolvidos querem a desintegração econômica do Mercosul**. [s. l.]: Fundação Perseu Abramo, 4 out. 2012b. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2012/10/04/paises-desenvolvidos-querem-a-desintegracao-economica-do-mercosul-entrevista-com-samuel-pinheiro-guimaraes/>. Acesso em: 30 jan. 2023.

GUSTAVSSON, Jakob. How should we study foreign policy change? **Cooperation and Conflict**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 73–95, 1999.

HAAS, Ernst. **Beyond the nation-state: functionalism and international organization**. Colchester: Ecpr Press, 2008.

HERDEIRO de Chávez, Maduro é eleito na Venezuela; rival não reconhece. **G1**, São Paulo, 15 de abr. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/hugo-chavez/noticia/2013/04/herdeiro-politico-de-chavez-maduro-e-eleito-presidente-da-venezuela.html>. Acesso em: 18 maio 2023.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 3, 1990.

HERMANN, Margaret. Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders. **International Studies Quarterly**, v. 24, p. 7-46, 1980.

HERMANN, Margaret. Personality and foreign policy decision making: a study of 53 heads of government. *In*: SYLVAN, Donald; CHAN, Steve. (eds.). **Foreign policy decision-making: perceptions, cognition, and artificial intelligence**. New York: Praeger, 1984.

HERMANN, Margaret. **Effects of speech and interview materials on profiles of leaders at a distance: a validation exercise**. Relatório. [s. l.]: Defense Systems, 1986. Disponível em: <https://socialscience.net/docs/LTA.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

HERMANN, Margaret. Political psychology as a perspective on the study of politics. *In*: MONROE, Kristen (ed.), **Political psychology**. New Jersey: Erlbaum, 2002a, p. 43-63.

HERMANN, Margaret. Assessing leadership style: trait analysis. *In*: POST, Jerrold (ed.) **The psychological assessment of political leaders: with profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton**, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 178- 212, 2002b.

HERZ, Monica; NOGUEIRA, João. **Ecuador vs. Peru: peacemaking amid rivalry**. Boulder, Colo: L. Rienner, 2002.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 38, n. 1, 1995.

HOLBRAAD, Carsten. Middle powers in international politics. **Foreign Affairs**, [s. l.], v. 62, n. 5, p. 1247, 1984.

HUDSON, Valerie.; VORE, Christopher. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, [s. l.], v. 39, n. 2, p. 209, 1995.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 23–59, 1995.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, [s. l.], v. 83, n. 1, p. 127–146, 2007.

IKENBERRY, John. The future of international leadership. **Political Science Quarterly**, [s. l.], v. 111, n. 3, p. 385, 1996.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA – IIRSA. Reunión de Ministros. 2000a. Ata de la reunión, 2000a.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA – IIRSA. **Plan de acción para la integración de la infraestructura**

regional en América del Sur. Relatório. Montevideo: 2000b. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf. Acesso em: 9 ago. 2021.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA – IIRSA. **Hacia una conceitualización de ideas fuerza de la integración física de América del Sur.** Relatório. Asunción: 2005. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/vesa_regional05_recomendaciones_talleres_final.pdf. Acesso em: 9 mar. 2021.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA – IIRSA. **Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno I Cumbre Energética Suramericana.** Relatório. [s. l.], 2007a.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA – IIRSA. **Declaración de Margarita construyendo la integración energética del Sur.** Relatório. [s. l.]: 2007b.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA – IIRSA. **IIRSA 10 anos depois:** suas conquistas e desafios. Buenos Aires, BID-INTAL, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Banco de dados, 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414>. Acesso em: 25 mar. 2022.

KEOHANE, Robert. International institutions: two approaches (presidential address to the International Studies Association). **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 379–396, 1988.

LAPID, Yosef. The third debate: on the prospects of International Theory in a Post-Positivist era. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 33, n. 3, p. 235, 1989.

LAURSEN, Finn. **Comparative Regional Integration:** Europe and beyond. [s. l.]: Routledge, 2010.

LEO, Sergio. Brasil falhou com sócios menores do Mercosul, diz Amorim. **Valor Econômico**, Brasil, 10 de maio. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/466701/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 maio 2023.

LOPES, Dawisson; FARIA, Carlos Aurélio; SANTOS, Manoel. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 59, n. 11, p. 1–17, 2016.

LOS presidentes de la República Argentina, de la República de Bolivia, de la República Federativa del Brasil, de la República de Colombia, de la República de Chile, de la República del

Ecuador, de la República del Paraguay, de la República del Perú y de la República Bolivariana de Venezuela. **Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana**. Declaración, Guayaquil: 27 jul. 2002a.

LOS presidentes de América del Sur, reunidos en Guayaquil los días 26 y 27 de julio del 2002, en relación con la próxima celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo. **Declaración Presidencial relativa a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible**. Declaración, Guayaquil: 2002b.

LYRA, Mariana de. **Líderes, integração regional e defesa: um estudo sobre a influência dos estilos da liderança brasileira no conselho de defesa sul-americano (2009-2014)**. Tese (Doutorado). 2018. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2018.

MACADAR, Beky. A desvalorização do real: um teste para o Mercosul. **Revista Estudos de Planejamento**, [s. l.], [s. n.], p. 119–133, 1999.

MALAMUD, Andrés. La cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia. **Real Instituto Alcano**, [s. l.], n. 121, p. 1–9, 2008.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and Global Performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011.

MALLMANN, Vinícius Henrique. **O Brasil grande potência como construção discursiva: o governo do General Médici (1969–1974)**. 2020. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 2020.

MALLMANN, Vinícius Henrique. América do Sul, Unasul e integração sul-americana: reflexões sobre os estudos de uma área em construção. In: SILVA, André (org.). **Repensando a política externa brasileira (1822-2022): novas abordagens e interpretações**. Curitiba: Appris, p. 215-226. 2023.

MALLMANN, Vinícius Henrique; MATOS, Mateus. América do Sul e as cooperações econômica, securitária, e energética nos estudos da pós-graduação brasileira no século XXI. In: SILVA, André (org.). **Repensando a política externa brasileira (1822-2022): novas abordagens e interpretações**. Curitiba: Appris, p. 227-238. 2023.

MALLMANN, Maria Izabel; DRI, Clarissa. El Mercosur y las complejidades de la integración regional. **Institucionalización y politización de la integración**, [s. l.], [s. n.], p. 203-223, 2011.

MALVINAS aprovam domínio britânico. **G1**, São Paulo, 11 mar. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/03/malvinas-aprovam-dominio-britanico.html>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MARCELLO, Maria Carolina. Senadores decidem voltar ao Brasil após serem hostilizados na Venezuela. **Reuters**, [s. l.], 18 jun. 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/brazil-politica-renan-senadores-venezuel-idBRKBN0OY2ZM20150619/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

MARIANO, Marcelo; MARIANO, Karina. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, [s. l.], n. 31, p. 47–70, 2002.

MARIANO, Marcelo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 112, p. 15–54, 2021.

MARREIRO, Flávia. Unasul se reúne em Quito sem avanços em impasse militar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. de 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2711200906.htm>. Acesso em: 9 out. 2022.

MATAIS, Andreza; ROSA, Vera; BULLA, Beatriz. PSDB de Aécio Neves pede auditoria na votação. **Estadão**, [s. l.], 30 de out. 2014. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/psdb-de-aecio-neves-pede-auditoria-na-votacao/>. Acesso em: 10 maio 2022.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and beyond**. [s. l.]: Cambridge University Press, 1999.

MEARSHEIMER, John. **A tragédia da política das grandes potências**. Lisboa: Gradiva, 2007.

MENEZES, Roberto. **A liderança brasileira no marco da integração sul-americana**. 2010. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**. [s. l.], 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto (adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL)**. [s. l.], 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 1998a. Plano de cooperação e assistência recíproca para a segurança regional no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1468>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile**. [s. l.], 1998b. Disponível em:

<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. **Decisões do Conselho do Mercado Comum. Reunião Ordinária. XXV (2003). MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26/03.** [s. l.], 15 dez. 2003.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004a. Subscrição do acordo-quadro entre o Mercosul e a República Árabe do Egito. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/848>. Acesso em: 10 maio 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004b. Fundo especial para controvérsias. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/849>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004c. Convergência estrutural no Mercosul e financiamento do processo de integração. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/851>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004d. Institucionalização do diálogo político entre a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/853>. Acesso em: 11 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004e. Atribuição à República Bolivariana da Venezuela da condição de estado associado do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/873>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004f. Atribuição à República do Equador da condição de estado associado do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/874>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004g. Atribuição à República da Colômbia da condição de estado associado do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/875>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004h. Fundo para a convergência estrutural do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/876>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004i. Eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/885>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004j. Parlamento do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/880>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004k. Projetos de acordos-quadro sobre cooperação em matéria de segurança regional entre os estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/866>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004l. Sistema de intercâmbio de informação de segurança do Mercosul (SISME). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/867>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2004m. Plano de ação no âmbito das atividades do FCCP. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/884>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2005a. Regulamentação da decisão cmc nº 54/04. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/772>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2005b. Protocolo constitutivo do Parlamento do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/758>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2005c. Solicitação de adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercado Comum do Sul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/764>. Acesso em: 13 ago. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Mercosul /XXVIII CMC /DT nº 02/05 Plano de ação do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP)**. Documento de trabalho, 2005d. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/doctrabajos/630>. Acesso em: 12 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2005e. Integração e funcionamento do fundo para a convergência estrutural e fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/720>. Acesso em: 13 set. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2005f. Prorrogação dos prazos estabelecidos na decisão CMC nº 51/04 (programa de trabalho do Mercosul para o período 2004-2006). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/707>. Acesso em: 13 set. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2005g. Subscrição do acordo-quadro de comércio entre o Mercosul e o Estado de Israel. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/757>. Acesso em: 13 out. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2006a. Entendimento sobre cooperação entre as autoridades de defesa da concorrência dos estados partes para o controle de concentrações econômicas de âmbito regional. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/673>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2006b. Diretrizes para um plano para a superação das assimetrias no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/692>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2006c. Acordo de complementação econômica entre os estados partes do Mercosul e a República de Cuba. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/678>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2006d. Acordo-quadro de comércio entre o Mercosul e a República Islâmica do Paquistão. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/665>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2006e. Instituto Social do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/677>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2006f. Observatório da democracia do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/682>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007a. Acordos emanados da XXI Reunião de Ministros do Interior. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/70>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007b. Instituto Social do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/186>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007c. Sede permanente do Mercosul cultural. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/669>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007d. Superação das assimetrias no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/189>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007e. Fundo para a convergência estrutural do Mercosul aprovação de projetos - piloto. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/191>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007f. Grupo de trabalho ad hoc para a incorporação da República da Bolívia como estado parte do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/184>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007g. Plano estratégico para a superação das assimetrias no MERCOSUL. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/72>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007h. Prorrogação do prazo estabelecido na Dec. CMC nº 09/07. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/54>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007i. Reforma institucional. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/319>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2007j. Transações comerciais em moedas locais. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/65>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2008a. Instituto Social do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/155>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2008b. Programa de integração produtiva do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/123>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2008c. Criação do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/160>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2008d. Estatuto do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/161>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2008e. Fundo da agricultura familiar do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/164>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2008f. Acordo-quadro entre o Mercosul e o Reino Hachemita da Jordânia. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/139>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2008g. Acordo-quadro para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a República da Turquia. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/140>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DEL SUR – MERCOSUR. Parlamento del Mercosur. Disposição nº 26/2008, 22 de setembro de 2008h. Que crea el observatorio de la democracia del parlamento del Mercosur. Montevideo, 22 set. 2008.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2009a. Sistema de pagamento em moeda local. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/618>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2009b. Instituto de políticas públicas de direitos humanos. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/622>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2009c. Memorando de entendimento para o estabelecimento de um grupo consultivo conjunto para a promoção do comércio e dos investimentos entre o Mercosul e a República da Coreia. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/613>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MERCADO COMUM DEL SUR – MERCOSUR. Parlamento del Mercosur. Disposição nº 07/2009, 16 de março de 2009d. Reglamento del observatorio de la democracia del parlamento del Mercosur. Montevideo, 16 mar. 2009.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010a. Eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2091>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010b. Preferências comerciais a Haiti. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2095>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010c. Assinatura do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a República Árabe do Egito. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2109>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010d. Acordo-quadro para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre o Mercosul e a República Árabe da Síria. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2345>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010e. Acordo-quadro de comércio e cooperação econômica entre o Mercosul e a Organização para a Libertação da Palestina, em nome da Autoridade Nacional Palestina. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2351>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010f. Diretrizes para a celebração de um acordo de investimentos no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2340>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. GMC. 2010g. Ata n. 03/10 da LXXXI Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum entre os dias 29 de setembro e 1º outubro de 2010.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010h. Alto representante-geral do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2371>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010i. Adesão da República da Colômbia ao acordo-quadro sobre cooperação em matéria de segurança regional entre os estados

partes do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2350>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010j. Memorando para o estabelecimento de mecanismo de diálogo político e cooperação entre o Mercosul e a República de Cuba. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2352>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010k. Memorando para o estabelecimento do mecanismo de diálogo político e cooperação entre os estados partes do Mercosul e estados associados e a República da Turquia. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2353>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010l. Programa de consolidação da união aduaneira. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2368>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010m. Aprofundamento da liberalização em serviços. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2364>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010n. Proposta Mercosul de regime de solução de controvérsias para os acordos celebrados entre o Mercosul e os estados associados no âmbito do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2363>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2010o. Processo negociador de temas prioritários. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2365>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011a. Assinatura do acordo de livre comércio entre o Mercosul e o Estado da Palestina. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2555>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011b. Designação do alto representante geral do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2390>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011c. Aprofundamento da coordenação macroeconômica no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2445>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011d. Ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2532>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011e. Implementação do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2551>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011f. Grupo de relacionamento externo do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2533>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011g. Grupo de trabalho ad hoc para a incorporação da república do Equador como estado parte do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2531>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2011h. Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia no Mercosul (Ushuaia II). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2543>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DEL SUR – MERCOSUR. IPPDH, 5 jul. 2012a. Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados. Disponível em: <https://www.ippdh.mercosur.int/cumbre-de-jefes-de-estado-del-mercosur-y-estados-asociados/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Foro consultivo de municipios, estados federados, provincias y departamentos del Mercosul (FCCR)**. Declaración, 2012b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/45240_Declaraci%C3%B3n%20de%20Mendoza%20FCCR.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Declaración Conjunta de la República Popular China y el MERCOSUR sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Económica y Comercial**. Declaración, 2012c. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/45077_CMC_2012_ACTA01_ANEO6_ES_DECLARACION%20CHINA%20MERCOSUR.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. CMC. 2012d. Ata n. 1/12, 27 julho de 2012.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR**. Comunicado, 2012e. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/45205_Comunicado%20Conjunto%20Presidentes%20EP.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Declaração como cidadão ilustre do Mercosul do Senhor ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Declaración, 2012f. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/53511_ATT9C13L.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012g. Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2656>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012h. Grupo de cooperação internacional. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2629>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012i. Política de cooperação internacional do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2630>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012j. Complementação e articulação Mercosul-Unasul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2642>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012k. Participação da República Cooperativista da Guiana e da República do Suriname no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2727>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012l. Ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2643>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012m. Estrutura do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2635>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR**. Comunicado, 2012n. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/45205_Comunicado%20Conjunto%20Presidentes%20EP.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Relatório de Conselho de Ministros**. Relatório, 2012o. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/relatorio-ao-conselho-de-ministros>. Acesso em: 29 jun. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012p. Designação do alto representante-geral do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2658>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012q. Adoção pela República Bolivariana da Venezuela da tarifa externa comum. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2701>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012r. Regulamento do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2716>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012s. Aspectos operativos do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2717>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012t. Mecanismo de fortalecimento produtivo do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2737>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012u. Modificação da decisão CMC n° 57/10. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2735>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012v. Fórum empresarial do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2732>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012w. Processo de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2738>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2012x. Participação do Mercosul na Aliança do Pacífico como observador. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2734>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Participação do Mercosul na Aliança do Pacífico como observador.** Comunicado, 2013a. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47601_DEC_064-2012_PT_FERR_Part%20MCL%20Alian%C3%A7a%20do%20Pac%C3%ADfico-Observador.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Decisão sobre o reconhecimento universal do direito de asilo político.** Relatório, 2013b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/50530_ATTSKIUI.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013c. Tarefas conjuntas entre os órgãos da estrutura institucional do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2843>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013d. Critérios para a criação de instâncias de apoio. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2845>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013e. Conselho de administração do fundo Mercosul de garantias para micro, pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2850>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013f. Direito a solicitar informação aos órgãos do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2846>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013g. Prestação social de contas no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2844>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013h. Atribuição da condição de estado associado do Mercosul à República Cooperativa da Guiana. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2854>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013i. Atribuição da condição de estado associado do Mercosul à República do Suriname. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2855>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Decisão sobre o fim da suspensão do Paraguai no Mercosul em aplicação do protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático.** Relatório, 2013j. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/50531_ATTR6DR2.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2013k. Participação do Mercosul no sistema da integração centro americana na qualidade de observador. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2857>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Declaração como cidadão ilustre do Mercosul do ex-presidente da República Argentina Senhor Néstor Carlos Kirchner.** Declaración, 2014a. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/53511_ATT9C13L.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Declaração como cidadão ilustre do Mercosul do Senhor presidente e comandante da Revolução Bolivariana Hugo Chávez Frías.** Declaración, 2014b. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/53510_ATTQJIT0.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014c. Mecanismo de fortalecimento produtivo do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3051>. Acesso em: 13 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014d. Reunião de autoridades sobre privacidade e segurança da informação e infraestrutura tecnológica do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2980>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014e. Designação do alto representante-geral do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2935>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014f. Subscrição do memorando de entendimento de comércio e cooperação econômica entre o Mercosul e a República do Líbano. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3062>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014g. Subscrição do acordo-quadro de comércio e cooperação econômica entre o Mercosul e a República Tunísia. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3063>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014h. Fundo para a convergência estrutural do Mercosul orçamento 2015. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3060>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014i. Participação do Mercosul como observador em processos regionais de integração e organismos internacionais. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3022>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014j. Cooperação no Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3037>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2014k. Complementação e articulação Mercosul - Unasul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3049>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. **Declaração como cidadão ilustre do Mercosul do presidente da República Federativa do Brasil João Goulart.** Declaración, 2015a. Disponível em https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/58076_CMC_2015_ATA01_ANE12_PT_DeclaracaoCidadaoIlustreJoaoGoulart.pdf. Acesso em: 29 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2015b. Designação do alto representante-geral do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3071>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2015c. Prorrogação da vigência do regulamento do fundo para a convergência estrutural do Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3114>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2015d. Ações pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3160>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2015e. Modificação da decisão CMC nº 58/10. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3159>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2015f. Atribuição da condição de estado associado do Mercosul à República do Suriname. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3139>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2015g. Atribuição da condição de estado associado do Mercosul à República Cooperativista da Guiana. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3135>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2015h. Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3148>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DEL SUR – MERCOSUR. **Continuidad del funcionamiento del fondo para la convergencia estructural del Mercosur**. Declaración n. 22/15, 2015i. Disponível em: https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_022-2015_ES_%20Renovacion%20FOCEM-8.pdf. Acesso em: 1 jul. 2022.

MERCADO COMUM DEL SUR – MERCOSUR. Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do MERCOSUL. **Banco de dados**. 2024. Disponível em: https://estadisticas.mercosur.int/app_direct_i/secem2022/_/?language=pt#shiny-tab-cc. Acesso em: 10 jul. 2023.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2016a. Regulamentação dos aspectos operacionais derivados da declaração conjunta de 13 de setembro de 2016. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3334>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2016b. Negociações com a Associação Europeia de Livre Comércio. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3331>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2017a. Aspectos operacionais da suspensão da República Bolivariana da Venezuela. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3442>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2017b. Protocolo de cooperação e facilitação de investimentos intra-Mercosul. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3371>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2017c. Memorando de entendimento de cooperação internacional entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3422>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2017d. Revogação da decisão CMC n° 63/10. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3403>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2017e. Memorando de entendimento em matéria de cooperação internacional entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para a promoção da segurança alimentar e nutricional, do direito ao desenvolvimento e do combate à pobreza. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3426>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2018a. Acordo-quadro entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3576>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2018b. Extensão da execução do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF Mercosul). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3651>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL. Mercosul, 2018c. Memorando de cooperação em temas comerciais e econômicos entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comissão Econômica Euroasiática. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3646>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MERCADO COMUM DEL SUR – MERCOSUR. Mercosur, 2023. Textos fundacionais. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/#>. Acesso em: 11 jul. 2023.

MICHELLE Bachelet é a nova presidente do Chile para o período 2014-2018. **Estado de Minas**, Santiago, 15 de dez. 2013. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2013/12/15/interna_internacional,479626/michelle-bachelet-e-a-nova-presidente-do-chile-para-o-periodo-2014-2018.shtml. Acesso em: 19 maio 2023.

MIRANDA, Samir de. **A integração da América do Sul no discurso da política externa brasileira (1992-2010)**. 2014. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MIRANDA, Samir de. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 51, p. 126-138, 2019.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa brasileira e as operações de paz. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, [s. l.], v. 98, p. 361–394, 2008.

MONTEIRO, Tânia; PALACIOS, Ariel. Samuel Guimarães queixa-se de pouco apoio e deixa cargo no bloco. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/362793/complemento_1.htm. Acesso em: 9 ago. 2021.

MOREIRA, Luiz Felipe; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MORRE aos 58 anos Hugo Chávez, presidente da Venezuela. **G1**, São Paulo, 5 de mar. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/03/morre-aos-58-anos-o-presidente-da-venezuela-hugo-chavez.html>. Acesso em: 10 maio 2023.

MOURÓN, Fernando; ONUKI, Janina. ¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. **Estudios Internacionais**: revista de relações internacionais da PUC Minas, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 9–26, 2015.

MURPHY, Alexander. Regions as social constructs: the gap between theory and practice. **Progress in Human Geography**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 23–35, 1991.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 3, p. 59-75, 2016.

NOGARA, Tiago. South American regionalism between Brazil and Venezuela: divergences during the Lula and Hugo Chávez administrations. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 44, n. 3, 2022.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, [s. l.], v. 36, n. 4, p. 881–901, 2010.

NOLTE, Detlef. La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa. **German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, 2014.

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

NYE, Joseph. **The paradox of American power: why the world's only superpower can't go it alone**. New York: Oxford University Press, 2002.

OEA condena incidente com avião de Evo Morales na Europa. **G1**, [s. l.], 9 jul. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/oea-condena-incidente-com-aviao-de-morales-na-europa.html>. Acesso em: 10 ago. 2020.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul. **Cena Internacional**, [s. l.], v. 2, n. 2, 2000.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 465–504, 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Mercosul e BRICS: a convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas. **Geopolítica(s): Revista de estudios sobre espacio y poder**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 87–106, 2013.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Empresariado e negociações comerciais no Brasil: da apatia ao confronto. In: FIGUEIRA, Ariane; MELLO, Renato de (orgs.). **Negócios Internacionais: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2015.

OLIVEIRA, Guilherme de; SILVEIRA, Isadora da. De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul? **Revista de Estudos Internacionais**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 134–159, 2015.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. **A política externa da Nigéria: desafios de um gigante africano (1960-2014)**. 2015. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, 2015.

OLIVEIRA, Guilherme de; MALLMANN, Vinicius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 15, n. 3, 2020.

OLIVEIRA, Guilherme de; OTAVIO, Anselmo. Africa's strategies of development and international insertion: the hybridity of agenda 2063. **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 331–353, 2021.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 299-320.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES – OPEC. OPEC, 2022. Share of World Crude Oil Reserves. Disponível em: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

ORLANDI, Eni. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Fontes, 2020.

OTAVIO, Anselmo. **A dimensão do atlântico sul para Brasil e África do Sul (1415-2015): uma contribuição para o estudo de um espaço estratégico**. 2018. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, 2018.

OTAVIO, Anselmo; OLIVEIRA, Guilherme de. De Sirte a Durban: a análise das propostas político-diplomáticas na transformação da Organização da Unidade Africana para União Africana. In: Encontro Nacional da ABRI, XVIII, 2021, Online. **Anais do 8º Encontro Nacional da ABRI**.

PALMISANO, Tomás; TEUBAL, Miguel. Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018). **Revista de Ciencias Sociales**, [s. l.], n. 37, p. 165–187, 2020.

PALOCCI FILHO, Antônio (coord.). **Plano de governo 2002**. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002.

PARAGUAI. Congreso de la Nación. Ley n° 5145, de 24 de dezembro de 2013a. Aprueba el protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur: Assunción, 24 dez. 2013.

PARAGUAI. Justicia Electoral. **Resultados de Elecciones 2013 para Presidente/Vicepresidente**. Comunicado, 2013b. Disponível em: <https://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013.html>. Acesso em: 10 jul. 2022.

PAREJA, Francisco. Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018). **Pensamento Próprio**, [s. l.], v. 47, p. 37–68, 2018.

PASSARINHO, Nathalia. Dilma demite ministro Patriota após episódio com senador boliviano. **G1**, Brasília, 26 ago. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/dilma-demite-ministro-patriota-apos-episodio-com-senador-boliviano.html>. Acesso em: 10 ago. 2020.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, [s. l.], v. 28, n. 4, p. 677–696, 2002.

PEDERSOLLI, Paulo. **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: FUNAG, 2005.

PEDRAZA, Luis. Claves de la política exterior de Colombia. **Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos**, [s. l.], v. 1, n. 54, p. 37, 2016.

PEOPLES, Columba; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Critical security studies: an introduction**. 3ª ed. London: Routledge, 2021.

PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. El regionalismo es lo que la academia hace de él. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 183–218, 2019.

PESSOA, Luan. O alto representante-geral do Mercosul: origens, cariz e extinção. **Conjuntura Global**, [s. l.], v. 10, n. 3, 2021.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PRATES, Daniela; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. **O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise?** Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ, 2019. Disponível em:

https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD_IE_009_2019_PRATES_FRITZ_de%20PAULA.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

PROTOCOLO de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur. 17 jul. 2015.

Disponível em:

https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=wPEBvbgLt4cMYaxJfUrS%2fw%3d%3d. Acesso em: 12 fev. 2022

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 18, n. 36, p. 147–174, 2010.

RAMÍREZ-OROZCO, Mario. Plan Colombia: ¿Estados Unidos ante un nuevo enemigo en América Latina? **Latinoamérica**. Revista de Estudios Latinoamericanos, [s. l.], n. 38, p. 77, 2004.

RANCIÈRE, Jacques. **Dissensus: on politics and aesthetics**. London: Continuum International Publishing Group, 2010.

ROUSSEFF y Correa coinciden en fortalecer la integración. **Telesur tv**, [s. l.], 27 jan. 2016.

Disponível em: <https://www.telesur tv.net/news/Rousseff-y-Correa-coinciden-en-fortalecer-la-integracion-20160127-0002.html>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SAÍDA da Venezuela do Mercosul não afetaria Brasil, diz Serra. **Exame**, São Paulo, 25 de out. 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/saida-da-venezuela-do-mercosul-nao-afetaria-brasil-diz-serra/>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

SALVADOR, Breno. Aloysio apela por fim da paralisia da Unasul: 'Desperdício de dinheiro'. **O Globo**, [s. l.], 24 abr. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/aloysio-apela-por-fim-da-paralisia-da-unasul-desperdicio-de-dinheiro-1-22622586>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SANAHUJA, José Antonio; LÓPEZ BURIAN, Camilo. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 11, n. 55, p. 22–34, 2020.R

SANTOS, Rodrigo. **A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta**. Brasília: FUNAG, 2011. *E-book*.

SARAIVA, Miriam. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, São Paulo, n. 44, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice. In: GARDINI, Gian Luca ; LAMBERT, Peter (org.). **Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism**. United States of America: Palgrave Macmillan, 2011. p. 53–66.

SCHARFENBERG, Ewald. Maduro atribui a derrota nas eleições venezuelanas à “guerra econômica”. **G1**, Caracas, 7 dez. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/07/internacional/1449469872_104424.html. Acesso em: 10 ago. 2020.

SCHARFENBERG, Ewald. Grupo de ex-ministros de Chávez pede referendo revogatório na Venezuela. **El País**, Caracas, 19 jul. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/19/internacional/1468890582_726050.html. Acesso em: 10 ago. 2020.

SENNES, Ricardo. **As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

SENRA, Ricardo. Respostas 'duras' de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. **BBC News**, Brasília, 16 maio 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs. Acesso em: 10 ago. 2020.

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

SILVA, André Luiz da. Más allá del ALCA: el Mercosur y el desafío de la integración hemisférica. **Foro Internacional**, [s. l.], v. XL1, n. 1 (163), p. 137–167, 2001.

SILVA, André Luiz da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2008. 360 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2008.

SILVA, André Luiz da. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). **Carta Internacional**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 20–34, 2012.

SILVA, André Luiz da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 143–184, 2015.

SILVA, André Luiz da; PÉREZ, José. Lula, Dilma, and Temer: the rise and fall of Brazilian foreign policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, p. 169–185, 2019.

SILVA, André Luiz; MALLMANN, Vinicius Henrique. Revisitando a adesão ao TNP: a questão nuclear entre Brasil e Argentina nos anos 1990. **Revista da Escola de Guerra Naval**, [s.l.], v. 25, n. 3, 2019.

SILVA, André Luiz Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Sino-Ibero American interaction**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–26, 2022.

SILVA, André Luiz da. Retraction or consolidation? The follow-up phase in Dilma Rousseff's foreign policy (2011-2016). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 64, n. 1, 2021.

SILVA, Carolina; MARTINS, José Renato. **As cúpulas sociais do Mercosul I: história e acervo**. 2016.

SILVA, Fabricio da. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista Sures**, [s. l.], n. 5, 2015.

SILVEIRA, José Paulo. Iniciativa para la Integracion de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA. **Herramienta de trabajo para el diseño de una visión estratégica de la integración física suramericana**. Documento de trabalho, 2003. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/cde4_caracas03_vesa.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. **CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política**, [s. l.], v. 5, n. 10, p. 71–86, 2009.

SIMONOFF, Alejandro. Política exterior argentina, su alianza con Brasil y el Mercosur (1991-2016). *In*: PENNAFORTE, Charles; RIBEIRO, Maria (orgs.). **Mercosul 25 anos: avanços, impasses e perspectivas**. Pelotas: Centro de Integração do Mercosu-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, 2016. p. 41–60.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do governo Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Timothy. **Foreign policy: theories, actors, cases**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SPUTNIK. Bolívia apoia la presencia de Venezuela en el Mercosur. **Sputnik**, La Paz, 14 de dez. 2016. Disponível em: <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201612141065562830-bolivia-venezuela-mercado-comun/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

SVARTMAN, Eduardo; SILVA, André Luiz da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4, 2016.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

TORRES FILHO, Ernani. O gasoduto Brasil–Bolívia: impactos econômicos e desafios de mercado. **Revista do BNDES**, [s. l.], v. 9, n. 17, p. 99–116, 2002.

TÉLAM. Maduro sostuvo que Venezuela y Uruguay hallaron una vía de solución al conflicto del Mercosur. *Télam*, Venezuela, 13 dez. de 2016. Disponível em: <http://www.telam.com.ar/notas/201612/173393-maduro-venezuela-uruguay-mercosur.html>. Acesso em: 9 set. 2023.

TELEBRAS. **Interligação óptica continental dos países sul-americanos**. Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer. Texto para discussão. [s. l.]: Telebras, 2012a. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_fiesp_7_integracion_optica_continental_telebras.pdf. Acesso em: 29 ago. 2020.

TELEBRAS, Odebrecht, uruguaios e argentinos serão sócios. **GGN**, [s. l.], 3 nov. 2012b. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/tecnologia/telebras-odebrecht-uruguaios-e-argentinos-serao-socios/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

TEMER aprovou decisão que repudia críticas de vizinhos sul-americanos. **GZH**, [s. l.], 15 maio 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/05/temer-aprovou-decisao-que-repudia-criticas-de-vizinhos-sul-americanos-5801716.html>. Acesso em: 10 ago. 2020.

TERRA. Evo Morales lamenta suspensão da Venezuela do Mercosul. **Terra**, São Paulo, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://noticias.terra.com.br/mundo/america-latina/evo-morales-lamenta-suspensao-da-venezuela-do-mercosul,248481bc5f0b8184b1ba8ab073fedb0bxa73pl92.html>. Acesso em: 2 mar. 2023.

THE summit of the Union of South American Nations (UNASUR) in Quito, Ecuador brought together the heads of state of the 12-member bloc to discuss the economic crisis, regional security and other common issues. **DW**, [s. l.], 8 out. de 2009. Disponível em: <https://www.dw.com/en/international-partners-watch-south-american-summit-with-interest/a-4555145>. Acesso em: 11 out. 2022.

THE WHITE HOUSE OFFICE OF THE PRESS SECRETARY. **Fact Sheet: Venezuela Executive Order**. [s. l.], 9 mar. 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/09/fact-sheet-venezuela-executive-order> <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/09/executive-order-blocking-property-and-suspending-entry-certain-persons-c>. Acesso em: 10 maio 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). **Comentário Internacional**, Quito, n. 9, p. 107–116, 2009a.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración conjunta de la UNASUR Bariloche 28 de agosto de 2009**. Declaración, 2009b. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_declaracion_conjunta_unasur.pdf. Acesso em: 1 ago. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Reunión extraordinaria de ministros de relaciones exteriores y de defensa de la Unasur.** Declaración, 2009c. Disponible em:

https://www.minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20091127/asocfile/20091127204431/documento_final_final.doc. Acceso em: 1 ago. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración Final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas.** Declaración, 2010. Disponible em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_cardales2010_declaracion.pdf. Acceso em: 1 set. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaracion del 28 de julio: compromiso de la Unasur contra la desigualdad.** Declaración, 2011a. Disponible em:

<https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3429/4652>. Acceso em: 1 set. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **V reunión ordinaria del consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).** Reunião, 2011b. Disponible em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_v_reunion_unasur.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración de los ministros de comunicaciones de los países de Unasur.** Declaración, 2011c. Disponible em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/telco_brasilia11_primer_reunion_de_ministros.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Reunión extraordinaria del consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno de Unasur.** Reunião, 2012a. Disponible em:

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/unasur_suspende_para_guay_july2012_/unasur_suspende_paraguay_july2012_es.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **VI reunión ordinaria del consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas – Unasur.** Reunião, 2012b. Disponible em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_declaracion_general.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Sobre la situación en la República del Paraguay.** Comunicado, 2012c. Disponible em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_decision16.pdf. Acceso em: 15 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Por la que se aprueban proyectos del fondo de iniciativas comunes de Unasur.** Resolución, 2012d. Disponible em:

http://rree.gob.pe/politicaexterior/Documents/RESOLUCION_40_2012_Spanish.pdf. Acceso em: 15 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración del consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores sobre Palestina**. Declaración, 2012e. Disponible em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_palestina.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración sobre Suramérica como zona de paz**. Declaración, 2012f. Disponible em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_01_suramerica_zona_de_paz.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración especial sobre la cuestión de las Islas Malvinas**. Declaración, 2012g. Disponible em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_04_malvinas.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración sobre el proceso de paz en Colombia**. Declaración, 2012h. Disponible em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima12_07_paz_colombia.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración del consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)**. Declaración, 2013. Disponible em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_lima13_declaracion_unasur.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Declaración de la reunion extraordinaria del consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno de Unasur**. Declaración, 2014. Disponible em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_ecuador14_Declaraci%C3%B3n_UNASUR_esp%20.pdf. Acceso em: 12 jul. 2022.

UNIÃO DAS NAÇÕES SULAMERICANAS – UNASUL. **Declaração do conselho de chefas e chefes de Estado e de Governo**. Declaración, 2008. Disponible em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_declaracion_unasur_costadosauip_e_diciembre_2008.pdf. Acceso em: 1 ago. 2022.

UNASUL expressa preocupação sobre impeachment de Dilma. **Exame**, Quito, 12 abr. 2016. Disponible em: <https://exame.com/mundo/unasul-expressa-preocupacao-sobre-impeachment-de-dilma/>. Acceso em: 12 ago. 2021

UNDERDAL, Arild. Leadership theory: rediscovering the arts of management. *In*: ZARTMAN, William (org.). **International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992. p. 178–200.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. The State Department. **Joint Press Availability**. Comunicado, 2001. Disponível em: <https://1997-2001.state.gov/statements/2000/000815.html>. Acesso em: 10 jul. 2022.

URUGUAY. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Comunicado de prensa n° 129/16**: situación de Venezuela en el MERCOSUR. Montevideo: MRREE, 2016. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/12916-situacion-venezuela-mercosur>. Acesso em: 8 maio 2022.

VAZ, Alcides; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 60, n. 2, 2018.

VENEZUELA se niega a aceptar su salida del Mercosur. **Expansion**, Madrid, 3 de dez. 2016. Disponível em: <http://www.expansion.com/latinoamerica/2016/12/03/58428a4ee2704e43378b466b.html>. Acesso em: 10 maio 2023.

VIEIRA, Heloise. **A identidade de segurança brasileira nas relações com a Colômbia**: do Plano Colômbia ao tratado de 2009. 2014. 221 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2014.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 31–61, 2003.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo de. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis**, [s. l.], v. 2, n. 1, 2005.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatório Social de América Latina**, [s. l.], v. XI, n. 27, p. 45–63, 2010.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. The impact of domestic politics and international changes on the Brazilian perception of regional integration. **Latin American Politics and Society**, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 125–155, 2011.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, [s. l.], v. 57, n. 2, p. 517–552, 2014.

VOLTZ, Ulrich (ed.). **Regional Integration, Economic Development and Global Governance**. London: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011.

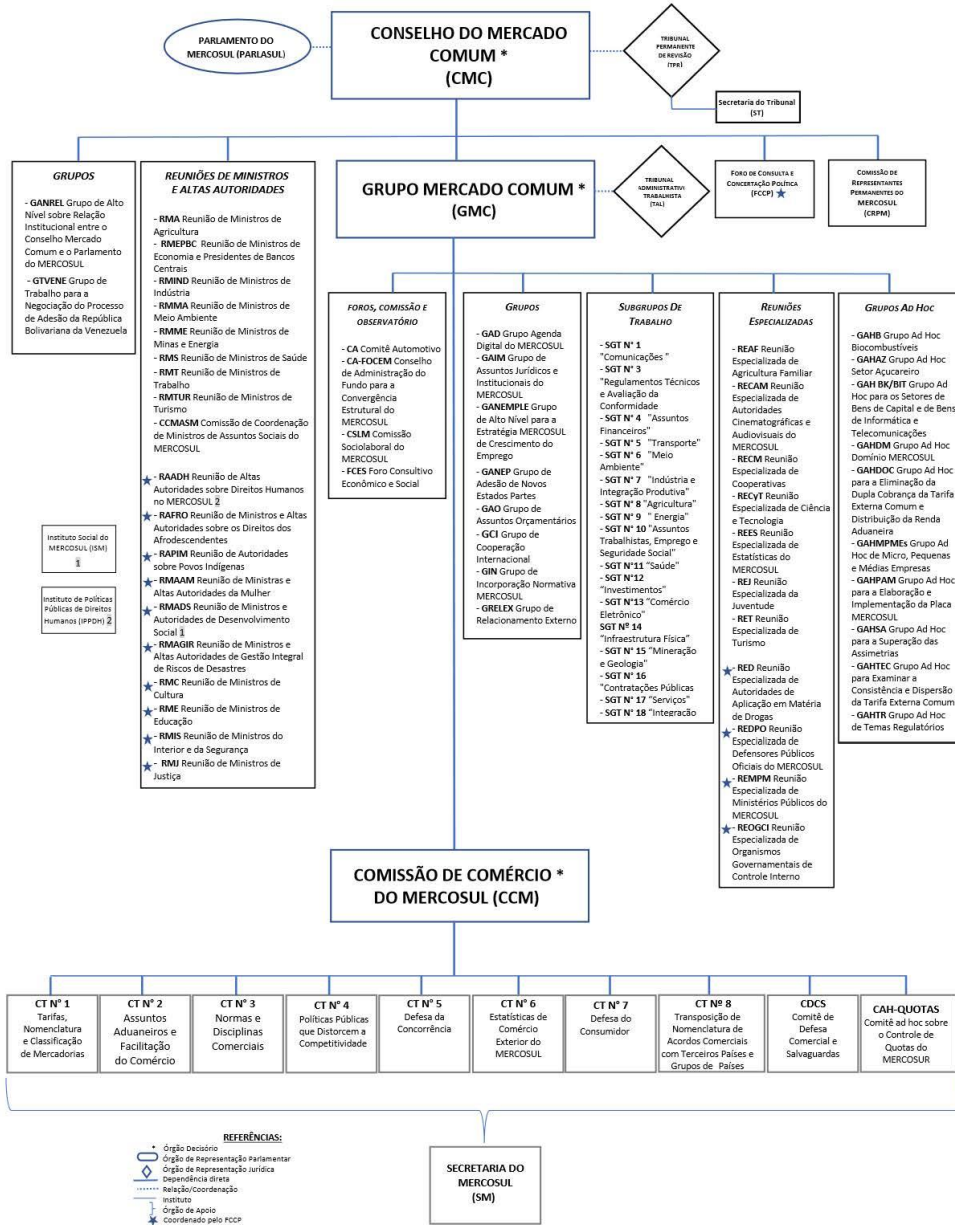
WAHREN, Pablo; HARRACÁ, Martín; CAPPA, Andrés. **A tres años de Macri:** balances y perspectivas de la economía argentina. [s. l.], [s. n.], 2018.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, [s. l.], v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

YOUNG, Oran. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. **International Organization**, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 281–308, 1991.

ANEXO A – ORGANOGRAMA MERCOSUL

ORGANOGRAMA MERCOSUL



SM/SND 01/09/2022

Fonte: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-Mercosul-completo-oficial/>