



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUCAS EDUARDO SILVEIRA DE SOUZA

O Brasil e o Regionalismo Sul-Americano: o papel da UNASUL na política externa
do governo Rousseff (2011-2016)

Brasília

2018

LUCAS EDUARDO SILVEIRA DE SOUZA

O Brasil e o Regionalismo Sul-Americano: o papel da UNASUL na política externa
do governo Rousseff (2011-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Política Internacional e Comparada”. Orientador: Roberto Goulart Menezes.

Brasília

2018

LUCAS EDUARDO SILVEIRA DE SOUZA

O Brasil e o Regionalismo Sul-Americano: o papel da UNASUL na política externa
do governo Rousseff (2011-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Política Internacional e Comparada”. Orientador: Roberto Goulart Menezes.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (Universidade de Brasília)

Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (Universidade Federal de Uberlândia)

Suplente: Prof. Dr. Pio Penna Filho (Universidade de Brasília)

Brasília, 14 de dezembro de 2018

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Dedicado à Heloísa, a versão mais bem-acabada dentre nós

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo incentivo concedido a mim por um quadrimestre de 2018, o qual se mostrou fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa e de meus estudos na Universidade de Brasília.

À Universidade de Brasília, pela oportunidade a mim conferida de cursar um ensino público, gratuito e de qualidade, resultante do incansável trabalho de diversos profissionais – operacionais, técnicos, docentes, coordenadores e dirigentes –, e por todas as condições que me foram ofertadas através do programa de permanência estudantil do campus Darcy Ribeiro.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes, por toda dedicação com que cumpre não somente a orientação acadêmica e a atividade professoral, ofício nato, mas também o seu papel enquanto instigador constante de nosso engajamento nas mais diversas e profícuas experiências universitárias.

À minha família, mamãe Andreia, papai Roberto, o irmão Luís Otávio, as irmãs Roberta e Heloísa, e o Raphael, por todo o apoio material e imaterial prestado a mim na consecução dos meus objetivos profissionais e pessoais durante os anos do mestrado e aqueles de outrora, durante a graduação.

Aos membros da minha banca de qualificação e de defesa de dissertação, a Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano e o Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior, que dedicaram precioso tempo e consideração a este trabalho. Ademais, faço distinção aos queridos companheiros do Observatório de Regionalismo, filiado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), cujo espaço de coleguismo e intercâmbio de conhecimento tem sido de essencial importância para o desabrochamento de minhas potencialidades.

Por fim, à Camila e ao Diego, por meio dos quais agradeço a todas e todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para essa síntese da qual resultam a minha formação e essa dissertação. Meu mais fraternal agradecimento, com a convicção de que o produto final de um processo de mestrado é mais rico e menos captável do que podem supor essas páginas.

“O majestoso Prata bem claro nos ensina, nesta junção feliz de rios tão distantes, que os sul-americanos, por uma lei divina, devem viver unidos, se querem ser gigantes; descem as suas águas das duas cordilheiras, dos Andes argentinos, das Serras brasileiras, e, como dois amigos unidos peito a peito, abraçam-se no encontro e têm o mesmo leito”.

(Francisco Octaviano de Almeida Rosa, 1866)

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar o papel da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), considerando a política externa brasileira levada a cabo durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016). Dessa forma, a dissertação visa a oferecer subsídios que respondam ao questionamento principal: qual é o significado do regionalismo praticado por meio da Unasul em relação aos interesses brasileiros deste período? Após o primeiro decênio de sua existência, torna-se possível atestar que a organização sul-americana não encerra um processo de integração regional clássico tal qual autoproclamado. Para tanto, a abordagem desse trabalho recai preponderantemente sobre a expressão estratégica que a Unasul vem a oferecer como instrumento de governança regional à disposição de seus países-membros. Uma vez que o estudo do regionalismo não pode estar desvinculado totalmente do próprio estudo de suas unidades nacionais, o exame da política externa faz-se necessária para compreender os atores e objetivos a frente desse processo. A investigação do Brasil, por seu turno, dá-se em razão da posição que se atribui ao país enquanto partícipe-chave do regionalismo sul-americano que emerge no século XXI. Mediante inferência descritiva, a pesquisa se vale de análise qualitativa de dados coletados, prioritariamente, na pesquisa literária e documental, bem como em entrevistas, para corresponder ao objetivo geral deste trabalho. O raciocínio estabelecido no delongio do texto procura evidenciar que o regionalismo é fruto de um processo histórico dinâmico, em que concorrem valores e interesses, em contextos políticos e econômicos variados. As considerações finais avaliam afirmativamente a hipótese, ainda que passível de considerações, segundo a qual há um enfraquecimento do papel da Unasul enquanto instrumento de governança política regional do Brasil durante o governo Rousseff.

Palavras-chave: Unasul; Política Externa Brasileira; Regionalismo; América do Sul.

ABSTRACT

This work aims to analyze the role of the Union of South American Nations (Unasur) considering the Brazilian Foreign Policy under the Dilma Rousseff's government (2011-2016). In this way, the thesis seeks to offer responses to the main question: what is the meaning of regionalism practiced through Unasur in relation to the Brazilian interests of this period? After the first decade of its existence, it becomes possible to attest that the South American organization does not result in a process of regional integration in a classical way. Then, the work's approach falls preponderantly on the strategic expression that Unasur offers as an instrument of regional governance to its member-countries. Once the study of regionalism cannot be totally disconnected from the study of its national units, the examination of foreign policy becomes necessary to understand the role of actors and objectives in this process. The focus on Brazil, on the other hand, is based on the position attributed to the country as a key piece in South American regionalism that emerged in the 21st century. By means of descriptive inference, the research uses qualitative analysis of data collected, primarily, in literary and documentary research, as well as in interviews, to correspond to the general objective of this work. The rationale established upon the text seeks to show that regionalism is the result of a dynamic historical process, in which values and interests concur in varied political and economic contexts. The final considerations evaluate affirmatively the hypothesis, although some explanation is required, that Unasur suffers weakening of its role as a political instrument for governance during the Rousseff's government.

Keywords: Unasur; Brazilian Foreign Policy; Regionalism; South America.

RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar el rol de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), considerando la política exterior brasileña llevada a cabo en el gobierno Dilma Rousseff (2011-2016). De esta forma, la tesis pretende ofrecer subsidios que respondan al cuestionamiento principal: cuál es el significado del regionalismo aplicado por medio de la Unasur en relación a los intereses brasileños de este período? Después del primer decenio de su existencia, se hace posible atestar que la organización sudamericana no cierra un proceso de integración regional clásico tal cual autoproclamado. Para ello, el abordaje de ese trabajo recae preponderantemente sobre la expresión estratégica que la Unasur viene a ofrecer como instrumento de gobernanza regional a disposición de sus países miembros. Una vez que el estudio del regionalismo no puede estar desvinculado totalmente del propio estudio de sus unidades nacionales, el examen de la política externa se hace necesaria para comprender a los actores y objetivos al frente de ese proceso. La investigación de Brasil, por su parte, se da en razón de la posición que se atribuye al país como partícipe clave del regionalismo sudamericano que emerge en el siglo XXI. Por medio de inferencia descriptiva, la investigación se vale de análisis cualitativo de datos recolectados, prioritariamente, en la investigación literaria y documental, así como en entrevistas, para corresponder al objetivo general de este trabajo. El raciocinio establecido en el delongo del texto busca evidenciar que el regionalismo es fruto de un proceso histórico dinámico, en el que concurren valores e intereses, en contextos políticos y económicos variados. Las consideraciones finales evalúan afirmativamente la hipótesis, aunque pasible de consideraciones, según la cual la Unasur sufre debilitamiento de su papel en su dimensión de instrumento político gubernamental del país durante el gobierno de Rousseff.

Palabras clave: Unasur; política exterior brasileña; Regionalismo; América del Sur.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Abordagens sobre o regionalismo em perspectiva comparada.....	44
Quadro 2 - Presidências Pro Tempore da Unasul.....	55
Quadro 3 - Cúpulas de Chefe de Estado e de Governo da Unasul.....	64
Quadro 4 - Atores governamentais partícipes na PEB para Unasul.....	105
Quadro 5 - “Da visão à ação”: Plano de propostas do SG da Unasul.....	120

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional da Unasul	54
Figura 2 – Comércio exterior Brasil-América do Sul (2006-2016)	102
Figura 3 – Variação do Produto Interno Bruto brasileiro	112
Figura 4 – Participação orçamentária de Estados-membros na Unasul.....	114
Figura 5 – Produção documental da Unasul.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio da América do Sul
AMS	Assembleia Mundial da Saúde
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN	Comunidade Andina de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSS	Conselho Sul-Americano de Saúde
ESUDE	Escola Sul-Americana de Defesa
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural
GPAV	Grupo de Países Amigos da Venezuela
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina
ISAGS	Instituto Sul-Americana em Governança da Saúde
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Tratado de Livre Comércio de América do Norte)

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações Não-governamentais
UE	União Europeia
Unasul	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	POLÍTICA EXTERNA E REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL	25
2.1	O papel da Política Externa: entre o interno e o exterior.....	27
2.2	O papel da região: entre o nacional e o global.....	31
2.2.1	[Im]Precisões Conceituais: Integração e regionalismo.....	32
2.2.2	Experiências regionalistas.....	35
2.2.3	O fenômeno “pós” do regionalismo sul-americano.....	40
2.3	Unasul: uma forma de conceber a região	47
3	O PAPEL DA UNASUL: GOVERNANÇA POLÍTICA REGIONAL....	59
3.1	O sentido da governança.....	60
3.1.1	O Conselho de Defesa Sul-Americano.....	66
3.1.2	O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento.....	68
3.1.3	O Conselho Sul-Americano de Saúde.....	70
3.2	A salvaguarda da democracia.....	73
3.2.1	O massacre de Pando (2008)	78
3.2.2	Tensão Venezuela-Colômbia (2009)	79
3.2.3	Golpe de Estado em Honduras (2010)	81
3.2.4	Instabilidade governamental no Equador (2010)	82
3.2.5	Impeachment no Paraguai (2012)	83
3.2.6	Crise na Venezuela (2013-2015)	85
4	O PAPEL DA UNASUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA....	89
4.1	Condicionantes da Política Externa Brasileira.....	90
4.2	A perspectiva do PT sobre o regionalismo.....	93
4.3	O Governo Lula da Silva: a gênese da Unasul.....	96
4.4	O Governo Dilma Rousseff: o segundo momento da Unasul....	99
4.4.1	O papel da Unasul: de interlocução política à cooperação.....	116
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
	REFERÊNCIAS.....	130
	APÊNDICES.....	149

1 INTRODUÇÃO

Os anos 2000 suscitaram a criação de diversas instituições alçadas à associação dos países sul-americanos, além de demonstrarem certo sentido prioritário que o Brasil confere à América do Sul. O *turning point* desse momento é geralmente datado da I Cúpula de Países da América do Sul (2000), realizada em Brasília, e que representou a necessidade de maior adensamento do diálogo político e da integração física subcontinental, cujo principal produto à época é criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Desde então, seguiram-se diversas Cúpulas presidenciais e oportunidades de cooperação entre países sul-americanos que pavimentaram o sentido e a direção do regionalismo desse período. A criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, baseada na pregressa Comunidades de Nações Sul-Americanas (CASA), não somente representa as mudanças dessa década como também é demonstrativa de uma nova forma de se conceber a região.

Assim sendo, este trabalho se propõe a refletir sobre o papel da Unasul e sua participação na política externa do Estado brasileiro. A abordagem prevalecente recai sobre a expressão que a Unasul vem a oferecer como instrumento de governança regional à disposição dos países da região, principalmente o Brasil. O enfoque no País dá-se em razão da posição que se atribui a tal enquanto partícipe-chave na proposição e formulação do bloco sul-americano. Uma vez que a conformação dessa organização e o próprio fenômeno regionalista não podem ser entendidos desvinculados da análise das próprias unidades nacionais, acredita-se que o estudo da política externa se faz primordialmente necessário.

Há uma literatura considerável que capta o momento de gênese da Unasul e os seus primeiros desdobramentos, ainda na administração Lula da Silva (2003-2010), em que grande parte da forma e do conteúdo institucional é definida. Desse período advêm ainda as primeiras experiências eminentemente sul-americanas em termos de uma reafirmação democrática conjunta e que acabam por definir um traço de sua vocação para a pacificação regional em momentos de crise. Destinado a gerar um autoproclamado processo de integração regional, a organização se distancia desse propósito quando oferece melhores subsídios nos últimos tempos

do vem a ser o fenômeno e a natureza de seus processos. Como reflexo dessas dinâmicas, há crescente literatura do tema a partir de 2010 acerca do aspecto que a Unasul oferece enquanto um ator de governança de processos de cooperação de caráter intergovernamental.

Acredita-se, no entanto, que o cenário da primeira década do século XXI passa por atualizações importantes no período imediatamente posterior, e que influem sobre o papel do regionalismo sul-americano. Para além de mudanças que são motivadas por alternâncias governamentais nos principais países-membros da Unasul a partir de 2011, caso de Brasil, no governo Dilma Rousseff, a Venezuela, no governo Nicolás Maduro, e Argentina, no governo Mauricio Macri, há importantes clivagens a nível doméstico que impactam no panorama geral da região. Desde 2013, Maduro enfrenta um quadro de estagnação e deterioração institucional que culmina em grave crise humanitária; Rousseff é deposta em 2016 por um processo de impeachment instaurado no ano anterior, e impulsionado por expressiva contestação a seu governo. No panorama econômico internacional, o período coincide com o fim do ciclo de alta das *commodities* e o estágio em que os efeitos da crise econômica de 2008 passam a atingir mais incisivamente os países latino-americanos. Em suma, esses fatores corroboram para o entendimento de que há perda do discurso favorável ao regionalismo pós-liberal nos últimos anos (MENEZES; MARIANO, 2016).

Isto posto, o objetivo geral deste trabalho é analisar o papel da Unasul, considerando a política externa brasileira levada a cabo durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016). Sua motivação maior é a busca de subsídios razoáveis que deem conta de compreender *qual é natureza da Unasul e qual é a sua expressão diante da estratégia brasileira*. Em seu discurso de posse, a presidente Rousseff (2011) afirma que “o Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao de nosso continente”. Ademais, a mandatária declara a possibilidade de “transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul”.

A partir das inferências iniciais sobre a pergunta de pesquisa, trabalha-se com a hipótese segundo a qual há um enfraquecimento do papel da Unasul

enquanto instrumento de governança política regional do Brasil durante o governo Rousseff, resultante do modo como a Presidência da República encara o regionalismo sul-americano. Presume-se que a Unasul perde seu espaço na estratégia de governo, tendo em vista o aspecto mais reativo que a política externa para a região passou a ter de um modo geral. Ou seja, ainda que a Unasul tenha estado em funcionamento até então, conforme atestam os documentos gerados no âmbito da organização, e vigore dentre as iniciativas de integração regional do Itamaraty, a organização não se desenvolve enquanto mecanismo político prioritário do regionalismo sul-americano, principalmente, a partir de 2012. Há, nesse sentido, uma perda de status político do organismo enquanto instrumento de política externa do Brasil.

Os objetivos específicos são os seguintes: 1) avaliar a gestão da presidente da República no tocante aos assuntos das relações exteriores para a América do Sul; 2) verificar a participação de quadros brasileiros, no âmbito do Executivo nacional, na política externa para a Unasul, procurando qualificar, na medida do possível, de que modo se dá essa contribuição; 3) compreender quais são as áreas que concentram maior interesse da política externa brasileiro no período; e, por fim, 4) analisar as condicionantes da política externa brasileira do Itamaraty e dos governos petistas que sinalizam sob qual perspectiva a Unasul é provavelmente encarada na estratégia maior de inserção internacional do país.

O trabalho está dividido do seguinte modo. No primeiro capítulo, sugeriu-se uma discussão sobre as principais definições teórico-conceituais que envolvem o tema desse trabalho: regionalismo e política externa. Incluem ainda os conceitos de integração, cooperação e governança regional. A pergunta guia desse capítulo é assim sintetizada: *que relação guardam a política externa e o regionalismo?* Como se sabe, a compreensão do processo de mudança à nível regional perpassa fundamentalmente a mudança de postura conjunta a nível dos Estados sul-americanos, mais propriamente em suas respectivas políticas externas. Nesse sentido, o precedente aberto nesse primeiro capítulo será sistematizado e aprofundado no último capítulo, tendo o Brasil como prioridade do estudo.

Por esse ângulo, tanto a forma quanto a substância da Unasul refletem, em menor ou maior grau, características traduzidas das decisões de seus atores.

Embora tal elemento não conte a história toda, sugere-se que nele está um fator essencial para se compreender o perfil fragmentado, intergovernamental e de baixa institucionalidade da Unasul.

A partir desta questão, procurou-se preencher de maior racionalidade o entendimento acerca dos fatores que permitiram a emergência de um novo tipo de regionalismo na América do Sul da primeira década do século XXI, e do qual a Unasul é seu maior representante. Não há dúvidas de que o regionalismo pós-liberal resguarda fatores de ruptura, mas também de continuidade. Ao mesmo tempo que essas mudanças resultam das alternâncias governamentais propiciadas pela Onda Rosa, elas também são informadas por outras experiências históricas em termos de integração e cooperação regionais. No caso do Brasil, resultam também, de modo geral, dos objetivos mantidos em sua política externa desde pelo menos os anos 1990.

O capítulo segundo, por seu turno, procurou aprofundar o olhar sobre as experiências oportunizadas pela Unasul. A pergunta que conduz esse capítulo pode ser assim sintetizada: *qual é o traço distintivo desse tipo de regionalismo que eclode durante a primeira década do século XXI?* Por meio desse questionamento buscou-se oferecer subsídios seguros, amparados nos casos empíricos analisados, que demonstram que a Unasul oferece, em vez de um processo de integração regional, um modelo de governança de bens e serviços regionais à disposição dos Estados e que cumpre papel complementar à capacidade de ação estatal.

Argumenta-se que a legitimidade conquistada pela Unasul em sua fase inicial está erigida em uma vertente dessa governança que é motivada pela ideia de proteção e promoção de governos democráticos na região. A análise dessa vocação mostra-se útil, pois indica o significado preponderante que o regionalismo assume em tal momento, bem como uma faceta bastante estimulada pelos representantes políticos à frente desse processo. Discute-se ainda que a outra faceta da governança, de caráter mais técnico-burocrático, está relacionada aos processos de cooperação multitemática levados a cabo no interior dos Conselhos Setoriais do bloco. Esta demonstra ser uma área imprescindível de verificação durante o segundo momento da Unasul, que é quando a organização desenvolve diversos

pontos de sua institucionalidade, ainda que não suficientemente para subverter seu baixo perfil de institucionalização.

O último capítulo retoma o foco no Brasil especificamente, intencionando um balanço avaliativo da condução da política externa brasileira do governo Rousseff para a Unasul, sendo este a questão-chave da seção. Um breve apanhado geral sobre o governo Lula da Silva faz-se necessário no sentido de pontuar traços específicos de formulação da política externa para a integração regional e a América do Sul mantidos no delongio da gestão Rousseff, até mesmo em razão da continuidade da plataforma vitoriosa nas urnas, em 2011 e reincidente em 2014. Opta-se por não haver uma definição *a priori* das áreas temáticas a serem exploradas no Capítulo, embora o desenvolvimento da pesquisa tenha conduzido para os resultados relacionados a temas de defesa, infraestrutura e saúde, considerados de maior destaque na Unasul e na política externa do período.

Por fim, a última seção está alçada às considerações finais, em que a problemática central é reavaliada à luz dos resultados discutidos nos capítulos. A hipótese é verificada, embora tenha havido necessidade de refinar mais satisfatoriamente o argumento central, a fim de ser mais condizente com os resultados alcançados. Embora o esmorecimento da atuação governamental brasileira perante à Unasul seja atestado no período, até mesmo sob a perspectiva factual da descontinuidade de pagamentos destinados à Instituição, a gestão Rousseff não discorre tão linearmente quanto se supõe. Com o propósito de prover esse processo de maior racionalidade, é possível generalizar a política externa da mandatária em dois momentos, sendo um de maior ativismo, que se estende de 2011 a fim de 2012 ou meados de 2013, e outro de estagnação, discorrendo de então até o final de seu mandato; coincidente, portanto, com o panorama de instabilidades regionais do período.

O método de análise qualitativa empregado adota três fontes de dados prioritárias. Em primeiro lugar, foi consultada a literatura disponível acerca da temática, especialmente as publicações relacionadas diretamente com a Unasul e a política externa brasileira para o regionalismo, segundo um critério que prioriza as datações dos últimos cinco anos desde o tempo de início da pesquisa. Em seguida, foram consideradas as informações extraídas de documentação oficial tanto da

Unasul, contida em seu Repositório Digital e nos respectivos sítios de ISAGS, ESUDE e IIRSA, quanto do Estado brasileiro, produzida no âmbito do Governo Federal e do Ministério das Relações Exteriores, que perfazem conteúdo diversificado de discursos, declarações, resoluções, atas de reuniões setoriais, e de documentação proveniente das ações conjuntas de Chefes de Estado e de Governo da Unasul.

A entrevista é outra técnica empregada para a coleta de dados¹. Para tanto, procedeu-se à realização de entrevistas semiestruturadas, cujas informações extraídas foram processadas e recortadas mediante a etapa de análise do conteúdo. No caso daquelas realizadas em áudio, coletadas por meio de aplicativos de comunicação, o conteúdo passou ainda por etapa de transcrição. A realização das entrevistas com partícipes de processos políticos mostra-se um elemento complementar fundamental para a verificação de aspectos que os documentos geralmente não evidenciam, sugerindo informações advindas sob uma perspectiva interna da estrutura organizacional.

Concederam entrevista: Antônio Jorge Ramalho da Rocha, na qualidade de Diretor da Escola de Defesa da Unasul; Valter Ventura da Rocha Pomar, enquanto ex-chefe da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores entre os anos de 2005-2009 e Secretário Executivo do Foro de São Paulo; um diplomata do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, cuja exigência do anonimato dá-se em razão do atual exercício de suas funções no Itamaraty em âmbito relacionado à participação brasileira na Unasul. Neste caso, a fase pós-entrevista contou com um processo de anonimização dos dados, que consiste na supressão de informações específicas a fim de se preservar sua privacidade, sem que haja comprometimento à integridade do texto (THOMSON et al., 2015). Por fim, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral das Relações Exteriores do Itamaraty (2003-2009), Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (2009-2010), e Alto Representante-Geral do Mercosul (2011-2012), procurado durante a pesquisa, não respondeu à solicitação para a entrevista. Perfazem ainda consultas de caráter geral a pesquisadores cujos estudos versam sobre áreas temáticas dos Conselhos Setoriais da Unasul.

¹ Essa etapa contou com o aporte de Duarte (2004).

Dentre o material coletado, foram analisadas notas taquigráficas da representação diplomática brasileira no Itamaraty e de embaixadas na América do Sul, principalmente em Quito, Equador. Houve limitações durante o processo de consulta em razão dos efeitos da Lei de Acesso à Informação², que restringe o acesso à documentação produzida e armazenada nos últimos cinco anos. Assim sendo, foram consultados documentos datados até o ano de 2013.

Ademais, cabem alguns comentários finais. O transcurso desta pesquisa induz a uma questão que está no cerne do trabalho. O papel da Unasul, tal qual antecipado no título, é o fio condutor dessas reflexões desde o início desse processo investigativo. Papel, enquanto termo, está relacionado ao desempenho representado por algum ator. Descreve ainda com o modo de proceder ou de atuar de determinado. Outra acepção denota as funções atribuídas a alguém [ou algo] pelo status que ocupa em um ordenamento específico (MICHAELIS, 2018). Sob o ponto de vista da metodologia de investigação social, o papel pode ser considerado uma unidade de análise fundamental para se extrair sentidos e significados de práticas³.

Sendo assim, o desenho desse trabalho procurou pistas que sugerem qual é o papel da Unasul mediante questionamentos tais como: *qual foi a contribuição brasileira na Unasul durante esse período? Quais atores exerceram maior influência provável na formulação da política externa do governo brasileiro? Qual o balanço geral da atuação da presidência da República? O que sugere a atuação diplomática em relação ao bloco? Qual a percepção dos principais atores governamentais sobre a Unasul?* Logo, enquanto a contribuição da primeira seção é introduzir o debate sobre o papel do regionalismo e armar a problematização, as duas seguintes contribuem para o entendimento acerca do papel da Unasul em relação, respectivamente, à América do Sul e ao governo brasileiro.

Há também aportes metodológicos essenciais durante essas reflexões. O esquema desenvolvido por Mariano (2015), o qual, por sua vez, tem inspiração no estudo desenvolvido por Amitai Etzioni (1965), serviu como importante guia para as reflexões desse trabalho. A proposta adota um conjunto de quatro grandes questões

² Lei de Acesso à Informação n.12.527/2011.

³ Para saber mais, vide: Metodologia de la Investigación” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, p. 397, 2014).

que se demonstram pertinentemente úteis ao estudo de processos de regionalismo sul-americanos. As questões são as seguintes:

- 1) Quais foram as condições e em qual contexto esse processo surgiu?
- 2) Quais atores impulsionaram este processo e definiram suas características?
- 3) Como tal processo evoluiu de fato?
- 4) Quais foram os efeitos desse processo sobre os sistemas que existiam anteriormente?

Tal qual advertido por Mariano (2015), nota-se que o primeiro bloco de perguntas busca responder preponderantemente quais foram as causalidades que tornaram possível a ocorrência do regionalismo, enquanto os blocos segundo e terceiro pretendem entender como se deu e quem são os atores que o engendraram. Assim sendo, tomando como inspiração tal proposta de análise e confrontando-a com os objetivos desta dissertação, acredita-se que o presente trabalho aborda de modo disseminado aspectos importantes das questões dos blocos 1, 2 e 3 desse esquema.

No primeiro bloco, estão questões que envolvem a análise do contexto político e histórico em que a Unasul se torna uma realidade. Para tanto, o foco recai sobre o cenário regional que propiciou formas novas de se conceber o espaço regional sul-americano e de possibilidades de atuação nele. A busca por essas respostas conduz a análise para o segundo bloco de questões, no qual procura-se identificar quais atores foram responsáveis por formular e executar os processos políticos no tocante à Unasul. Em outras palavras, trata-se de investigar não somente quais atores participaram desses processos, mas, sobretudo, os que impulsionaram a constituição da Unasul e definiram as principais características em torno de seu desenho institucional. O bloco terceiro está no bojo da proposta central desse trabalho, que está justamente na verificação sobre como o regionalismo é atualizado sob a perspectiva da atuação de Brasília na Unasul.

Por fim, a contribuição deste trabalho, dentro dos limites próprios de uma dissertação, é propor uma discussão sobre a governança regional proposta pela Unasul e as implicações para o governo brasileiro nesse processo. Isto é, remete-

se à utilidade da perspectiva da governança do espaço regional para se entender tanto o empreendimento do Brasil na região sul-americana, informado por uma *rationale* de busca de autonomia, quanto as características que constituem o regionalismo que desponta no período. Assim como sugerido por Riggiozzi e Grugel (2015), há cada vez mais a necessidade de a literatura abordar a Unasul sob o enfoque da governança de processos políticos na América do Sul.

“Pensar qual é o modelo de regionalismo sul-americano é desafio ainda por ser enfrentado, mas o primeiro passo é arquivar o argumento teleológico e a própria experiência da União Europeia como modelo com capacidade de reprodução para outras regiões”.

(Maria Regina Soares de Lima, 2013)

2 POLÍTICA EXTERNA E REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL DO SÉCULO XXI

A primeira década do século XXI presenciou a emergência de um novo regionalismo na América do Sul (GRANATO, BATISTA, 2017; PETERSEN, SCHULZ, 2018). Tal fenômeno faz referência a instituições e processos políticos e econômicos de escala regional que envolvem a criação de arranjos e, com estes, novas possibilidades para a cooperação interestatal. A Unasul⁴, que toma parte especialmente nesse trabalho, é reflexo desse contexto histórico vivido pelos países sul-americanos e demarca ainda o que a literatura concebeu como regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2010), regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), ou ainda uma quarta onda regionalista (DABÈNE, 2009)⁵.

Independentemente da designação, esse regionalismo é resultante de uma mudança em forma e em ênfase em relação ao papel conferido à América do Sul enquanto região geográfica. Em relação ao Brasil, os primeiros esboços dessa mudança deram-se mais destacadamente no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), que buscou aproximação dos países vizinhos. Já a inflexão significativa desse processo dá-se durante a administração Lula da Silva (2003-2010), consistindo em melhoria na interlocução política regional e no engajamento político e econômico no subcontinente americano. A gestão Dilma Rousseff (2010-2015) chega ao fim demonstrando sinais de declínio dessa estratégia regional, ainda que sob influência das linhas mestras herdadas do governo anterior.

No âmbito da Unasul, apreende-se do teor de seu texto constitucional (UNASUL, 2008) que o aumento das oportunidades de contato entre os governos

⁴ Trata-se de uma organização internacional de caráter regional criada em 23 de maio de 2008 por decisão dos doze Estados sul-americanos, quais sejam: a República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela.

⁵ Saraiva (2013) é quem traça uma síntese bastante ampla das variadas abordagens e as respectivas designações desse fenômeno, que incluem o regionalismo multinível (Andrés Malamud e Gian Luca Gardini), o regionalismo multifacetado (Regina Barbosa), e o regionalismo modular (Gian Luca Gardini).

sul-americanos esteve destinado a romper com desconfianças históricas e a criação de uma identidade comum entre Estados por meio de iniciativas de cooperação em áreas temáticas comuns.

Ainda que os doze países-membros da organização contribuam cada qual a seu modo para a construção do regionalismo sul-americano, a situação do Brasil é vista como particular, motivo pelo qual merece destaque neste e nos próximos capítulos. O peso político e econômico do país, a sua dimensão continental, bem como a sua capacidade de iniciativa em projetos regionais, são fatores que corroboraram para a expectativa de um perfil de liderança brasileira sobre os processos regionais das duas últimas décadas. Ademais, o Brasil é considerado um dos países mais relevantes na proposição, articulação e implementação da Unasul (SCHMIDT, 2016). Acredita-se que a constituição da Unasul reflete, acima de tudo, os anseios e metas essenciais do Itamaraty para a região (NOLTE; COMINI, 2016), realizando uma visão de Brasília sobre sua esfera de interesse regional (MALAMUD; GARDINI, 2012).

Dessa forma, esse capítulo tem o objetivo de debater as principais formulações teórico-conceituais relacionadas a tal fenômeno. O que é a Unasul, que tipo de regionalismo realiza, e como esse processo pode ser encarado sob a visão da política externa de Estado. O pressuposto corrente neste trabalho é de que política externa e os atores em seu processo são elemento essencial para a compreensão do regionalismo sul-americano. O regionalismo participa da inserção internacional dos países sul-americanos, seja por meio da atuação diplomática e articulação política conjunta, seja pelos investimentos destinados aos organismos regionais e aos projetos no marco da integração de infraestrutura e cooperação.

Ao fim desse capítulo, a intenção é tornar mais compreensível a relação entre o regionalismo e as unidades nacionais, tendo como foco analítico o Brasil. Para tanto, a primeira parte é dedicada à análise da política externa enquanto instância mediadora do fenômeno regionalista que emerge com a chegada desse século. Parte-se, então, para uma breve explanação sobre o papel das regiões no ordenamento global e o debate mesmo em torno do conceito de regionalismo. A última seção retoma discute-se a função da política externa enquanto instância intermediária entre o nacional e o regional. Ao final do capítulo, pretende-se

preencher de maior inteligibilidade a relação entre a política externa brasileira e o regionalismo na América do Sul, apontando, dessa forma, elementos que permitam concluir, após um decênio de existência da Unasul, qual é a natureza do regionalismo por ela praticado.

2.1 O papel da Política Externa: entre o interno e o externo

De que forma a política externa se relaciona com o regionalismo? Na América do Sul, instituições são resultantes de estratégias em âmbito de política externa levadas a cabo por governos que ascendem ao poder nesse período (NOLTE; COMINI, 2016). Credita-se parte desse novo momento à convergência de visões políticas oriundas dos governos que ascenderam ao poder na região, como foi o caso principalmente de Brasil, com Lula da Silva (2003-2010); Venezuela, com Hugo Chávez (1999-2013); Argentina, com Cristina Kirchner (2007-2015); a Bolívia, com Evo Morales (2006); o Paraguai, com Fernando Lugo (2008-2012); e o Uruguai, com Tabaré Vázquez (2005-2010).

Em se tratando do contexto sul-americano, em que as experiências regionalistas recentes possuem uma dinâmica intergovernamental e um forte componente presidencialista, a realização da política externa parece ter uma função primordial para a proposição e a consolidação do regionalismo.

Sob o ponto de vista da política externa, a Unasul é uma criação que correspondeu a um processo compartilhado e negociado entre as doze nações sul-americanas. Decorre daí que tanto a sua agenda quanto o seu perfil institucional refletem, em certa medida, as escolhas colocadas *sob a mesa* por tais Estados. A sua formação concebe momentos de convergência e de divergência que contraria a tese da linearidade e da unidade harmônica desses países. Considerando, sobretudo, que vários conflitos sub-regionais persistiam durante o período de constituição da Unasul. Ademais, a organização criou um espaço para a cooperação e o diálogo onde já prevaleciam outras formas de regionalismo (NOLTE; COMINI, 2016).

De modo objetivo, a política externa é entendida como o conjunto de atividades políticas por meio das quais o Estado⁶ promove seus interesses exteriormente tanto a outros Estados quanto a uma variedade de atores e instituições, governamentais ou não-governamentais, de modo bilateral ou multilateral (OLIVEIRA, 2005). Ou ainda “a totalidade de políticas de um país que se voltam a e interagem com o meio além de suas fronteiras” (BREUNING, 2007, p. 5) Frisa-se, não obstante a multiplicidade de atores com capacidade de influência no que são considerados tais interesses, que o Estado se mantém como *indispensável instância pública* na intermediação desses interesses (LAFER, 2000).

Ainda que a política externa possa ser afetada por uma multiplicidade de fatores em potencial – personalidade do líder e visão de mundo; percepções; o papel de conselheiros, grupos de decisão, e o impactos dos arranjos institucionais; audiência doméstica, história nacional, cultura, e as instituições políticas nacionais; capacidade, tamanho e localização geográfica -, são as decisões de mandatários que, em última instância, formatam o curso da política. Não obstante a centralidade da presidência, o sistema consultivo de que as lideranças dispõem e as burocracias governamentais acabam desempenhando alguma influência durante o processo decisório e a implementação da política externa (BREUNING, 2007).

Além do que, no caso brasileiro, as reformas introduzidas pelo aparato estatal a partir de 1990⁷, em resposta à profusão de temáticas transversais da agenda internacional pós-Guerra Fria e o caráter cada vez mais interdependente entre o doméstico e o internacional, propiciaram maior interlocução ministerial e interatividade burocrática na dinâmica decisória em política externa. Período em que o Estado começou a lidar com a consolidação da democracia e a repensar seu papel frente às novas demandas.

Apesar das mudanças, as figuras do Ministro de Estado e do Secretário Geral permaneceram conservando *absoluta centralidade decisória* no Ministério das Relações Exteriores até os dias atuais, ainda mais nos casos de maior sensibilidade e que demandam maiores recursos (FIGUEIRA, 2010). Não obstante, essa centralidade absoluta não se estende à formulação da política externa como um

⁶ O Estado é representado por todos aqueles indivíduos e órgãos oficiais que atuam em seu nome.

⁷ Figueira (2010) se vale principalmente de uma perspectiva administrativa-organizacional em sua análise sobre a estrutura do processo decisório em política externa no Brasil.

todo, tendo em vista a participação crescente de outros atores na arena de disputa pela definição da política externa do País nos últimos 25 anos (BELÉM LOPES; LÓPEZ BURIAN, 2018).

Como vê-se mais à frente, no capítulo terceiro que discute as condicionantes da formulação da política externa dos governos petistas, não se pode negligenciar a função decisiva desempenhada pelo Itamaraty, sob a chefia do diplomata Celso Amorim; do Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia; e do Secretário-geral das Relações Exteriores, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, no direcionamento da política externa brasileira (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) do qual a Unasul vem a ser uma realidade. Como demonstrado pelo estudo de Figueira (2010), juntos, o mandatário, o Itamaraty e a assessoria direta presidencial perfazem o ápice da cúpula decisória sobre temas de caráter internacional do país.

A visão institucional do Brasil sobre o regionalismo, representada pelo Itamaraty, reafirma a noção de que a região latino-americana, e principalmente a sul-americana, assume um “imperativo estratégico” da política externa do país. Brasília entende que os investimentos do país em termos de cooperação e integração regionais das últimas décadas estiveram alçados como meios de construir confiança mútua, reduzir tensões, estimular trocas, nas mais diversas facetas política, econômica, cultural (BELLI; NASSER, 2018).

Depreende-se, então, que a atuação do Estado apresenta duas facetas principais em que esses interesses são processados:

Instância interna de intermediação das instituições do Estado com a sociedade civil e instância externa de intermediação com o mundo, em função das especificidades que caracterizam os países e que explicam as distintas visões sobre as modalidades de sua inserção no sistema internacional (LAFER, 2000, p. 7).

Essa atuação envolve ainda um cálculo que procura analisar as realidades interna e externa, de modo que se possa compatibilizar o que são consideradas as necessidades internas com as possibilidades externas, assumindo que dessa interação (entre fatores internos e externos) advém o condicionamento da política externa brasileira (OLIVEIRA, 2005).

Considerando essas duas facetas, a política externa pode ser considerada superior à diplomacia e às próprias relações internacionais:

Cabe à política externa agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras de ordenamento global, da integração ou da relação bilateral, isto é, prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva externa, quer seja nacional, regional, quer seja universal (CERVO, 2008, p. 09).

A tendência a uma convergência regional sul-americana pelo Brasil está relacionada a incentivos de natureza subjetiva – a histórica busca por uma identidade regional, a crença no papel dos blocos regionais na superação de assimetrias locais, o reconhecimento enquanto pertencente à periferia mundial, e o compartilhamento do discurso autonomista -, atrelados a uma agenda de núcleo duro de Estado – incremento da capacidade material, busca pela segurança nacional e salvaguarda das fronteiras e recursos estratégicos, otimização da Defesa, aumento dos fluxos comerciais.

A própria noção de um regionalismo sul-americano remete à uma iniciativa de política externa, uma vez que o conceito “América do Sul” ganha corpo por intermédio da diplomacia brasileira de 1990. Nesse período, o governo de Itamar Franco propôs a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em claro contraponto à proposição estadunidense de lançamento do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) (SILVA; COSTA, 2013).

Ao fazer isso, o Brasil propôs uma reconfiguração do seu espaço de atuação estratégica (a América do Sul) e de sua identidade (COUTO; GEHRE, 2010), excluindo desse recorte o México e abandonando uma já pouco frutífera concepção de América Latina. Ainda que a região sul-americana tenha sempre participado das considerações geopolíticas do Brasil, a América do Sul passa a representar a partir daquele momento uma plataforma regional da estratégia de inserção do País (COUTO, 2006).

A revitalização do regionalismo na América Latina, sobretudo na América do Sul, a partir da Onda Rosa pode ser notada ainda em termos discursivos, em que a necessidade de cooperar e integrar foi uma pauta recorrentemente abordado por lideranças políticas. Os governos da primeira década, por seu turno, não só tiveram uma probabilidade maior de incluir referências à integração como ainda demonstraram atribuir um novo significado a ela (JENNE et al., 2017, p. 211).

2.2 O papel da região: entre o nacional e o global

Em um estudo sobre regionalismo sul-americano, este trabalho assume que a contiguidade geográfica deve ser o primeiro fator a ser observado. É sobre o desenho geográfico regional – passível de transformação, mas com uma dose de irreversibilidade - que o planejamento de políticas em vários seguimentos – cooperação setorial, integração energética, física e política, estratégia regional... - são propostas. É também uma das razões para que Estados definam ou redefinam seu padrão de relacionamento uns com os outros.

Sob o prisma das Relações Internacionais, o papel das regiões no mundo contemporâneo tem sido objeto de crescente interesse, sobretudo, com o findar da bipolaridade enquanto padrão de formatação das relações internacionais e a intensificação dos processos de globalização. A partir do final da década de 1980, há uma profusão de iniciativas interestatais que se voltam para a região como principal escopo de atuação, conferindo um novo significado estratégico a essa geografia sob os ditames do regionalismo aberto.

Na visão de Acharya (2009), os incentivos de ordem política, econômica, social e cultural no interior de dada região satisfazem um sistema próprio e mais amplo chamado de mundo regional (*regional world*, em inglês). Essa concepção engloba tanto os processos de regionalismo, que possui maior ênfase nas instituições políticas, e de ordenamento regional, quanto os processos de regionalização econômica. Ao fazer isso, o autor destaca a incidência dos aspectos ideacionais, juntamente com os aspectos materiais, sobre a construção da região. Nesse sentido, os mundos regionais “criam, absorvem e repatriam forças ideacionais e materiais que fazem a política e a ordem mundial” (ACHARYA, 2009, p. 01).

As regiões devem ser analisadas como construções políticas e sociais, cujas áreas produzem por si mesmas dinâmicas que afetam a criação e difusão de normas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018, p.13). Dado que as regiões estão abertas à influência externa, atores locais podem se valer de organizações regionais como meio de

proteção à sua autonomia (ACHARYA, 2011 apud NOLTE, 2014). Autonomia envolve sempre uma ótica relacional: autonomia a que ou a quem? No caso dos países sul-americanos, dada a posição periférica que ocupam no sistema internacional, essa autonomia é em relação ao abuso ou dominância dos poderes mais fortes.

2.2.1 [Im]Precisões Conceituais: integração e regionalismo

Na América Latina, em geral, processos de integração e cooperação são referidos de modo impreciso. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil inclui a integração regional como uma das frentes de expressão da política externa⁸. Nesse rol, são incluídos mecanismos e organizações de natureza e finalidades diversas. De acordo com seu sítio, Mercosul, Unasul, CELAC, OEA, Aladi e OTCA perfazem os mecanismos oficiais de integração regional do País (BRASIL, 2018). Da mesma forma, os discursos de mandatários da região comumente associam arranjos regionais diversos sob o guarda-chuva da integração regional.

A Unasul se constitui uma autodeclarada organização de integração regional – ainda que hajam críticas entre os especialistas à sua correspondência real com tal finalidade (MALAMUD, 2013; SILVA; COSTA, 2013). Ou seja, aos que compreendem a integração como um processo que provê uma progressiva delegação de autonomia a instâncias supranacionais, certamente a integração é irrealizável para a Unasul, dada a sua própria estrutura constitutiva. Conquanto seja necessária a distinção conceitual sob um ponto de vista científico, a imprecisão não impede o fato de que a organização tem produzido cooperação intergovernamental.

Nos últimos anos, diante da multiplicidade de iniciativas regionais, inúmeros autores têm atentado para a devida designação dos processos analisados (MALAMUD, 2013; LIMA, 2013; BRICEÑO-RUIZ, 2013a).

Malamud (2013) sugere haver um problema conceitual no entendimento do regionalismo contemporâneo. No caso da América Latina, de acordo com o autor, o termo “integração” é utilizado recorrentemente por seus representantes como o

⁸ Para saber mais, acesse: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/integracao-regional>

oposto de “conflito”, em alusão a um estado de união e entendimento entre governos. De acordo com Mariano, Romero e Ribeiro (2015, p. 34), o termo é geralmente priorizado pelos atores políticos já que “reforçaria no inconsciente coletivo a ideia de uma maior coesão entre os participantes e indicaria a intenção de uma fusão futura como resultado desse processo de cooperação”.

Avançando na compreensão de regionalismo como uma via bifurcada entre a cooperação e a integração, considera-se que a primeira:

[...] é menos exigente e refere-se à coordenação de políticas amplamente definida, seja em áreas de questões específicas ou em campos inteiros de políticas. A cooperação pode ser espontânea e temporária ou pode resultar em ação concertada em longos períodos (JENNE et al., 2017, p. 196)

Enquanto a segunda, no entanto, ainda que utilizada de modo intercambiável em inúmeros discursos políticos, denota um processo distinto, o qual implica algum nível de transferência de soberania por parte dos Estados (HAAS, 1970).

Logo, integração regional é:

[...] o processo pelo qual os atores em distintos contextos nacionais são persuadidos a deslocar suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou exigem jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes (HAAS, 1961, 366-367)⁹.

O regionalismo é um termo de maior elasticidade, que faz referência a diferentes modalidades de interação em uma área determinada que possuem como elo comum a busca de objetivos compartilhados em âmbito externo, doméstico ou transnacional (MARIANO; ROMERO; RIBEIRO, 2015).

Enquanto parte da literatura estabelece uma distinção evidente entre a integração regional e os demais processos regionais (a cooperação, por exemplo), como nos casos de Haas (1961) e Malamud (2013), há autores que adotam uma visão menos restritivo do seu conceito. Segundo Herz, Hoffmann e Tabak (2015, p. 138), a integração regional “é um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores, levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”.

⁹ Tradução própria

Lima (2013) sugere que “a integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas”, enquanto o regionalismo “envolve quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação”. (LIMA, 2013, p. 178-179). Seguindo nessa linha, segundo a autora, o regionalismo implica processos cooperativos em setores diversos (militar, econômico, energia, saúde etc.) e reflete prioridades da política externa: trata-se de um processo que evidencia a relevância de sua *dimensão geoestratégica*.

Há ainda que se considerar que os entendimentos convencionais sobre integração regional são de utilidade limitada para regionalismos que não “representam processos de unificação política e econômica”¹⁰ (KLEINSCHMIDT; GALEGO PÉREZ, 2017). Grande parte das teorias sobre integração regional, baseadas na experiência europeia, tendeu a colocar ênfase no método, à procura de entender o motivo pelo qual os Estados aceitam ceder parcialmente sua soberania e agregar outros âmbitos de autoridade política.

Dessa forma, Briceño-Ruiz (2013b) entende que o regionalismo faz menção às relações associativas que ocorrem no sistema internacional e que podem se manifestar em quatro tipos: integração política, integração econômica, cooperação política e cooperação econômica. Para os fins dessa abordagem, importa a expressão que a Unasul oferece enquanto organismo de cooperação política e econômica.

De acordo com o autor, a cooperação política visa “instituir mecanismos de diálogo e consulta regional sem chegar a estabelecer instâncias supranacionais” enquanto que a cooperação econômica “envolve a assistência em matéria de desenvolvimento ou a cooperação funcional em domínios tais como a energia ou a infraestrutura” (BRICEÑO-RUIZ, 2013b, p. 197).

Segundo essa lógica, “enquanto a cooperação envolve uma complacência voluntária, a integração requer algum grau de transferência de soberania, que desencoraja uma retirada unilateral e eleva os custos de reversão do processo” (MALAMUD, 2013, p. 2). Por esse motivo, dentre os organismos em questão, o

¹⁰ Tradução própria.

Mercosul é considerado uma das mais promissoras iniciativas de integração regional da América Latina. Já a Unasul e a CELAC podem ser categorizadas no escopo maior da cooperação regional. Além de fatores que remetem à sua natureza organizacional, o foco no mercado e na pauta econômica é o traço distintivo do Mercosul perante os demais.

2.2.2 As experiências regionalistas

O regionalismo é considerado uma ferramenta chave para se entender o ordenamento de dada região, uma vez que estabelece formas de coordenação transfronteiriça que articula atores e instituições a responderem problemáticas comuns aos países (RIGGIROZZI, TUSSIE, 2018).

Acerca de regionalismo e suas diversas designações, o estudo de Hurrell (1995) é considerado ainda um marco na área. De acordo com o autor, a noção de regionalismo pode denotar 5 categorias: regionalização, consciência e identidade regionais, cooperação regional, integração econômica regional, e coesão regional (HURRELL, 1995: 26-30). Tais categorias podem ser vistas em conjunto, ou não, e em intensidades diferentes a depender de cada caso.

A (1) regionalização está relacionada à circulação de pessoas e constituição de fluxos e redes regionais, que se desenvolvem de maneira autônoma às políticas de Estado, em uma modalidade *down-top*. A (2) consciência e identidade regionais, por seu turno, embora de complexa apreensão, são marcantes do novo regionalismo, e denotam o sentido de comunidade comum forjada a partir da noção de compartilhamento de aspectos culturais, históricos e sociais entre os povos. Já a (3) cooperação regional entre Estados se trata das iniciativas governamentais de negociação e institucionalização de acordos ou regimes entre homólogos. Dentre as diversas motivações para os Estados cooperarem, está a possibilidade de coordenação de políticas intergovernamentais, o gerenciamento de problemas comuns a mais países e a busca por uma influência maior sobre outros Estados. Assim sendo, a (4) integração econômica regional é uma subcategoria da última, e está comprometida pela redução ou eliminação de barreiras ao intercâmbio,

principalmente, de capital, bens e serviço. Por fim, esses elementos combinados desembocariam em uma (5) coesão regional, auferida pelo aprofundamento das dimensões anteriores em termos de uma “unidade regional coesa e consolidada” (HURRELL, 1995, p. 29).

De acordo com esse esquema, o regionalismo sul-americano se realiza mais enquanto cooperação e coordenação de políticas intergovernamentais. Em contrapartida, a coesão regional parece ser a menos provável de ocorrer, dada a heterogeneidade política e social dos países que compõem a América do Sul, além das dificuldades apresentadas na convergência de prioridades a nível subnacional.

O ponto central na ideia de regionalismo é compreender a forma como os atores políticos percebem e interpretam a região. Logo, assevera o autor, a definição de região estará sempre atrelada a um problema particular ou a uma questão a ser investigada. Aqui, a região apenas adquire significado se entendida como socialmente construída. Ou seja, não só a estrutura material importa nas relações entre os Estados, mas as impressões, ideias e práticas compartilhadas por essa comunidade. O regionalismo, assim, é visto como um fenômeno indeterminado e oscilante formado por múltiplas lógicas sem um sentido teleológico definido.

Uma vez que o regionalismo é visto como uma camada suplementar de governança mundial, a presença de poderes regionais (ou Estados intermediários) é central na compreensão da emergência das formações regionais (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Assim sendo, é por meio do regionalismo que se torna mais evidente o papel do Brasil na formulação e desenvolvimento da Unasul. Como pontuado por Riggirozzi e Tussie (2012, p. 03), argumenta-se que “os Estados intermediários tentarão reproduzir seu papel e interesses, desenvolvendo instituições e formas de cooperação em apoio a modelos específicos de desenvolvimento”.

A ideia de uma região unida e integrada remonta à própria história de formação dos Estados latino-americanos. Sob a égide de um ideal pan-americanista, trazido à tona por personagens como Simon Bolívar, José de San Martín, Andrés Bello, entre outros, acreditou-se ser possível constituir uma liga de países com políticas comum em comércio, defesa, bem como instâncias políticas supranacionais (VAN KLAVEREN, 2017). Embora o cenário vislumbrado por tais

líderes nunca tenha se concretizado, o ideal da cooperação regional sobreviveu até os dias atuais. É no século XX que são as criadas as condições que resultam em grandes tendências regionalistas na América Latina.

É dessa forma que a análise sobre as ondas regionais assume importância: devido à tentativa de se compreender como essas experiências impactam na conformação do regionalismo representado pela Unasul atualmente. Assim como argumentado por Ribeiro (2016), mesmo diante da constante dinamicidade de atores e contextos históricos, muito da compreensão sobre os mecanismos atuais pode derivar do entendimento acerca dos significados perpetuados em seus contextos teóricos e práticos. Briceño Ruiz e Lombaerde (2018) indicam o mesmo sentido ao lançaram luz sobre a geração de saber e a contribuição à teorização em relação ao regionalismo ao longo da história latino-americana desde o século XIX. Segundo os autores, proposições contemporâneas sobre o regionalismo, como a própria lógica subjacente ao regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), guardam relações possíveis com a tradição cepalina e de Raúl Prebisch e a Escola de Autonomia, dos anos 1970 e 1980, concernente a ideias sobre integração regional e desenvolvimentismo (BRICEÑO-RUIZ; LOMBAERDE, 2018, p. 276).

Na literatura, convencionou-se dividir tais momentos em duas grandes tendências do pós-Segunda Guerra Mundial: um regionalismo de tipo estruturalista, também reconhecido como *regionalismo fechado*; e um regionalismo de tipo liberal, também reconhecido como *regionalismo aberto* ou *novo regionalismo*. Em termos temporais, a primeira onda regionalista ocorreu de 1950 a 1970; a segunda onda, de 1980 a 1990; enquanto a terceira onde persiste desde os anos 2000 (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

A primeira onda regionalista, concebida como regionalismo fechado, foi fortemente influenciada pelos estudos da CEPAL e de sua concepção estruturalista da economia política da década de 1960. Os estudos cepalinos não só galgaram influência teórica para o pensamento integracionista da América Latina, como impulsionaram a corporificação de projetos voltados para a cooperação e o desenvolvimento regional. É o caso da ALALC, fundada em 1960, tendo sido repactuada em 1980 sob o nome da ALADI.

Além destes, são referenciais desse primeiro momento do regionalismo nas Américas: Tratado Interamericano de Defesa (TIAR) (1942); Organização dos Estados Americanos (1948); Mercado Comum da América Central (1960); Pacto Andino (1969); Comunidade Caribenha (1973); Sistema Econômico Latino-Americano (1975); e Organização dos Estados do Leste Caribenho (1981)¹¹.

Em termos de extensão geográfica, o regionalismo latino-americano pode compreender tanto o escopo hemisférico (incluindo os Estados Unidos), como é o caso da OEA, quanto os arranjos entre os próprios países da América Latina, caso da CELAC. Neste escopo, inclui-se uma diversidade de iniciativas sub-regionais, como a Unasul (América do Sul), CARICOM (América caribenha), Comunidade Andina (América andina), Mercosul (Cone-sul).

Com o final da Guerra Fria e as reconfigurações trazidas pelo advento hegemonia dos Estados Unidos, o regionalismo passou a ser associado ao fenômeno da globalização. Diferentemente de sua etapa anterior, o *novo regionalismo* foi concebido como um elo que propiciava uma melhor adequação dos países latino-americanos na economia global. Esse movimento não só impactou as relações internacionais de tais países: o Consenso de Washington propiciou a difusão do receituário neoliberal aos países sul-americanos, que viram em sua aceitação uma forma de recuperar o acesso aos fluxos financeiros internacionais e de manter o vínculo comercial e financeiro com os EUA (RIGGIROZZI, TUSSIE, 2018).

Assim sendo, a década de 1990 testemunhou o ressurgimento do regionalismo na política internacional. Sob a égide do regionalismo aberto, os Estados puderam oferecer diferentes respostas ao fenômeno da globalização e em relação ao papel que teriam nesse novo momento. Em sua maior parte, o *novo regionalismo* na América do Sul pode ser sintetizado como uma combinação de abertura comercial, sob ponto de vista econômico, com o fortalecimento de suas capacidades de governança regional entre seus pares, sob o ponto de vista político (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

¹¹ Compilação feita com base em Herz, Hoffmann e Tabak (2015).

Em estudo de 1994, a CEPAL defende o conceito de regionalismo aberto, em que a integração é entendida como:

um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e do Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização comercial em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos. (CEPAL, 2000, p. 946).

No continente americano, são representantes dessa segunda onda regionalista: NAFTA (1989); Sistema de Integração da América Central (1991); Mercosul (1991); Associação dos Estados Caribenhos (1994); Área de Livre Comércio do Grupo de Três (1995); Comunidade Andina (1997)¹².

Neste trabalho, a região sul-americana é encarada enquanto espaço operacionalizável da política externa do Brasil a partir dos anos de 1990. Nessa perspectiva, a região assume uma função de governança intermediária entre o Estado e o sistema internacional, em que o primeiro se vale das relações associativas no interior da região para atingirem melhores oportunidades no segundo. É o caso do Mercosul, que toma forma a esses países como instrumento de compatibilização às mudanças estruturais ocasionadas pela liberalização econômica e pela globalização (MARIANO, 2015), vindo a se tornar parte indissociável da inserção internacional de seus membros (MARIANO, 2018).

A busca de autonomia regional por parte dos países sul-americanos não só conduz estratégias como a da Unasul, em âmbito regional, e da política externa, em âmbito nacional, como alude à própria história do pensamento latino-americano. Para esses países, a autonomia simboliza a ampliação da capacidade de decisão estatal e o cumprimento de seus próprios desígnios por parte desses governos.

Riggiozzi e Tussie (2018) apontam a dubiedade existente no papel que a região, e o regionalismo mais precisamente, pode ter no caso da América do Sul:

O regionalismo para a América do Sul tem sido uma ferramenta para fortalecer a mão dos mercados e engajar o Estado, mas também uma

¹² Idem.

ferramenta para enfrentar pressões externas e alcançar espaços políticos¹³. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2018, p. 15).

De acordo com tal ponto de vista, o regionalismo emulado na Unasul serviria a esses países como meio de geração de autonomia frente ao sistema internacional. O objetivo maior de regionalismo desse tipo é o de propor e originar espaços de política para a construção de acordos que considerem as disparidades entre os países-membros (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), ainda que tais disparidades sejam mais relevadas no discurso político do que consolidadas na prática.

2.2.3 O fenômeno “pós” do regionalismo sul-americano

As propostas surgidas a partir dos anos 2000 estabelecem um contraponto aos pressupostos do regionalismo aberto. ALBA, Unasul, e a CELAC, que engloba todos os 33 países da região homônima e perfaz o mais abrangente fórum político sem a presença de países externos à região, são exemplos do chamado regionalismo pós-liberal (SANAHUJA, 2012), em que o sentido de um desenvolvimento autocentrado na região é o principal traço de suas estratégias de atuação. Essa é ainda uma característica apreendida pela ideia de regionalismo *pós-hegemônico*, conceito esboçado por Acharya (2009) e utilizado posteriormente por Riggiruzzi e Tussie (2012). Briceño Ruiz e Hoffmann (2015), no entanto, propõem distinção sobre o modo como o termo “hegemônico” é encarado nessas duas vertentes¹⁴.

O regionalismo do qual descende a Unasul pode ser visto em boa medida como um retorno às bases fundamentais do regionalismo da década de 1960, em que a integração regional se concebia como forma de inserção desses países em busca de certa autonomia e soberania no cenário internacional, desde uma perspectiva de fortalecimento intrarregional (QUIRÓS, 2017).

¹³ Tradução nossa

¹⁴ Basicamente, enquanto, para o primeiro, o conceito está relacionado ao declínio da hegemonia estadunidense e seus efeitos sobre os mundos regionais, para o segundo, o termo hegemonia faz alusão a um conjunto de valores e crenças que são predominantes socialmente e constituem a ordem internacional.

As tensões presentes na América do Sul não fazem parte apenas de um passado recente de liberalização econômica, mas de um passado que remonta ao desenvolvimento dessas sociedades e o modo de inserção desigual à economia mundial. Dentre o legado histórico comum à região encontram-se a fragilidade institucional, a exclusão social, uma cidadania empobrecida, práticas patrimonialistas e de corrupção, frequentemente à luz da influência estadunidense na região (RIGGIROZZI; WYLDE, 2018).

Segundo Sanahuja (2010)¹⁵, a Unasul é considerada uma vertente do regionalismo pós-liberal, pois tal processo é conduzido majoritariamente por representantes do Estado, em uma dinâmica intergovernamental, baseada na cooperação política em conjunto com a cooperação técnica multisetorial. A agenda proposta pela organização, e ancorada em seus objetivos, retoma o mote do desenvolvimento econômico e social e a necessidade de superação de assimetrias e de integração física, por meio do incremento da infraestrutura regional.

Ademais, Riggiozzi e Wylde (2018) evidenciam as críticas ao ideário neoliberal contida no panorama regional sul-americano dos anos 2000 ao introduzirem a noção de *pós-neoliberalismo*¹⁶, cujo conceito é entendido como:

uma tentativa de articular um novo conjunto de ideias sobre como a economia deve funcionar, impulsionada por uma convicção de que deveria haver maior controle sobre os mercados por razões de moralidade, democracia, eficácia e políticas específicas e frequentemente contingentes” (RIGGIROZZI; WYLDE, 2018, s/p.).

Em outras palavras, tal fenômeno está relacionado com a própria transformação no modo como o papel do Estado é encarado, a partir das críticas sobre os efeitos ocasionados pelo neoliberalismo para o aumento da pobreza e da desigualdade social na região. Assim sendo, o chamado *pós-neoliberalismo*, embora também englobe as experiências contidas no regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico, pressupõe um modelo de governança instigado por países sul-

¹⁵ Mesmo que, ao fazer isto, o autor esteja mirando principalmente nos casos de UNASUL e ALBA, essas são características que podem ser vislumbradas sob enfoques distintos.

¹⁶ No trabalho do ano de 2012 intitulado “*Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis*”, os autores Riggiozzi e Grugel sugerem um debate sobre o conceito de pós-neoliberalismo, o qual faz alusão ao contexto latino-americano dos anos 2000 no qual há o fortalecimento da ideia de que o Estado deve possuir um papel mais ativo na busca pelo desenvolvimento socioeconômico.

americanos que engendra inúmeras e diversificadas estratégias estatais e regionais em diferentes níveis. A prova desta amplitude e diversificação está na conduta dos Estados desse período, uma vez que há os que proclamam radicalmente a superação do neoliberalismo – Bolívia, Venezuela e Equador – e os que buscam certos limites ao papel do mercado – Chile, Brasil, Uruguai e Argentina (RIGGIROZZI; WYLDE, 2018)¹⁷.

De acordo com Petersen e Schulz (2018), o essencial dessa nova etapa do regionalismo é o novo consenso estabelecido por esses governos sobre qual deve ser o papel do Estado na sociedade. Logo, argumentam os autores, o fundamental desse processo é a capacidade de definição de agendas regionais por parte do Estado. “A chave, então, não é implementação ou instituições fortes, mas o estabelecimento da agenda regional” (PETERSEN, SCHULZ, p. 104, 2018).

Para os países da América do Sul, bem como os latino-americanos de modo geral, o regionalismo é historicamente utilizado como um instrumento de reforço ao papel do Estado. Ou seja, o regionalismo é compreendido em função de legitimar e dar suporte a reformas levadas a cabo por seus governantes (PETERSEN; SCHULZ, 2018). Partindo dessa concepção, apreendem-se duas funções básicas, que podem ser compreendidas por seus sentidos exógeno e endógeno. Sob o ponto de vista exógeno, a cooperação regional é uma forma do Estado ser reconhecido por seus pares e de garantir o seu direito de governar sobre demandas específicas. Sob o ponto de vista endógeno, a participação do Estado em escopos regionais é uma ferramenta que legitima a ação estatal sobre domínios específicos.

Acredita-se que tal regionalismo estabelece um contraponto importante às ideias de integração hemisférica perpetuadas, sobretudo, pelos EUA na região. Em outras palavras, o *regionalismo pós-hegemônico* procura se firmar enquanto uma construção coletiva mais diversa e firmada em bases consensuais de interesses e visões, mesmo que impulsionadas por uma liderança regional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). A questão pós-hegemônica tem como foco principal a assunção de que as mudanças no regionalismo refletem principalmente uma modificação geopolítica nas Américas, mediante o declínio relativo dos Estados Unidos no

¹⁷ É válido reiterar que, no caso do último bloco, os autores enfatizam os governos de, respectivamente, Michelle Bachelet, Partido dos Trabalhadores, Frente Ampla, e Kirchner.

hemisfério em combinação com os novos dilemas surgidos na política externa brasileira dos anos 2000 (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015).

Entretanto, essa não é uma visão consensual. Há uma leitura mais cética que vê o regionalismo como um recurso da política externa de um país intermediário que busca atingir fins de visibilidade internacional e legitimidade regional, servindo, assim, a propósitos de uma aspiração hegemônica (MALAMUD; GARDINI, 2012). No caso, este papel seria representado pelo Brasil no contexto da Unasul.

O Quadro 1 esboça uma tentativa de categorização analítica tomando como base os pressupostos do regionalismo pós-liberal e do regionalismo pós-hegemônicos em comparação às principais noções do regionalismo aberto, considerado aqui enquanto importante referencial de contraste às iniciativas da vertente “pós”.

Quadro 1 – Abordagens sobre o regionalismo em perspectiva comparada

	Regionalismo aberto	Regionalismo Pós-liberal	Regionalismo Pós-hegemônico
Agenda	Primazia da agenda econômica e comercial	Primazia da agenda política	Primazia da agenda política
Atuação	Centrada nos agentes econômicos	Centrada nos atores estatais	Centrada nos atores estatais e movimentos sociais
Fundamento	Neoliberal	Neodesenvolvimentista	Neodesenvolvimentista
Motivação	Reformas estruturais da economia internacional a partir de 1990	Ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul	Deslocamento parcial da hegemonia estadunidense na América Latina
Lógica central	Econômica	Política e social	Política e Social
Sentido da integração	Pautado na questão comercial sob escopo da abertura e da competitividade global	Pautado no aprofundamento dos espaços de cooperação sob escopo intrarregional	Pautado na produção de políticas setoriais regionais sob escopo intrarregional
Enfoque	Eliminação de barreiras comerciais	Infraestrutura e seguridade energética	Políticas sociais (ex. saúde e distribuição de renda)
Estratégia de inserção internacional	Convergente e complementar à ordem econômica liberal	Diversificada e alternativa e/ou antagônica à ordem liberal	Diversificada e alternativa e/ou antagônica à governança hegemônica (leia-se, estadunidense) na região latino-americano

Fonte: elaboração própria com base em Cepal (1994), Veiga e Ríos (2007), Sanahuja (2010), Riggiozzi e Tussie (2012), e Saraiva (2013).

Como se observa, há grande concordância entre as vertentes pós-liberal e pós-hegemônica (até mesmo por se debruçarem sobre as mesmas experiências históricas), especialmente no que diz respeito à primazia da dimensão política nos projetos regionais e a reivindicação do protagonismo do Estado frente ao

desenvolvimento econômico e social doméstico, o qual, nessas vertentes, está atrelada à defesa dessas condições no escopo regional como meio de redução de assimetrias e promoção da justiça social entre nações sul-americanas.

Um aspecto de diferença fica por conta dos respectivos enfoques. Por outro lado, a geração de um espaço acima dos Estados que serve de reforço à atuação estatal na geração de políticas sociais no âmbito doméstico é o elemento enfatizado pela vertente pós-hegemônica. Esses enfoques podem demonstrar não só diferenças analíticas, como ainda podem representar diferentes fases desses processos. Em relação à Unasul, por exemplo, o estudo seminal de Veiga e Ríos (2007) sobre o regionalismo pós-liberal, e a importante atualização de Sanahuja (2010), captam um primeiro momento dessa estratégia. Já Riggiozzi e Tussie (2012) e Riggiozzi e Grugel (2015), que enfatizam a ascensão do regionalismo pós-hegemônico, agregam outros componentes que ofereceram seus primeiros resultados nesse ínterim, tal qual o tema da integração em saúde e da participação social, que despontam em segundo momento da cooperação no bloco sul-americano.

Aliás, um diferencial da literatura sobre o regionalismo pós-hegemônico é certa ênfase à dimensão da participação social e a presença de movimentos sociais. De fato, a Unasul instituiu, no marco de sua VII Cúpula presidencial, em 2013, um Foro de Participação Social, embora não sejam estabelecidos propriamente mecanismos e espaços institucionalizados para a sua efetivação (MARIANO; RIBEIRO, 2016).

Em contrapartida, evidencia-se o grau de disparidade maior quando tais narrativas são comparadas às linhas-mestras do regionalismo aberto dos anos 1990. O regionalismo aberto representou uma ampla convergência de governos latino-americanos aos pressupostos da liberalização comercial impulsionado pelas dinâmicas da globalização. Por isso mesmo, o paradigma neoliberal foi importante guia das estratégias de inserção internacional desses países que, agrupados em blocos, buscaram na integração uma via para se resguardarem dos custos de uma abertura econômica desenfreada. Em razão disto, diz-se que o regionalismo aberto foi encarado como etapa complementar de um processo de reestruturação econômica daquele período, diferentemente do ocorrido nos anos 2000.

Reitera-se ainda que a ampliação da arquitetura regional permitiu, para além de espaços alternativos, a diversificação em termos de propostas. Assim sendo, ainda que ALBA e Unasul sejam originários de um contexto pós-liberal, há divergências importantes na forma como concebem uma inserção autônoma. Enquanto a primeira possui um componente revolucionário e antagônico à ordem internacional, a segunda é menos crítica a essa ordem e alçada a representar um espaço político alternativo.

Entre visões mais e menos céticas sobre o regionalismo, quer seja pós-liberal, quer seja pós-hegemônico, parece haver uma concordância mínima quanto ao papel que a região oferece como instrumento de inserção internacional dos países que a compõem. Tal qual argumentado por Hurrell (2007, p. 243), aos países da região, o regionalismo se torna importante na medida em que a exclusão dos arranjos regionais possa impor custos políticos e econômicos significativos. Ou ainda quando a região passa a se tornar uma base política indispensável sob a qual uma série de questões são tratadas.

Com o advento das iniciativas na região, também a literatura passou a refletir sobre o fenômeno latino-americano e as conseqüentes desse processo para a produção teórica. Mariano (2015, p. 25) pontua a necessidade de se pensar o regionalismo latino-americano por lentes próprias, ou seja, que reflitam, de certo modo, as experiências em termos de integração por qual passou a região da América Latina. A necessidade de outros parâmetros de avaliação se dá, na visão da autora, por conta de dois aspectos principais: (1) o fato de as principais teorias desenvolvidas na área terem como ponto de referência um caso externo à América Latina, qual seja, a União Europeia; e (2) o modo como o ambiente de globalização impacta na inserção de tais países.

Em Gardini (2015), esse conjunto heterogêneo de projetos de cooperação que coexistem contemporaneamente na região configura uma estrutura modular, cujo aspecto principal reside na capacidade de acoplar uma gama diversa de acordos regionais passível de ser ajustada conforme as agendas internacionais e de desenvolvimento desses Estados. Já em Riggiozzi e Grugel (2015), o novo regionalismo está mais comprometido com o desenvolvimento de uma identidade política comum do que com uma integração econômica de fato. Segundo os autores,

sua finalidade central é “proporcionar um espaço, acima do Estado, para o debate, o compartilhamento de conhecimento e a promoção de novas práticas e métodos de formação política regional”¹⁸ (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015, p. 781).

Há que se ressaltar que as experiências regionalistas das últimas décadas tornaram o panorama regional ainda mais complexo e dinâmico. Para além de Mercosul e OEA, passaram a fazer parte do *spaghetti bowl* sul-americano organizações como ALBA, Unasul, CELAC, Aliança do Pacífico. A metáfora do *spaghetti bowl* invoca justamente as dinâmicas de multiplicação e sobreposição dessas iniciativas na região (NOLTE; COMINI, 2016). Enquanto a multiplicação tem a ver com o aumento significativo dessas instituições no período, a sobreposição está relacionada à sua dinâmica de complementariedade ou conflito.

O fenômeno do regionalismo sobreposto (*overlapping regionalism*) está presente nos processos de integração e cooperação na América do Sul. Sendo objeto de crescente interesse na literatura da área, uma gama de trabalhos tem debatido a proliferação de organizações na região e seus efeitos em termos de concorrência ou complementariedade de estratégias advindas dos países participantes (MALAMUD, GARDINI 2012; WEIFFEN et al., 2013; NOLTE 2014; RIBEIRO, 2016).

2.3 Unasul: uma forma de conceber a região

A chegada dos anos 2000 na América do Sul traz consigo um ambiente mais crítico às promessas da doutrina neoliberal e os postulados do regionalismo aberto na região. A agenda regional que emerge desse momento histórico recupera as dimensões sociais e políticas da integração, em detrimento das dimensões de liberalização comercial da pauta econômica que haviam assumido a centralidade da integração até então. Com efeito, a integração da infraestrutura e da energia e a cooperação em áreas de defesa, educação e saúde são temas colocadas na mesa pelos governos sul-americanos que ascendem ao poder na primeira década do século. A resultante desse processo na América do Sul desemboca, em 2008, na

¹⁸ Idem.

própria constituição da Unasul, que se constitui o principal arcabouço institucional de caráter sul-americano para a cooperação entre os países nessas áreas temáticas comuns.

No contexto de emergência da Unasul, o papel do Brasil enquanto líder regional do subcontinente sul-americano foi objeto de inúmeros estudos (MENEZES, 2010; SANAHUJA, 2010), levando a crer que a Unasul reflete os principais interesses e metas do Itamaraty para a região (NOLTE; COMINI, 2016). Uma década após a sua constituição formal, sabe-se atualmente que o bloco está vinculado às principais diretrizes da política externa brasileira. Sua iniciativa é reconhecida como legado da diplomacia do governo Lula da Silva (2003-2010), embora os seus primeiros delineamentos despontam ainda na década anterior, com o lançamento da ALCSA, em 1993, e dá continuidade pela aproximação promovida no governo Fernando Henrique Cardoso.

Em face da continuidade desse direcionamento, há uma inflexão significativa na política para a América do Sul durante o governo de Lula da Silva (2003-2010). Do ponto de vista do Brasil, a Unasul simboliza um processo de construção de confiança frente a seu contestado histórico descolamento da América do Sul com vistas a estimular um papel mais ativo perante a circunstância regional. “Na essência, a Unasul é o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos” (SIMÕES, 2011, p. 57).

Embora a sua fundação seja datada de 23 de maio de 2008, quando as doze nações pactuaram o seu Tratado Constitutivo, o processo que culmina na existência da Unasul escapa à completa exatidão. A organização é resultado, em partes, de uma priorização da política externa do Brasil para a América do Sul; em partes, dos diversos encontros de presidentes e chefes de governo sul-americanos naquela década, além do próprio transcurso de eventos de interesse regional, demonstrando ser esse um processo mais fluido e complexo do que se pretende a racionalidade.

A Unasul nasce inspirada nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006). Sua meta está comprometida com a geração de uma identidade e cidadania sul-americanas. É em favor desse ideal que está arremetida a sua proposta de um

espaço regional mais integrado em diversos âmbitos (político, econômico, cultural, social, ambiental, de infraestrutura e energético) (UNASUL, 2008a).

Seu marco inicial é frequentemente associado à realização da I Cúpula Sul-Americana (2000), em Brasília, por iniciativa do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso. Desse encontro – o primeiro destinado a reunir todos os chefes de Estado e de governo da América do Sul na história republicana dessas sociedades –, resultou a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), a qual elegeu a integração física uma das áreas estruturantes do novo regionalismo. De acordo com Simões (2011), somam-se à infraestrutura a energia e a política, formando as três principais áreas sobre as quais a Unasul está estruturada.

O objetivo autodeclarado da Unasul, além de seus vinte e um específicos, estão presentes em seu Tratado Constitutivo (2008a). O documento, composto de quinze páginas e assinado pelos representantes das doze Repúblicas sul-americanas, constituiu formalmente a Unasul enquanto uma organização de caráter internacional destinada a promover a integração e união sul-americana.

Nele consta que o objetivo da Unasul é:

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

Destacam-se aqui algumas observações advindas da análise desses objetivos. Em primeiro lugar, o caráter consensual e a priorização do diálogo político são elementos reforçados tanto no Preâmbulo quanto no Objetivo e no primeiro dos Objetivos Específicos. Percebe-se que a integração, nesses termos, é considerada por esses países como “passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar” (UNASUL, 2008).

Em segundo lugar, do mesmo modo, a ênfase no desenvolvimento social, na redução de assimetrias entre Estados e na justiça social são fatores textualmente

recorrentes. Nesse sentido, tais países estão convencidos de que a integração e a união sul-americanas são meio de “contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes”. A identificação dessas características comuns (a pobreza, a exclusão e a desigualdade social) advém, conforme descrito no primeiro parágrafo do Tratado, do reconhecimento dos processos históricos de colonização, emancipação, multiculturalidade e multiétnicidade, compartilhados pelas sociedades sul-americanas.

Por conseguinte, um terceiro ponto tem a ver com o reforço de uma identidade que se pretende “sul-americana”, a qual compreende, do ponto de vista endógeno à região, a valorização das experiências e práticas autóctones, e, do ponto de vista exógeno, a promoção da América do Sul enquanto um ator internacional. Outro traço dessa identidade reforçado no documento é o aspecto “flexível e gradual” da implementação dos objetivos propostos pela organização, “assegurando que cada Estado assumira os compromissos segundo sua realidade”.

Compreendendo que o desenho institucional de uma organização como a Unasul corresponda aos interesses próprios de seus designers (NOLTE; COMINI, 2016), supõe-se que grande parte de sua forma e substância reside na pluralidade de visões compartilhadas no interior do bloco. Durante a gestação da iniciativa, por exemplo, coube às diplomacias identificar as oportunidades comuns e negociar os acordos apropriados, tendo como pressuposto que cada área de cooperação teria um desenvolvimento próprio – umas avançando mais rápido enquanto outras mais lentamente (SIMÕES, 2011).

Sob a perspectiva estratégica, torna-se possível o entendimento da Unasul como a realização de diversos interesses – também contraditórios e dinâmicos – resultantes de suas partes. Considerando que a organização nasceu de uma vontade consensuada, é provável que cada Estado tenha buscado nela um significado estratégico próprio, a partir daquilo que os representantes políticos conceberam ser o interesse.

Para os países do Cone Sul, especialmente o Brasil e a Argentina, o Mercosul se mantém como organização regional prioritária, sendo considerado a força motriz da integração na região. Nesse contexto, caberia à Unasul a oportunidade de

debater sobre as pautas não estritamente comerciais e econômicas, como em defesa, infraestrutura, saúde e finanças.

O caso da Colômbia revela como modelos políticos distintos estão pactuados sob o esquema da Unasul. Apesar das divergências ideológicas entre os presidentes Uribe e Lula, as convergências em torno da segurança regional e todos os problemas que a questão motiva permitiram o avanço nas relações colombo-brasileiras, de modo que seus respectivos sucessores e aliados políticos jamais conseguiram (FUCILLE; MARQUES, 2018). Bogotá vislumbrou na organização a possibilidade de buscar apoio regional para a resolução da guerra civil envolvendo as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), além de problemas fronteiriços com Venezuela e Equador. A proposição do Conselho de Defesa Sul-Americano foi ainda uma resposta à escalada de tensões entre Colômbia e Equador, bem como do contexto de renegociação do acordo sobre bases militares estadunidenses na Colômbia (VITELLI, 2017).

Por sua vez, a Venezuela chavista avistou na associação de países a possibilidade de reforço ao eixo contra hegemônico de poder mundial, representado pelo “imperialismo estadunidense”. Nesses termos, a ausência dos Estados Unidos na Unasul é lida como elemento que possibilitaria uma maior autonomia à região e, ao mesmo tempo, debilitaria a influência da potência na região. No caso da Bolívia, a articulação de países foi decisiva para o ganho de legitimidade do presidente Evo Morales à época da tentativa de sua destituição. A intervenção da Unasul após o massacre de Pando, como ficou conhecido o episódio que deflagrou um conflito civil na Bolívia, demonstrou a relevância da organização sob uma perspectiva intrarregional (OLIVEIRA, 2014).

Em contrapartida, a confluência necessária para que a Unasul viesse a se tornar uma realidade não significa uma convergência total ou a ausência de pontos de conflito entre as nações. Tal qual refletiu o chanceler Amorim (2013), que esteve à frente da proposição da Unasul, o processo que almejou à “formação de um espaço econômico-político sul-americano” não se deu de modo uniforme e linear: contou com avanços e recuos, levou tempo para florescer, e demandou a criação de confiança mútua e o fortalecimento das relações bilaterais.

A exemplo, Colômbia e Chile demonstraram-se reticentes à instrumentalização da integração econômica para fins políticos mais radicais. A Venezuela defendia uma visão dissidente acerca dos fundamentos da integração regional (AMORIM, 2013). Já a Argentina refutou a adesão à iniciativa brasileira da CASA, contrariando os intentos de Brasília.

As dissidências entre as nações sul-americanas também persistem na região - a despeito dos que consideram que as desconfianças entre os países perderam o seu potencial conflitivo, como em Cervo e Rapoport (2015). De tempo em tempo, exemplos desafiam essa tese.

Em 2006, Uruguai e Argentina levaram à Corte Internacional de Justiça o litígio acerca da instalação de papelerias no Rio Uruguai. Esse episódio revelou ainda que os mecanismos de solução de controvérsias à disposição na região não foram sequer buscados (LEITE, 2018). Em 2015, a Venezuela entrou em conflito diplomático com a Colômbia após editar unilateralmente um decreto de delimitação de área sobre um espaço em disputa marítima com o país vizinho. Reitera-se que ambos os países tiveram as relações cortadas, em 2010, por conta do conflito diplomático que culminou com as acusações colombianas de que o país bolivariano estivesse compactuando com as FARC. Anteriormente, em 2008, a incursão de tropas colombianas em território equatoriano resultou em um conflito trilateral (Colômbia, Equador, Venezuela).

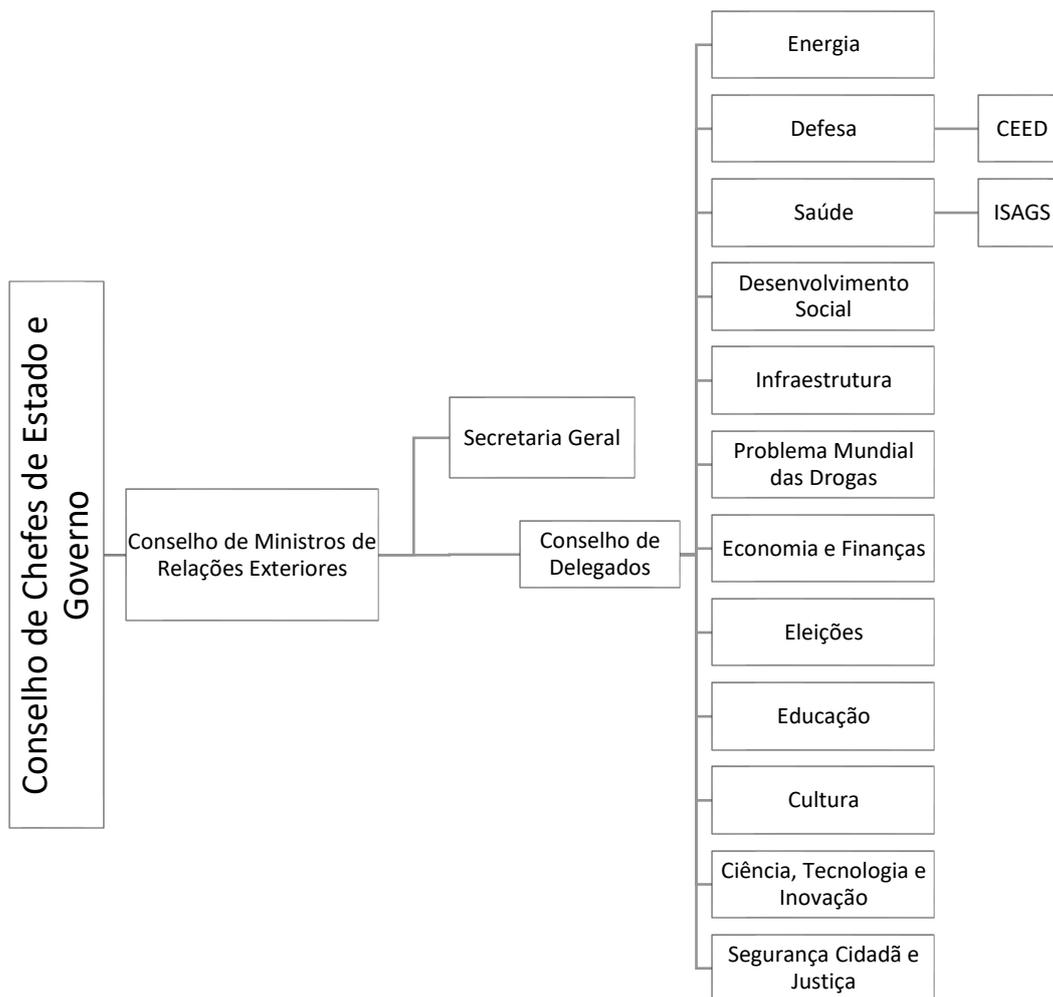
Em meio a esse cenário polivalente, a Unasul inicialmente pode ser lida como uma acomodação das lideranças díspares de Brasil e Venezuela na região (SIERRA, 2011) ou mesmo refletir o perfil político que ambos os países intentam para o regionalismo (NERY, 2016). Díspares, pois, embora convirjam em pontos específicos, ambos os países, representados por seus respectivos governos, possuem visões bastantes distintas sobre a governança do espaço regional. Na visão do então presidente venezuelano Hugo Chávez, o qual foi responsável pela sugestão de mudança na alcunha de “Comunidade” para “União”, durante o encontro de Isla Margarita (2007), a Unasul deveria almejar o status de uma aliança estratégica.

Por conta disso, argumenta Sierra (2011), uma liderança referente do Brasil teria maior capacidade para a geração de diálogo e consensos na região, que são

a base do regionalismo na Unasul, frente ao reacionarismo venezuelano. Conquanto possam haver críticas e divergências em relação à existência de uma liderança brasileira na região, o papel do Brasil na condução e mediação desses processos regionais mostrou-se condizente com o pluralismo assimétrico da Unasul.

O sentido da integração que a Unasul propõe refere-se a processos liderados por atores governamentais em uma abordagem *top down*, de caráter multidimensional, o que explica a abrangência de uma agenda que envolve diversos temas e setores (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015). Ademais, a estrutura organizacional da Unasul é composta de 4 instâncias principais: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; e por uma Secretaria Geral (Figura 1).

Figura 1 - Estrutura organizacional da Unasul



Fonte: elaboração própria com base em Unasul (2018).

O Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo é instância máxima da Unasul. Dentre as principais atribuições estão a de estabelecer diretrizes, planos de ação, programas e projetos, além de suas prioridades. A periodicidade de seus encontros é anual, embora a convocação de uma reunião extraordinária fique a cargo do consenso de todos os países. A presidência pro tempore é exercida anualmente por cada país membro, por ordem alfabética.

Já o Conselho de Ministras e Ministros possui as prerrogativas de implementar as decisões da instância máxima, propor projetos, organizar as Cúpulas, coordenar posicionamentos entre os Estados-membros, criar Grupos de

Trabalho, e aprovar o orçamento anual e a programação de atividades do ano. A periodicidade de suas reuniões é semestral.

O Conselho de Delegadas e Delegados é composto por um representante cedido de cada país e possui prerrogativas análogas às de implementação de decisões acima. Destaca-se, no entanto, que tal Conselho possui uma responsabilidade direta na compatibilização e coordenação de iniciativas da Unasul a fim de promover a complementariedade com outros processos de integração regional e sub-regional. Os encontros ordinários são previstos com maior frequência (bimestral, preferencialmente).

Por fim, o Secretário Geral representa os órgãos da Unasul e tem função de apoio e de interlocução interna nas instâncias burocráticas. Sob o ponto de vista externo, sua figura é responsável por representar a organização perante outras entidades e coordenar iniciativas com estas. O posto é designado pelo Conselho máximo, com uma periodicidade bimestral. O Quadro 2 traz um compilado das presidências *pro tempore*

Quadro 2 - Presidências *pro tempore* da Unasul

País	Presidente	Período
Chile	Michelle Bachelet	Maio/2008 – agosto/2009
Equador	Rafael Correa	Agosto/2009 – novembro/2010
Guiana	Bharrat Jagdeo	Novembro/2010 – outubro/2011
Paraguai	Fernando Lugo	Outubro/2011 – junho/2012
Peru	Ollanta Humana	Junho/2012 – agosto/2013
Suriname	Desi Bouterse	Agosto/2013 – dezembro/2014
Uruguai	José Mujica Tabaré Vázquez	Dezembro/2014 – abril/2016
Venezuela	Nicolás Maduro	Abril/2016 – abril/2017
Argentina	Mauricio Macri	Abril/2017 – abril/2018
Bolívia	Evo Morales	Abril/2018 (em exercício)

Fonte: elaboração própria com base em Unasul (2018)

A estrutura de tipo intergovernamental não é uma exclusividade da Unasul, sendo central nos processos de integração regional na América Latina. Em relação à outra organização regional, o Mercosul, sustenta-se que a estrutura institucional e decisória baseada na negociação intergovernamental tem a ver com motivações trazidas do lado argentino e brasileiro. Dessa forma, ambos os países buscariam evitar uma estrutura autônoma que se sobrepujasse aos Estados e que carregaria a potencialidade de criar “uma lógica de ação ou estratégia próprias” (MARIANO, 2015, p. 86).

Segundo Schmidt (2016), os países mais relevantes sob o ponto de vista do processo de institucionalização da Unasul foram Argentina, Brasil e Venezuela. Os três países galgaram um nível de semelhança nas principais características das políticas externas para a integração regional no delongio da primeira década do século XXI¹⁹. Dentre os traços comuns aos três países, estão: a ênfase no regionalismo multidimensional; a instrumentalização da integração com vistas à consolidação de um polo de poder regional e elevação da autonomia internacional; o rechaço à ALCA; a ênfase nas relações Sul-Sul; o engajamento da diplomacia presidencial (SCHMIDT, 2016).

Ainda que o acumulado geral resulte em um perfil de semelhanças, as diferenças também foram partes fundamentais trajeto, como reiterado anteriormente. Tais percalços demonstram ainda que as decisões em termos de política externa foram passíveis de reconsiderações nesta primeira década. A título de exemplo, a Argentina de Cristina Kirchner apoiou a criação da Unasul, embora o seu antecessor Néstor Kirchner²⁰ tenha oferecido resistência à iniciativa da CASA, dado o temor de que a comunidade de países servisse como plataforma de projeção da liderança do Brasil na região. Já a Venezuela chavista não recebeu suporte de seus parceiros no intento de conferir um perfil mais ideologizado e militarizado à Unasul – uma espécie de “aliança estratégica”. Em suma, como argumentam Nolte e Comini (2016), a flexibilidade, a simplicidade e o gradualismo que formam juntos

¹⁹ Schimdt (2016) comparou os três países com base em suas respectivas políticas: externa, de integração e para a UNASUL (2004-2012).

²⁰ Kirchner veio a ser o primeiro secretário-geral da UNASUL, em 2010, o que pode denotar que o impasse se superara.

a pedra angular da Unasul são oriundas das próprias escolhas levadas a cabo por essa coletividade diante do perfil plural do bloco.

Pontuadas as principais características do regionalismo que desponta nesse período com a Unasul, demonstrando o vínculo entre as mudanças ocorridas nos países sul-americanos e a natureza de novas formas de se conceber a região, avança-se no capítulo seguinte com a análise sobre o papel da Unasul na conformação da governança regional.

“And this is precisely one of the key characteristics of Unasur as a regional governance body: it self-consciously represents a democratic South America”.

(Pía Riggirozzi & Jean Grugel, 2015)

3 O PAPEL REGIONAL DA UNASUL: A GOVERNANÇA POLÍTICA DO ESPAÇO SUL-AMERICANO

Ao passo que a Unasul encerra o seu primeiro decênio de existência, torna-se possível traçar um balanço mais apurado sobre o regionalismo que representa. De acordo com Llenderozas (2012), uma forma de se avaliar avanços, em termos de regionalismo, perpassa a tarefa de analisar em que sentido a existência da Unasul tem agido para modificar as expectativas, os interesses e motivações governamentais, ou seja, o próprio modo de se encarar a região da América do Sul. Com isso, argumenta-se que a Unasul representa os primeiros incentivos do que vem a se constituir um corpo de governança política de escala subcontinental alçado a propósitos de concertação regional.

O aporte à democracia na região constituiu-se a principal fonte de legitimidade do organismo nesse período (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015). Isso se deve ao papel desempenhado pela organização em momentos cruciais, tais quais: na Bolívia, após o massacre de Pando (2008); na escalada de tensão entre a Colômbia e a Venezuela (2010); na tentativa de destituição do ex-presidente Rafael Correa no Equador (2010); durante o processo de impeachment do ex-presidente Fernando Lugo no Paraguai (2012); ao longo de processos eleitorais presidenciais (2013) e legislativos (2015) na Venezuela.

Assim sendo, o objetivo desse capítulo é analisar o papel da Unasul sob o ponto de vista da governança política do espaço sul-americano. Para tanto, é feito primeiramente uma breve explanação sobre o significado que a governança adquire em um contexto político, social e econômico como o da América do Sul. Neste quesito, sobressaem-se áreas temáticas específicas, como a defesa, a saúde e a infraestrutura. Adiante, são analisados os instrumentos e práticas institucionais da organização alçados ao reforço da estabilidade governamental regional, dado que agência da Unasul nesse âmbito torna-se a sua principal fonte de legitimidade no período. Em seguida, são explicitados os casos nos quais a Unasul atuou como instrumento de reforço à governabilidade regional, intencionando demonstrar como a sua atuação regional se projeta na prática. Acredita-se que a análise do papel da

Unasul cumpre etapa essencial na problematização desse trabalho, uma vez que ajuda a compreender o significado da organização.

3.1 O sentido da governança

Uma literatura considerável tem abordado o aspecto da governança regional como uma das principais potencialidades geradas por esse regionalismo no período (NOLTE, 2013; RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015; BRAGATTI; SOUZA, 2016). Em contrapartida, o fato de o organismo não apontar dinâmicas de integração é visto como uma debilidade (MALAMUD, 2013), além do ponto que diz respeito à frágil estrutura institucional do organismo na consecução de suas metas e à ausência de iniciativas concretas para superação desse quadro por parte do Brasil (FUCILLE et al., 2017). Ainda assim, é válido auferir o sentido dessa governança.

Em termos sintéticos, a governança regional é conceitualmente descrita como a forma pela qual as instituições regulam “os processos sociais, econômicos, bem como políticos, pelos quais o poder e a influência são colocados em prática, os resultados são formados e as decisões tomadas e implementadas” (CERNY, p. 48, 2014, tradução própria). Depreende-se da visão de Bragatti e Souza (2016) que a governança regional sugere um processo gradativo de criação de uma entidade regional que condiciona a formação de uma rede de organizações, fóruns e diversos foros multilaterais por meio da qual diretrizes gerais de regionalismo são definidas. Pode ser lida também como “conjunto de instituições e valores que unificam os padrões de comportamento dos países de uma região, assim como tornam a solução de eventuais divergências mais fácil (SARAIVA, 2016, p. 308).

Na América do Sul, acredita-se que o conceito abstrato adquire uma expressão prática na Unasul. Conforme pontuado por Riggiozzi e Grugel (2015), o regionalismo de forte componente político e intergovernamental da organização sul-americana preocupou-se em fomentar um espaço acima dos Estados para o debate, a geração de conhecimento e a promoção de práticas e métodos para a política regional. Ainda que o organismo reforce tendências históricas *sui generis* do regionalismo sul-americano, a coordenação de posicionamentos conjuntos sobre

temas de interesse regional é um traço de inovação atribuído ao ordenamento gerado.

Por tais motivos, diferentemente de um processo primado pelo enfraquecimento da soberania do Estado, tal regionalismo significou, de modo geral, um reforço à capacidade de ação governamental na gestão de tensões interestatais e no enfrentamento de pressões externas (RIGGIROZZI; TUSSIE; 2018). Esses traços fizeram com que a UNASUL se consolidasse mais como instrumento de governança que de integração regional (SARAIVA, 2013).

Em *Handbook of South American Governance* (2018), a mais recente compilação do gênero a tratar do tema sob a perspectiva de experiências sul-americanas, a governança na América do Sul:

(...) é representada por estratégias adotadas por atores estatais e não estatais direcionadas para melhorar (alguns aspectos de) suas capacidades e poderes de agência. É sobre os espaços e as práticas disponíveis, exigidos ou criados para "fazer a política acontecer. [...] A governança, como um projeto político-econômico na América do Sul, pode ser associada à capacidade do Estado de promover a democracia inclusiva e a igualdade socioeconômica. (RIGGIROZZI; WYLDE, p. 1, 2018, tradução própria).

É necessário reiterar que, mesmo representando um reforço à capacidade estatal, o modelo de governança proposto pelo regionalismo pós-liberal/pós-hegemônico não é indiferente aos dilemas perpetrados pelas experiências históricas sul-americanas em matéria de regionalismo. O crescimento vislumbrado nas economias da região durante a primeira década do século XXI, e que foi crucial para a renovação do ativismo estatal em diversas esferas, esteve vinculado a uma estratégia de grande dependência externa baseada na exportação de commodities, levantando a questão sobre como seria possível conciliar o financiamento de políticas inclusivas e a geração de um desenvolvimento econômico sustentável a longo prazo. Isso decorre, como analisa Wylde (2018), do fato de que tal projeto de governança não reflete (ou não objetiva?) uma estratégia que transforma genuinamente o conflito entre Estado, sociedade e mercados.

Por outro lado, a governança esteve alçada a aumentar os espaços de autonomia desde uma perspectiva de Estados que se reconhecem periféricos e dependentes economicamente. Esse movimento resultou, em escala regional,

naquilo que Wylde (2018) chama de uma melhor distribuição dos benefícios da dependência, já que, segundo o autor, o combate à pobreza e à desigualdade foi o marco dos governos de esquerda nesse período.

O reforço à capacidade de ação estatal parece ser a questão-chave dessa nova forma de conceber a região. Mais que uma abordagem teórica sobre o conceito, aqui importa saber como a governança da Unasul é incorporado na *praxis* de suas ações no período analisado. Conforme as evidências apontam, e a própria institucionalidade do organismo sugere, a governança praticada se apresenta em duas facetas principais, quais sejam, a cooperação e a concertação política. Enquanto a primeira é instrumentalizada nos Conselhos técnicos, a segunda é captada essencialmente nos três Conselhos políticos da Unasul (Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, Conselhos de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, e Conselhos de Delegadas e Delegados).

A primeira faceta está relacionada à própria cooperação técnica levada a cabo nos doze conselhos temáticas da organização, cujas atividades se estendem a uma infinidade de atores, regionais, nacionais e subnacionais, e que resultam na provisão de bens e serviços voltados a áreas específicas. Os resultados mais tangentes dessa cooperação podem ser vistos no âmbito dos Conselhos de Infraestrutura e Planejamento; Defesa; Saúde, setores que figuram entre as áreas de cooperação que mais geraram resultados e contaram com o engajamento da participação brasileira no período.

Essa é uma constatação corroborada em tese recente. Segundo Luigi (2017), que lança mão de robusta base empírica para avaliar o desempenho da Unasul, mediante análise de suas agendas e de seus órgãos entre 2008 e 2017, o bloco cumpre um papel de efetividade, principalmente, nas áreas de saúde, defesa, infraestrutura, além do seu papel na promoção da democracia na região, e de intensa atividade entre 2011 e 2014²¹.

Os Conselhos de Defesa e Saúde demonstram um interesse diferenciado em

²¹ Há que se notar que grande parte do método empregado pelo autor para reforçar a tese está baseada na quantificação do número de documentos produzidos pela Unasul por período, bem como análise qualitativa destes. Assinala-se ainda a distinção feita na tese em relação ao conceito de efetividade, que guarda sentidos distintos a depender do referencial empregado. Para saber mais:

relação aos demais, uma vez que são os únicos a contarem com um centro de pensamento estratégico atrelado a cada órgão (FARIA et al., 2015), e que se demonstram mais resilientes diante de conturbações regionais. É o caso, respectivamente, do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)

A segunda faceta, por seu turno, diz respeito a temas de natureza eminentemente político-diplomática, que se ocupam das grandes diretrizes políticas regionais, tendo valor central na formulação da agenda de presidentes sul-americanos e nas práticas que visam à estabilização regional e a resolução de conflitos. É o caso dos mecanismos de concertação política adotados, principalmente, por chefes de Estado e de Governo, e seus respectivos representantes do corpo diplomático. Essa outra faceta da governança, que diz respeito sobretudo à salvaguarda da democracia e a busca de estabilidade regional pela contenção de crises, mostrou-se uma questão bastante estimulada no caso da Unasul, sendo, portanto, foco central da segunda parte desse capítulo.

Um aspecto dessa vocação diz respeito aos diversos posicionamentos tomados em relação a atores e agendas, tanto sob um ponto de vista interno quanto externo à região. Diversos desses posicionamentos, principalmente os presidenciais, foram tomados no âmbito das Cúpulas que se estabeleceram na América do Sul de 2008 a 2014, e mesmo anteriormente à criação formal da Unasul (Quadro 3).

A Cúpula de Presidentes e Chefes de Estado é um evento ordinário entre os mais altos representantes das 12 nações com previsão de ocorrência anual. A relevância do encontro reside na oportunidade de líderes sul-americanos determinarem agendas, refletirem acontecimentos regionais e formularem compromissos conjuntos. As Cúpulas demonstraram-se especialmente importantes em reação a conflitos bilaterais (Colômbia e Venezuela), crises domésticas (Bolívia) e reafirmação da autonomia sul-americana.

Quadro 3 - Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo da Unasul (2008-2014)

N	Data	Sede	Caráter	Principais resultados
1.	23/05/2008	Brasília (Brasil)	Ordinária	Aprovação do Tratado Constitutivo, que cria a UNASUL
2.	16/09/2008	Santiago (Chile)	Extraordinária	Designação da Comissão de Esclarecimento dos Atos de Pando; Resolução de apoio ao Presidente Evo Morales; Decisão para criação de 2 Conselhos (Saúde e Defesa); Aprovação do Plano de Ação 2008-2009
3.	09 e 10/08/2009	Quito (Equador)	Ordinária	Repercussão do acordo militar Colômbia-EUA
4.	28/08/2009	Bariloche (Argentina)	Extraordinária	Decisão para criação de 4 Conselhos (Educação, Infraestrutura, Desenvolvimento e Combate ao Narcotráfico); Discussão do conflito diplomático Venezuela-Colômbia
5.	09/02/2010	Quito (Equador)	Extraordinária	Cooperação ante o terremoto no Haiti e aprovação de 100 mil. (US\$) para sua reconstrução
6.	26/11/2010	Georgetown (Guiana)	Ordinária	Decisão para criação do Conselho de Economia e Finanças; Apoio à Argentina na questão das Malvinas; Assinatura do Protocolo Adicional sobre Compromisso com a Democracia
7.	28 e 29/10/2011	Assunção (Paraguai)	Ordinária	Prosseguimento à criação do Conselho Eleitoral; Aprovação do Estatuto e Plano de Ação (Conselho de Economia e Finanças)
8.	30/11/2012	Lima (Peru)	Ordinária	Apoio à Argentina na questão das Malvinas; Declaração da América do Sul como Zona de Paz; Comunicado de apoio à luta contra o terrorismo
9.	30/08/2013	Paramaribo (Suriname)	Ordinária	Declaração de posicionamento em relação ao conflito sírio;
10.	05/12/2014	Quito (Equador)	Extraordinária	Inauguração da sede da UNASUL; Ratificação da criação da Escola de Defesa Sul-Americana, no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano

Fonte: elaboração própria com base em UNASUL (2018)

É válido reiterar que até os anos 2000 inexistiu um fórum de mandatários na América do Sul. Nesse sentido, as Cúpulas Sul-Americanas (2000, 2002 e 2004), que pavimentaram o caminho do regionalismo, deram lugar às Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL após a criação desta, em 2008.

Nesse âmbito, os governos estabeleceram posicionamentos relativos a fatos intra e extrarregionais: em defesa da soberania argentina e de solução pacífica e negociada no caso da disputa das Ilhas Malvinas com a Grã-Bretanha (UNASUL, 2010a; UNASUL, 2011a; UNASUL, 2012a; UNASUL, 2013a; UNASUL 2016); declarações a favor da paz e estabilidade na península coreana e em rechaço a ameaças do uso da força, quando em momentos de escalada de hostilidades entre as Coreias do Norte e do Sul (UNASUL, 2010b; UNASUL, 2013b); decisão sobre os efeitos nocivos impingidos pelos Fundos de Situações Especiais, conhecidos por fundos abutres, às economias de países latino-americanos (UNASUL, 2010c); manifestação de apoio à democracia haitiana e sobre as ações organismo sul-americano por meio da cooperação na Secretaria Técnica em Porto Príncipe (UNASUL, 2010d).

Dentre os diversos posicionamentos, há aqueles endereçados a demonstrar o espírito de coesão entre os presidentes sul-americanos e de “união de nações” que dá nome à organização. Em 2015, o bloco manifestou-se a favor da Argentina no conflito das Malvinas. Em 2016, uma menção de apoio da organização incluía ainda o pedido de “respeito à dignidade” e ao direito à legítima defesa de Lula da Silva, após o Ministério Público brasileiro ter solicitado prisão preventiva do ex-presidente em investigação que apura supostos crimes de lavagem de dinheiro e falsidade ideológica (TERRA, 2016).

Diante da ausência de um posicionamento consensual da região sobre o pleito brasileiro no Conselho de Segurança das Nações Unidas, os países da Unasul buscaram apoiar representantes brasileiros em questões que impingem menos controvérsias. Os chefes de Estado e de governo do bloco corroboraram a proposta do governo brasileiro manifestando apoio à candidatura de José Graziano da Silva para o cargo de Diretor Geral das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), no marco do processo eleitoral de sua 37ª Conferência, em 2011 (UNASUL, 2010e).

A análise da governança em duas facetas torna possível compreender, por exemplo, como a cooperação mantém uma certa dinâmica, exercida a nível das atividades desempenhadas no interior de cada Conselho, com certo grau de independência quanto às relações políticas mantidas a nível de seus chefes de Estado e de Governo. Na prática, no entanto, sabe-se que essas fronteiras se tornam mais complexas, difusas e de difícil mensuração, de tal maneira que seria preciso investigar profundamente qual seria o grau de independência de uma em relação à outra.

3.1.1 O Conselho de Defesa Sul-Americano

O surgimento de uma governança da defesa, por meio do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), é um dos traços mais distintivos da Unasul, tendo em vista o marco histórico da cooperação em relação ao tema e os resultados auferidos nessa matéria comparativamente a outras áreas. O CDS tem como objetivos declarados a busca da estabilidade e paz regional, a construção de uma identidade sul-americana no marco da defesa, e a geração de consensos em torno dessa cooperação (UNASUL, 2017a). Confere-se uma relevância maior a este Conselho se consideradas a sensibilidade inerente de sua matéria e a desconfiança histórica mantida por alguns países sul-americanos, inclusive em relação aos interesses brasileiros na região.

Constituído em 2008, o CDS tem permitido a realização de um espaço regional para a cooperação em temas relacionados à defesa. Em termos práticos, o sentido da governança demonstrado pelo CDS até o momento está no provimento de um âmbito que institucionaliza o diálogo intergovernamental e aproxima os países em torno dessa pauta, motivado por atividades previstas em quatro eixos temáticos: Políticas de Defesa; Cooperação Militar, Operações de Paz e Assistência Humanitária, Indústria e Tecnologia de Defesa, Formação e Capacitação (UNASUL, 2017a).

Sobre tais características, aponta-se que:

[...] o CDS parece muito mais se notabilizar como uma instância de cooperação onde a coordenação de políticas em temas afeitos à sua área

parece ser o fio condutor da associação dos países sul-americanos em torno desta instituição. (FUCCILLE; MARQUES, p. 194, 2018).

Sabe-se que a criação do CDS correspondeu a uma iniciativa brasileira (VAZ, 2013) que foi prontamente apoiada prontamente por Argentina e Chile e aderida pelos demais países após esse momento – ainda que contasse com certa relutância inicial da Colômbia, tendo em vista as relações do país com os EUA (SOUSA, 2018). De acordo com Abdul-Hak (2013), o desenvolvimento de uma capacidade dissuasória regional, a constituição de uma identidade sul-americana em defesa, e a mitigação das desconfianças regionais são objetivos buscados por meio do CDS que coadunam com os interesses regionais de longo prazo do Brasil. Ademais, o interesse brasileiro no CDS pode estar diretamente vinculado aos intentos do país em auferir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma aspiração que ganha status no período de constituição do CDS, embora encontre resistências no entorno regional.

Os aspectos práticos alçados à construção da confiança mútua, presentes em Medidas de Fomento à Confiança e Segurança (MFCS), estipulam um conjunto de atitudes a serem desempenhadas pelos países-membros, tais como: a troca de informações, a transparência, atividades militares conjuntas (intra e extra regionais), a padronização de formulários de inventário militar, e a estipulação de uma metodologia única em relação à planilhas de gastos de defesa (BRASIL, 2018).

O CEED e a ESUDE são as instâncias que instrumentalizam os objetivos de construção de uma identidade comum dentro do CDS. O CEED corresponde à dimensão do pensamento estratégico responsável por assessorar o CDS. Já a ESUDE, considerada primeira escola sul-americana da área²², possui a incumbência de unir sob um espaço de ensino e capacitação as visões de civis e militares da região acerca de temas de defesa e segurança regional, a fim de se avançar gradativamente no compartilhamento dessas perspectivas em escala regional (UNASUL, 2017a).

²² Ao que se sabe, a única escola do gênero até então é interamericana, localizada em Washington (EUA).

Juntos, ESUDE e CEED, apesar de uma estrutura relativamente modesta²³, são responsáveis por produzir e difundir informações e sistematizar o diálogo entre burocratas dos doze países em torno de temas de interesse da defesa. Dentre seus resultados mais concretos dessas instâncias está a produção de fontes que subsidiam processos decisórios. Já outra vertente se encarregou de produzir longe debate sobre conceitos de segurança e defesa, cujos desdobramentos ensejaram iniciativas, no âmbito interno aos países, de apoio a agências de Estado em reação ao campo do combate à delinquência internacional organizada e da segurança cidadão, além de contribuírem, internamente à UNASUL, para a criação do Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (ROCHA, 2018).

Ademais, tal qual analisam Oliveira, Mariano e Barreto (2014), nos anos recentes o CDS tem se apresentado como possível foro para tratar de políticas para defesa dos recursos naturais da América do Sul, cujo potencial de ganhos em termos de benefícios sociais extrapolam a própria área temática do Conselho, podendo atingir, por exemplo, a expansão da capacidade produtiva de alimentos da região.

3.1.2 O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, órgão da Unasul criado em 2009 e destinado à temática da integração da infraestrutura regional, possui atualmente uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) que contempla 31 projetos estruturantes²⁴ (17% do total de projetos do órgão), e 88 individuais, alçados à melhoria da conexão física no subcontinente. O acompanhamento da agenda é subscrito no Plano de Ação Estratégico 2012-2022. Por conseguinte, a IIRSA, bem como os trabalhos gerados por seu Comitê de

²³ O CEED possui uma estrutura administrativa que contempla direção (diretor e vice-diretor) e seus funcionários; já a ESUDE, que se utiliza da estrutura da Secretaria Geral, em Quito, perfaz um diretor, um técnico (encarregado pelo website) e um auxiliar administrativo. Estas e demais informações sobre as instâncias podem ser encontradas em Rocha (2018).

²⁴ Os países mais contemplados nos projetos da API são Peru, Brasil, Argentina, Paraguai e Bolívia. Para saber mais, acesse: <http://www.iirsa.org/proyectos/visualizaciones/apitreemap/>.

Direção Executiva (DCE), é incorporada ao COSIPLAN a partir de 2011, funcionando como instância técnica do órgão.

A proposta da integração física no âmbito de processos regionais como o da Unasul sugere grandes desafios em relação à gestão e implementação de projetos, já que demandam vultuosos recursos, uma estrutura de financiamento compatível, e um forte engajamento estatal no provimento de um ambiente institucional satisfatório, dado o longo prazo previsto para a conclusão de obras desse porte (OLIVEIRA; MARIANO. BARRETO, 2014).

O significado estratégico desses empreendimentos, cujas estimativas totais de investimento giram em torno de bilhões de dólares, desperta também a atenção de setores subnacionais. Em 2012, a realização do seminário “8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul”, promovido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em parceria com o governo federal e a Unasul, buscou dar visibilidade à pauta e estabelecer a interlocução entre os governos sul-americanos e a iniciativa privada. Os investimentos em infraestrutura carregam o potencial de gerarem melhorias na produtividade do país e reduziram custos em termos de produção dos bens econômicos, sendo estes um campo da Unasul de interesse da FIESP (FIESP, 2012).

Segundo relatório do COSIPLAN publicado em 2017 e baseado no Sistema de Informações de Projetos (SIP) do órgão, são 409 projetos individuais de infraestrutura que compõem a carteira ativa, ou seja, aqueles que se encontram em fase de perfil, pré-execução e execução, sendo que mais de $\frac{1}{4}$ destes (153) foram contabilizados como concluídos. Do montante total da carteira de projetos, maioria expressiva está concentrada no setor de transporte (90%), com destaque para as obras rodoviárias. No tocante à dimensão territorial, os projetos nacionais tomam a dianteira (83%), seguidos dos binacionais (16%) e dos multinacionais (1%) (UNASUL, 2017b).

Além disso, a integração de redes ópticas da região é outro objetivo do COSIPLAN que apresenta avanços nos anos mais recentes. A iniciativa, sob o título de Rede Para a Conectividade Sul-Americana, que tem como meta proporcionar melhoria no tráfego de dados da região, inaugurou a primeira etapa da rede em 2013, sendo responsável por conectar a cidade de Santa do Livramento (RS) ao

município de Riviera (Uruguai). Até sua conclusão, o projeto prevê uma extensão de mais de 10.000 km de fibra óptica (BRASIL, 2015).

É válido reiterar que a impossibilidade de conclusão dos projetos segundo a meta prevista inicialmente para 2022 levou o COSIPLAN a ampliar o prazo para 2027, conforme demonstra o mais recente relatório publicado pelo organismo.

3.1.3 O Conselho de Saúde Sul-Americano

É por meio da atuação no Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS), mais substancialmente a partir de 2011, que surgem os primeiros indícios que permitem auferir a contribuição da Unasul para o incremento da governança regional e na participação de processos de governança global em matéria de saúde.

Criado em 2008 e constituído pelos ministros da Saúde dos países-membros, o CSS é a instância permanente da Unasul sobre o tema. O seu objetivo declarado é constituir um espaço de integração em saúde por meio da coordenação de políticas e o fortalecimento de instituições de Saúde dos Estados nacionais, baseado no entendimento da saúde como direito fundamental e de papel importante no desenvolvimento social e para redução de assimetrias entre os países sul-americanos neste âmbito. A sua estrutura compreende um comitê coordenador, formado por representantes vinculados aos Ministérios da Saúde de seus países e observadores externos, uma Secretaria Técnica, cinco Grupos Técnicos (UNASUL, 2008b).

Desde a sua criação até 2016, os ministros da Saúde sul-americanos mantiveram o total de nove encontros ordinários, sendo que a fase de maior concentração de trabalhos, acordante as atas de reuniões ordinárias e resoluções constantes no repositório do organismo, dá-se entre 2010 e início de 2013, que coincide com parte do período de vigência do Plano Quinquenal 2010-2015, estipulado em 2009.

Dentre os diversos temas técnicos e assuntos tratados pelos ministros e ministras nesses encontros, há destaque para os debates e as decisões em matérias tais como a epidemia de H1N1, a criação de um banco regional de preços

de medicamentos, o estabelecimento de uma Rede de Gerenciamento de Riscos de Desastres, o marco de cooperação destinado ao enfrentamento da epidemia do vírus Ebola no continente africano, a eleição da direção da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS).

A atuação do CSS compreende também a participação em fóruns internacionais sobre o tema. Faria et al. (2015) traçam um panorama dos diversos espaços multilaterais²⁵ em que o órgão tem atuado no período, além de demonstrar especialmente como seus posicionamentos relativos ao tema e defendidos na Assembleia Mundial da Saúde (AMS), órgão de caráter decisório da Organização Mundial de Saúde (OMS), têm contribuído para fortalecer a inclinação da UNASUL enquanto *player* global sobre o tema. A presença do CSS na AMS desde 2010 inaugura uma nova etapa para os países sul-americanos, que passam a ter a região representada no cenário da diplomacia da saúde global (FARIA; BERMUDEZ; GIOVANELLA, 2015)²⁶.

Ademais, a criação do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), em 2011, trouxe atenção especial ao Brasil, país onde o ISAGS possui sua instalação, na cidade do Rio de Janeiro. O ISAGS é um centro de altos estudos e formulação de políticas públicas voltado para o desenvolvimento de lideranças e recursos humanos, buscando, assim, fomentar a governança sul-americana em saúde e a articulação da agenda regional em saúde global. Seus trabalhos são desenvolvidos em articulação com programas e instituições nacionais em coordenação com os Ministérios da Saúde dos países-membros (UNASUL, 2011b).

De acordo com a Ata da III Reunião Ordinária do CSS, em que foram apresentadas propostas de apoio à execução do Plano Quinquenal 2010-2015, o Brasil foi o único país a firmar compromisso de destinar recursos (6 milhões de

²⁵ São exemplos destacados pelas autoras: VI Conferência Internacional das Autoridades Reguladoras de Medicamentos (ICDRA), 2014; o III Fórum Global sobre Recursos Humanos em Saúde, 2013; a VIII Conferência Global em Promoção da Saúde: Saúde em Todas as Políticas, 2013; e a Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde, 2011.

²⁶ É importante destacar, no entanto, que a UNASUL, até o momento da pesquisa, não possui um assento na AMS, ou seja, a organização sul-americana não é reconhecida na qualidade de observador permanente, tais quais outros blocos regionais como a União Africana (UA) e a Comunidade do Caribe (Caricom). Assim sendo, ainda que os países sul-americanos representem um processo conjunto de formulação de propostas em nome da UNASUL na AMS, estas são formalizadas em nome do país proponente, e não de seu bloco regional.

dólares) especificamente ao objetivo estratégico de fortalecimento do ISAGS (UNASUL, 2010f). Nota-se ainda que a Diretoria Executiva do órgão foi ocupada desde a sua criação por José Gomes Temporão, ex-ministro da Saúde do segundo governo Lula da Silva (2007-2010), por um período de cinco anos desde então.

Um outro ponto é destacado pela própria instituição: o ISAGS representa alguma garantia de continuidade e durabilidade “em um ambiente bastante mutável, por exemplo, com as transições de governo nos países ou a troca de funcionários nos Ministérios” (UNASUL, 2018b). Isso ocorre dada a uma característica do órgão, apreendida dos resultados auferidos desde a sua criação em 2011, de vinculação com variadas agências ministeriais e centros de pesquisa nos países da Unasul, tal como a brasileira Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), cumprindo função de induzir os trabalhos no interior do bloco e de apoio ao próprio CSS. Deve-se reiterar o papel fundamental desempenhado pela Fiocruz em um primeiro momento, quando a instituição foi responsável por custear o funcionamento do ISAGS antes deste possuir uma previsão orçamentária própria na UNASUL.

O ISAGS elenca práticas de incentivo à transparência e, conseqüentemente, ao incremento da prestação de contas de sua atuação em nível superior ao encontrado na Unasul, comparável somente ao seu homólogo no Conselho de Defesa, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) – talvez mesmo por suas características *sui generis* na estrutura do bloco regional.

O panorama geral dos trabalhos do ISAGS é divulgado por meio de relatórios anuais desde 2013, que contém dados relativos a pesquisas e publicações (o ISAGS possui um período mensal próprio, o Saúde ao Sul, disponibilizado gratuita e digitalmente), intercâmbio de experiências, informes de práticas intersetoriais e sobre o processo de institucionalização do órgão.

Além disso, o ISAGS organiza oficinas e estudos destinados à produção e difusão do conhecimento sobre assuntos de relevância regional, que resultaram na publicação de livros sobre o status da atenção básica em saúde, o estudo sobre sistemas de saúde dos países sul-americanos segundo a perspectiva dos governos, e o cenário da vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental na América do Sul.

Por ora, deve-se reiterar que todas as ações do CSS relatadas na pesquisa não tiveram como foco prioritário de análise a mensuração de sua eficácia, o que

demandaria estudo à parte circunscrito a cada caso em específico. Não obstante, procura-se evidenciar que, por meio do CSS, tem sido possível propiciar um espaço regional para a coordenação de políticas de saúde e de parâmetros técnicos que articula pesquisadores, técnicos, legisladores e políticos de diversos países sul-americanos. Ou seja, juntos, esses atores permitem a criação de uma rede de apoio que, além de englobar as sociedades e seus estados-membros, oferece melhores condições de acesso a serviços, medicamentos e a cuidados da saúde de um modo geral, servindo como reforço externo ao papel do Estado nacional (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015).

Sob uma perspectiva mais otimista em relação ao fenômeno, o fato de a Unasul instituir um fórum regular essencialmente sul-americano para o diálogo intergovernamental em saúde é um fato que encerra inovação importante oportunizada por esse regionalismo, a despeito das contradições prováveis em processos políticos dessa natureza. Uma visão mais crítica, reiterada inclusive por quadros no interior da instituição²⁷, reforça a necessidade de o CSS apresentar mais resultados práticos em benefício direto à vida das populações sul-americanas. Vale considerar ainda a percepção de que há um potencial desperdiçado no CSS, e na UNASUL de modo geral, dada a baixa articulação institucional interna com outras pautas que seriam consideradas estratégicas para a Saúde, como é o caso da Educação (CGEE, 2013).

3.2 A salvaguarda da democracia

Um traço característico do regionalismo praticado pela Unasul reside no papel prestado à governança democrática, propriamente o ato de promover e proteger governos constitucionalmente eleitos, que passa a ser gerenciada exclusivamente por países que compõem a porção sul continental. A exclusividade é realçada em contraste à ausência dos Estados Unidos, potência que tem exercido tradicionalmente esse papel e que tem condicionado a governança democrática no hemisfério como traço de sua política externa.

²⁷ Essa é uma crítica reconhecida oficialmente pelo ISAGS. Para saber mais, acesse: <http://isags-unasur.org/unasul-e-a-integracao-regional-em-saude/>.

O Brasil reconhece publicamente que a estabilidade democrática e os avanços sociais na região foram consequências, dentre outros fatores, da coordenação política alçada pelo bloco desde a sua constituição (BRASIL, 2018a). Conforme reforçado pelo ex-chanceler brasileiro Antonio Patriota (2016), a América do Sul não apresenta situações de instabilidade inscritas na agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Há ainda reflexos institucionais dessa importância. A Declaração de Quito reafirma a necessidade de plena vigência das instituições democráticas e do respeito aos direitos humanos para a consecução de futuro de paz, prosperidade econômica e social na região, bem como para o desenvolvimento da integração (UNASUL, 2013). Assim como na Declaração, depreende-se dos diversos documentos do organismo que a governabilidade democrática possui status de condição e, portanto, vínculo direto para a geração de estabilidade em escala regional.

A questão democrática na América do Sul, e na América Latina de modo geral, possui aspectos históricos, sociais e culturais que merecem destaque para se compreender o que vem a ser, na primeira década do século XXI, o sentido de proteger e promover a democracia e sua relação com a busca de estabilidade regional no subcontinente americano. Em primeiro lugar, há a memória compartilhada de um passado comum de regimes ditatoriais na região, fator que age como elemento essencial no reforço do elo desses países, e que está refletido no teor geral do Tratado Constitutivo da Unasul. Em segundo lugar, mesmo após a redemocratização, diversas países sul-americanos apresentaram quadros de instabilidade democrática. Em 1995, o então presidente colombiano Ernesto Samper esteve na iminência de sofrer um golpe militar. Em 2000, é fracassada a tentativa de golpe militar contra presidente peruano Alberto Fujimori, assim como é malgrado o golpe de Estado venezuelano, em 2002, contra o presidente Hugo Chávez. Mesmo após a formalização da Unasul, há intentos antidemocráticos, como no Equador em 2010, e situações de ruptura de governos democraticamente eleitos, como no Paraguai em 2012 e no Brasil em 2016.

Desde a terceira onda de democratização na América Latina, há um entendimento, de base liberal, que encara o regime democrático como elemento

fundamental à estabilidade, paz e ao desenvolvimento econômico. O contexto no qual essa tese ganha certa hegemonia relaciona-se ao fim da Guerra-Fria, em que a ideia de defesa e promoção da democracia deve ser um objetivo alcançável globalmente pelas nações. Com base em seu argumento sobre a defesa coletiva da democracia, Farer afirma que “há uma plausível base para se alegar que a derrubada de um governo democrático ameaça à paz e segurança regional” (FARER, 1993, p. 723).

Sob esse ponto de vista, a prevalência da democracia, como argumentado pelo autor, está associada a uma conexão direta com a paz e a segurança, motivo pelo qual os governos latino-americanos seriam “mais favoravelmente dispostos a atuar por meio de instituições regionais e sub-regionais em consonância com os EUA [...] para defender e promover regimes democráticos” (FARER, 1993, p. 722) na ordem mundial que se iniciava. Essa conexão foi também desenvolvida historicamente a partir da iniciativa pioneira da OEA, como se pode comprovar na constituição da Carta da OEA e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos desse organismo. Ademais, esses princípios refletem os próprios aspectos ideacionais presentes na política externa estadunidense para o hemisfério americano.

Esse cenário, no entanto, passa por uma atualização importante na década que se seguiu. À altura dos anos 2000, com a obsolescência da noção de hemisfério ocidental e o sistema interamericano em crise (LIMA, 2013), a defesa coletiva da democracia era uma proposta que não atendia aos anseios da América Latina. A partir do vácuo deixado pelos EUA na região e da ascensão de governos mais críticos aos efeitos da hegemonia estadunidense, tornou-se mais frequente a reivindicação por maior autonomia e a crítica aos mecanismos hemisféricos de governança regional. Assim, a noção da proteção coletiva da democracia não é totalmente abandonada, porém, diversificam-se suas frentes de atuação e o significado de sua promoção a partir de novos arranjos.

De acordo com Hoffmann (2016), o objetivo de proteger e promover a democracia é comum em grande parte dos diversos arranjos institucionais que eclodiram após o fim da Guerra Fria, embora buscados de maneiras distintas em cada região do globo.

Diferentemente de abordagens clássicas que preveem práticas mais intervencionistas, tal qual a OEA, ou instrumentos de *peace building*, como na ONU, e aquelas inseridos na categoria de assistência democrática e ajuda política (*political aid*), até mesmo as ações cunhadas sob o conceito de exportação de democracia (CASTRO SANTOS, 2010), que têm “ pilar fundamental das doutrinas de política externa” dos EUA pós-guerra, a governança democrática na Unasul parte de mecanismos de concertação política e de reforço à governabilidade democrática em situações de crise política.

Desse modo, a missão de proteger e promover procura diferir-se em aspectos de forma e conteúdo dos instrumentos hemisféricos tradicionais na região sob a prevalência dos Estados Unidos e da OEA. Primeiramente, o caráter consensual das decisões da Unasul (que é alcançado perante a ausência de uma manifestação de oposição explícita por parte de algum membro) estabelece que qualquer ação tomada em relação a um membro deverá ser acordada por unanimidade de seus países. Em segundo lugar, o organismo sul-americano reafirma, tanto em seu ordenamento jurídico quanto por meio de declarações de seus representantes, a preferência pelo diálogo político e o rechaço às iniciativas intervencionistas e unilaterais.

O Tratado Constitutivo (UNASUL, 2008a) elenca como objetivo geral, entre outros, o fortalecimento da democracia, e atrela à diminuição das assimetrias entre os Estados o fortalecimento da soberania e da independência dos Estados. A defesa da democracia e dos direitos humanos, bem como da participação cidadã e do pluralismo, entre outros, está entre os princípios basilares da integração regionais descritos na Carta.

Além do Tratado, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o Compromisso com a Democracia, firmado em 26 de novembro de 2010, é o principal documento em matéria de salvaguarda da democracia. Baseado na Declaração de Buenos Aires sobre a situação do Equador, de 1º de outubro de 2010, o Protocolo estabelece a sua aplicabilidade mediante ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, da ordem constitucional ou qualquer outra situação que apresente risco ao legítimo exercício do poder e a vigência de princípios democráticos. Uma vez preenchida qualquer das circunstâncias acima, o procedimento prevê a

apreciação do caso por parte dos Chefes de Estado ou, na ausência destes, dos Ministros das Relações Exteriores. São ao todo cinco medidas²⁸ previstas para adoção em caso de decisão consensual. Além disso, o instrumento pressupõe a interposição de bons ofícios e gestão diplomática no processo de reestabelecimento democrático do país afetado (UNASUL, 2010g).

De modo geral, a questão de proteção da democracia na Unasul é uma noção transversal às áreas temáticas. Na cooperação em defesa, a noção da proteção e promoção da democracia e o compromisso com os direitos humanos são um elemento central no conceito de defesa e segurança do bloco (HOFFMANN, 2016).

Já o Conselho Eleitoral é a instância de relação direta em matéria de promoção da democracia no organismo. O órgão, que teve sua primeira reunião de trabalho nos dias 26 e 27 de agosto de 2013, por convocatória da então presidência pro tempore do Peru, tem o objetivo declarado de consolidar mecanismos, instrumentos e procedimentos alçados a fortalecer a democracia e contribuir para a estabilidade político-democrática dos Estados-membros (UNASUL, 2012b).

As Missões Eleitorais da Unasul foram realizadas mesmo antes da definição do Plano de Ações 2013-2015, como nos casos das eleições presidenciais venezuelanas de 07/10/2012, das eleições gerais equatorianas de 17/02/2013, das eleições presidenciais venezuelanas de 14/04/2013 (após a morte do então presidente Hugo Chávez). A partir de então, as Missões foram arregimentadas em órgão próprio, o Conselho Eleitoral, que possui agenda, regulamento, plano de metas e sistema de avaliação próprios (UNASUL, 2013c).

Assim sendo, a defesa da democracia sugere a adoção de medidas políticas alçadas à manutenção da estabilidade e da ordem regional necessários ao cumprimento dos mandatos eleitorais democraticamente eleitos. Os métodos elencados pela Unasul identificam-se com as medidas de redução de desconfiança entre as nações sul-americanas, a adoção de instrumentos de concertação política para momentos críticos e a defesa dos governos eleitos democraticamente. Ou seja,

²⁸ As medidas satisfazem: (a) suspensão de participação do país, (b) fechamento de fronteiras, (c) a promoção da suspensão do Estado em questão, (d) estendendo tais efeitos no âmbito de outros acordos de cooperação, e, por último, (e) a aplicação de sanções políticas e diplomáticas adicionais (UNASUL, 2010).

medidas que, a despeito de uma orientação mais intervencionista, objetivam oferecer certa previsibilidade quanto aos custos político-diplomáticos envolvidos ao país cuja ordem democrática seja rompida.

Os casos considerados a seguir exemplificam de que modo a Unasul contribui, especialmente de 2008 a 2015, para erigir uma forma de governança democrática cujo cerne está diretamente associado com a busca de pacificação e a contenção de crises sob um viés autonomista da região. É importante ressaltar que a pacificação das relações a nível interestatal, fato que designa a região como zona de paz na literatura de relações internacionais, não sugere um quadro político-social de paz real no interior dessas sociedades (FERREIRA, 2018).

3.2.1 O massacre de Pando (2008)

O episódio de Pando, região administrativa da Bolívia, é considerado o primeiro momento em que a capacidade de intermediação da Unasul foi colocada a teste, uma vez que sua ocorrência se deu a meses da criação formal do bloco. Em 11 de setembro de 2008, a cidade de Povernir, localizada no departamento de Pando, foi palco de massacre que ocasionou a morte de milhares de moradores locais. O caso foi caracterizado como uma “violação extremamente grave e flagrante dos direitos humanos” suscetível de configurar “crime de lesa humanidade” (UNASUL, 2008c).

Os presidentes da Unasul, reunidos em Cúpula extraordinária no Chile, em 15 de setembro de 2008, para tratarem especificamente dos desdobramentos do massacre na Bolívia, declararam apoio irrestrito ao país e rechaçaram as iniciativas que implicassem uma “tentativa golpe civil, a desagregação da ordem institucional ou que comprometa a integridade territorial” do país (UNASUL, p. 41, 2008d, tradução própria).

Uma vez mensurada a proporção do incidente, o organismo destinou a Comissão de Esclarecimentos dos Eventos de Pando para a apuração dos fatos, o estabelecimento dos responsáveis pelas violações, e a assistência ao governo boliviano no sentido de assegurar a retomada do diálogo político interno e buscar uma solução sustentável para a crise.

Após aproximadamente três meses de trabalho, entre visitas técnicas e consultas interministeriais, a Comissão concluiu o relatório em que reconhecia os tipos de violações de direitos humanos perpetrados pelo massacre e recomendava ações a serem implementadas pelo Estado boliviano a partir de então.

Por meio da Declaração de La Moneda e dos resultados alcançados pela Comissão especial, o papel da Unasul no caso destinou-se não só em oferecer uma resposta conjunta à comunidade internacional, evidenciando o caráter de ator política da organização, como ainda reafirmou, no âmbito doméstico, a legitimidade presidencial de Evo Morales, evitando que o episódio resultasse em uma deflagração de maiores proporções e provavelmente decisiva para a deposição do mandatário boliviano²⁹.

3.2.2 A tensão Venezuela-Colômbia (2009-2015)

O processo de tensionamento das relações entre Venezuela e Colômbia tem desdobramentos na história dos países fronteiriços e está relacionado a questões de ordem política, de defesa e segurança, de modo que as divergências ideológicas entre os presidentes venezuelano Hugo Chávez e o colombiano Álvaro Uribe foram somente um fator a mais que se somou na escalada do conflito entre 2002 e 2010. Para a Venezuela chavista, o fato de a Colômbia ser um tradicional parceiro e destino de maciços investimentos dos Estados Unidos, destinados sobretudo a combater o narcotráfico e grupos guerrilheiros no país sul-americano, representa um fator de desconfiança, quando não, de ameaça permanente do “imperialismo estadunidense”.

Em novembro de 2009, o então presidente Chávez alardeia o clima de conflito com a Colômbia ao mobilizar unidades do exército e da aeronáutica e instar os venezuelanos que “se preparassem para uma guerra” com o país vizinho (REUTERS, 2010). O acirramento nas relações teve início ainda em julho daquele

²⁹ Conforme atestado pela comunicação entre o Itamaraty e a Embaixada brasileira em Lima, 05/10/2011, item n. 76, em “Apresentação dos resultados do Grupo de Trabalho encarregado de ‘desenvolver uma metodologia para a medição de gastos de Defesa’”. Nesse mesmo documento, analisado para fins dessa pesquisa, constam os demais exemplos trabalhados nesse capítulo como forma de evidenciar o papel mediador da Unasul.

ano, quando o mandatário venezuelano se opôs publicamente ao acordo militar entre Bogotá e Washington, firmado em 30 de outubro de 2009, que permite aos Estados Unidos a utilização de três bases militares na Colômbia e investimentos em cooperação militar, bem como, conseqüentemente, o aumento da presença estadunidense na região (FOLHA DE S. PAULO, 2009).

Em julho de 2010, a elevação das tensões diplomáticas entre Venezuela e Colômbia também requereu a mediação da Unasul. O conflito bilateral eclodiu à época tendo como estopim o relatório apresentado por Bogotá ao Conselho Permanente da OEA. O documento relatava a presença de guerrilheiros das FARC e do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Venezuela, motivo pelo qual o presidente Uribe solicitou ao mecanismo americano uma comissão especial para investigar a existência de acampamentos guerrilheiros na fronteira da Venezuela.

Diante da denúncia, o governo venezuelano decretou o rompimento das relações diplomáticas com a Colômbia e anunciou um plano de “alerta máximo” nas fronteiras em razão do temor de Chávez de que o agravamento da situação na OEA simbolizasse uma ameaça de intervenção militar na região (TERRA, 2010).

O Equador, então presidente pro tempore do bloco, convocou, a pedido de Chávez, uma reunião extraordinária de chanceleres para tratar a questão. Na ocasião, o Brasil defendeu o compromisso de manter a América do Sul como zona de paz, por meio da resolução pacífica de conflitos, e a proposta de oferecer um instrumento de luta contra grupos ilegais, como os vinculados ao narcotráfico. Embora o encontro não tenha resultado em um acordo final de paz entre os dois países, o mecanismo serviu como fórum para a contraposição das partes e apresentação de propostas para a resolução do caso, permitindo, assim, senão uma saída definitiva, um impedimento para saídas mais drásticas.

Durante a crise, o Brasil exerceu um papel de mediação entre ambos os lados que contou, para além do chanceler Celso Amorim, com a figura presidencial de Lula da Silva, através de declarações em que instava o apaziguamento do conflito, e com a atuação do assessor para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, que substituiu Amorim na reunião extraordinária de chanceleres do bloco.

Reitera-se que a Unasul serviu de espaço para o estancamento da crise apenas em um segundo momento, já em 2010, principalmente quando da proposta

de paz apresentada pelo então chanceler venezuelano Nicolás Maduro no bloco sul-americano, enquanto que a OEA foi inicialmente priorizada para a resolução do litígio, por iniciativa de solicitação do governo colombiano. O reatamento das relações bilaterais foi possível com a posse, à época, do novo presidente colombiano Juan Manuel Santos, a partir de uma nova fase de diálogos empreendidos pelos chefes de Estado e de governo da Unasul (FOLHA DE S. PAULO, 2010). Destaca-se ainda o forte componente do presidencialismo frente à resolução de conflitos dessa natureza no interior do bloco nesse primeiro momento.

O episódio é também considerado estopim para acelerar as negociações que permitiram a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, dada a percepção, principalmente de atores brasileiros à frente desse processo, sobre os efeitos nocivos que o transbordamento de ameaças como o narcotráfico poderia ensejar aos vizinhos, bem como o próprio conflito envolvendo Colômbia, Equador, Venezuela pelo assassinato do guerrilheiro Raúl Reys (FUCCILLE; MARQUES, 2018).

Mesmo após a concertação dos mecanismos regionais, a dissidência política entre Venezuela e Colômbia revela um potencial latente que vem à tona em momentos diversos nesse período. Em 2015, o Uruguai, então a cargo da presidência da Unasul, convocou reunião presidencial para tratativa da crise fronteiriça, que resultou na expulsão de milhares de colombianos e o recrudescimento do temor a uma escalada violenta das tensões (O GLOBO, 2015a). Diferentemente do ocorrido em 2010, a oportunidade evidenciou o envolvimento menos ativo de figuras presidenciais da região em relação à pauta - até mesmo em razão da ausência de Cúpulas presidenciais anuais à essa altura -, e a participação da CELAC na mediação conjunta do conflito.

3.2.3 Golpe de Estado em Honduras (2009)

O quadro de ruptura institucional ocorrido em Honduras em 2009 ofereceu uma nova oportunidade de os países sul-americanos assumirem um posicionamento em defesa da democracia na região. Em 28 de junho daquele ano, o exército hondurenho sequestra o presidente Manuel Zelaya e o mantém em exílio

na Costa Rica. O incontestado Golpe de Estado, que conduziu prontamente o então presidente do Congresso Roberto Micheletti à presidência, foi amplamente condenado pela comunidade internacional, assim como pela Unasul.

No mesmo ano foram convocadas eleições presidenciais, nas quais Porfírio Lobo foi eleito. Diante do fato, a Cúpula presidencial da Unasul, realizada na Argentina, demonstrou dissensos em relação ao reconhecimento ou não do governo de Lobo. De acordo com o chanceler uruguaio Luis Almagro à época, tanto a Colômbia quanto o Peru reconheciam a legitimidade do novo governo. Superado esse momento inicial, a posição da Unasul foi de não reconhecimento ao governo eleito.

Na ocasião, Marco Aurélio Garcia, na qualidade de assessor do presidente Lula para Assuntos Internacionais, foi destacado em noticiários nacionais por vocalizar o posicionamento do governo brasileiro e sugerir um boicote sul-americano na Cúpula da União Europeia (UE) com a América Latina e o Caribe, em Madri, caso Lobo comparecesse ao encontro (O ESTADO DE S. PAULO, 2010).

O episódio hondurenho, diferentemente dos casos anteriores que instaram o envolvimento da Unasul, demonstrou a dificuldade de operacionalizar uma solução quando há visões divergentes no interior do bloco.

3.2.4 Instabilidade governamental no Equador (2010)

O ano seguinte ao episódio hondurenho também foi alvo de preocupação da Unasul. A instabilidade política no Equador atingiu o ápice a partir da deflagração de um motim policial contra o governo do presidente Rafael Correa, que havia promovido uma nova legislação sobre a segurança pública, cujos efeitos tiveram impacto nos vencimentos daquela categoria do funcionalismo público. O movimento de protesto chegou próximo a uma tentativa de destituição de Correa.

Na Unasul, o fato repercutiu prontamente, levando a então presidente da Argentina Cristina Kirchner a convocar uma reunião emergencial que permitiu o restabelecimento do controle político por parte do governo equatoriano (FERREIRA, 2018). O posicionamento dos Chefes de Estado e de Governo da região está contido na Declaração de Buenos Aires (2010h), que condenou energicamente o intento de

destituição presidencial e o posterior sequestro de Correa, além de expressar a necessidade de responsabilização dos responsáveis no ordenamento jurídico doméstico. Por meio do documento, os presidentes destinaram a ida imediata dos chanceleres sul-americanos em apoio ao presidente constitucional e destacaram a atuação das instituições para o restabelecimento da ordem democrática.

O episódio em Quito e a Declaração de Buenos Aires estimularam a aprovação do Protocolo Adicional sobre Compromisso com a Democracia durante a Cúpula de Georgetown ao fim daquele ano.

3.2.5 Impeachment de Lugo no Paraguai (2012)

O processo de impedimento que tirou Lugo do poder foi aberto sob a acusação de que o presidente paraguaio seria o responsável pelo massacre de Curaguaty no qual morreram 17 pessoas no confronto entre camponeses e a polícia. Dentre as alegações, Lugo fracassara nas funções que cabem a um mandatário na administração do incidente.

Sob a justificativa do conflito, deu-se abertura ao impeachment, ocorrido em menos de 48 horas. A Câmara dos deputados apresentou cinco acusações pelas quais Lugo seria julgado. No mesmo dia, a Câmara aprovou a destituição por setenta e três votos a favor e um contra. Já no Senado, o pedido de cassação se reconheceu procedente por trinta e nove votos a favor, quatro contrários e nove abstenções. A celeridade do processo instou a participação da Unasul. No mesmo dia em que a votação do impeachment ainda havia sido aprovada na Câmara dos deputados, todos os ministros das Relações Exteriores da Unasul, que estavam no Brasil em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), deslocaram-se para o Paraguai na tentativa de reverter o quadro político.

A delegação de ministros, chefiada pelo então Secretário Geral do bloco, Ali Rodriguez, demonstrou apoio a Lugo e manteve reuniões com o mesmo e com autoridades políticas do Congresso. O objetivo da delegação no país era o de exigir o cumprimento da legítima defesa ao mandatário. Na ocasião, a delegação afirmou que os problemas que acometem um país sócio afetam todos os demais. Os

chanceleres também rogaram pelo respeito à soberania popular que elegera Lugo democraticamente. O posicionamento dos chanceleres foi de que o Congresso não respeitou os procedimentos democráticos.

A partir da manifestação contrária dos ministros da Unasul quanto à destituição do ex-presidente do Paraguai, Fernando Lugo, e consequente reconhecimento da posse de seu então vice-presidente, Federico Franco, o Paraguai foi submetido a uma série de medidas, dentre as quais a suspensão da Unasul, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), do Projeto de Cooperação da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Procoopsur) e de seus respectivos eventos - como a Cúpula de Presidentes do Mercosul, a Reunião Especializada de Cooperativas (Recm) do bloco e a reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado da Unasul, na qual o país exercia a presidência pro tempore.

Tais sanções foram aplicadas com vigência até as próximas eleições presidenciais no país, a serem realizadas em agosto de 2013, pois de acordo com o Protocolo de Ushuaia, mecanismo que condiciona a participação de um país no Mercosul à plena vigência das instituições democráticas, houve um rito sumário contra Lugo e o rompimento da ordem democrática no Paraguai. Concomitantemente, países da Unasul, liderados pelo Equador, procuraram obter a interrupção temporária do Paraguai das atividades da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac), assim como Equador e Peru solicitaram a suspensão do país da Associação Latino-americana de Integração (Aladi). Contudo, as sanções empregadas foram estritamente políticas e não econômicas.

Ademais, Unasul e o Mercosul não reconheceram a legitimidade do governo de Federico Franco, o que suscitou a deflagração de crises diplomáticas com os países do entorno, sobretudo com a Argentina e a Venezuela. Os ministros das Relações Exteriores da Unasul afirmaram que o bloco não reconhece o novo presidente paraguaio Federico Franco. Os chanceleres informaram que se reuniram com Franco, dirigentes partidários e autoridades legislativas, dos quais não obtiveram respostas favoráveis sobre garantias e processos democráticos que haviam solicitado no decurso do impeachment. Por fim, vota-se pela suspensão do Paraguai da Unasul até as eleições presidenciais de 2013. A medida se destinou a

desestimular outros países a realizar ações similares na região.

3.2.6 Crise na Venezuela (2013-2016)

A morte do ex-presidente da Venezuela Hugo Chávez, em 2013, e a consequente sucessão presidencial de Nicolás Maduro marcam o início de uma fase de crise econômica, política e social na Venezuela que se perpetua nos dias atuais. A continuidade das diretrizes políticas adotadas na Venezuela bolivariana, instituídas ao longo dos 14 anos do governo Chávez, demonstram sinais de enfraquecimento diante da piora generalizada nos índices socioeconômicos.

As medidas tomadas pelo governo resultaram no aumento da repressão e da pobreza e foram ineficazes no sentido de reverter um cenário crítico. Os questionamentos interno e da comunidade internacional à legitimidade de Maduro refletiram-se na impopularidade presidencial e na perda da maioria parlamentar nas eleições de 2015.

Sabe-se que a economia venezuelana é altamente dependente do petróleo, sendo a força propulsora responsável pelo desenvolvimento endógeno e para a expansão da economia em todos os seus níveis, em especial nos gastos públicos. Esta também se configurou como ferramenta fundamental do chavismo na primeira década do século XXI para afiançar os intentos da ALBA e das iniciativas regionais de que a Venezuela tomou parte no período, principalmente devido à crescente demanda de energia por parte dos países vizinhos e emergentes. Entretanto, esse cenário passa a dar sinais de insustentabilidade a partir de 2013, em face de mudanças no mercado global de commodities e das mudanças no panorama da América Latina. Desde então, a Petróleos de Venezuela (PDVSA) levou a uma queda de 50% na produção (MIJARES; SILVA, 2018).

Em 2014, a contestação ao governo Maduro se intensifica devido um desdobramento da crise econômica que resultou em um quadro de desabastecimento alimentício, levando à escassez generalizada dos produtos de subsistência em todo o país e a uma série de protestos contra o governo venezuelano, bem como o aumento da repressão a manifestantes em um quadro de desdobramentos autoritários.

Desde a sua fundação, a UNASUL cumpre um papel de reforço à legitimidade dos mandatos presidenciais venezuelanos. As manifestações de apoio vão além daquelas situações em que o organismo é instado a se posicionar sobre a observância eleitoral. É o caso da declaração conjunta, de 25 de fevereiro de 2009, em que os chefes de governo e de Estado “expressam sua profunda satisfação pela ampla participação cidadã” no Referendo Aprobatorio para a Emenda à Constituição Nacional³⁰. No documento, os representantes dos países sul-americanos reforçam a “madureza e o profundo sentido democrático” do povo e do governo venezuelano (UNASUL, 2009).

A partir de 2015, é importante notar que a Venezuela passa a concentrar grande atenção na Unasul, atestada a partir do compilado de declarações que versam sobre a crise do governo Maduro. De acordo com o levantamento feito em Luigi (2017), todas as declarações emitidas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores no ano 2015 tratam dos desdobramentos da crise venezuelana, quais sejam, o Comunicado da Unasul sobre a Continuidade do Diálogo Político na Venezuela; Comunicado da Unasul sobre o Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre Venezuela; Comunicado da Unasul sobre a Lei Aplicada pelo Governo dos Estados Unidos da América”. Em 2016, a crise venezuelana continua a ser uma pauta dos ministros, embora reduzidamente (ITAMARATY apud LUIGI, 2017).

A presidente Rousseff, até o fim do seu mandato, reafirmou publicamente o apoio à vigência do governo Maduro e o rechaço a medidas unilaterais de caráter intervencionista que representavam, segundo a mandatária, uma política de isolamento ao país bolivariano. Em contrapartida, a presidente sempre manteve a defesa de uma saída para a crise venezuelana que fosse negociada pelos canais de diálogo da Unasul (EBC, 2015a).

Nesse sentido, a mandatária reitera o discurso do governo antecessor, embora não haja resultados práticos mais evidentes. Ainda no início do mandato de

³⁰ O Referendo Aprobatorio da Emenda Constitucional tratou-se de consulta popular convocada pela Presidência venezuelana em que a proposta de emenda constitucional aos artigos 160, 162, 174, 192 e 230 foi aprovada por maioria dos votos, permitindo, assim, a possibilidade de reeleição ilimitada a todos os postulantes a cargos públicos eletivos. Para saber mais: ‘Chávez vence referendo e conquista reeleição ilimitada’, BBC, 15/02/2009.

Lula da Silva, em 2003, a iniciativa brasileira pela criação do Grupo dos Países Amigos da Venezuela (GPAV), que visava uma interlocução política em reação à crise política³¹ na Venezuela à época, demonstrou que, a despeito da diversidade dos membros da articulação (Brasil, Chile, Espanha, Estados Unidos, México e Portugal), a estabilidade da Venezuela é encarada como vital para o ordenamento regional.

Por fim, reitera-se que, embora a Unasul tenha tido um papel evidente no acompanhamento dos processos eleitorais venezuelanos em 2013 e 2015, a organização não atua eficazmente na reversão dos efeitos regionais gerados na crise venezuelana, e nem demonstra um engajamento efetivo na mediação do conflito com Nicolás Maduro. O que se vê notadamente a partir de 2015 é um quadro de deterioração ainda maior na Venezuela e também no interior do bloco sul-americano.

³¹ No momento da constituição do GPAV, a oposição encampou uma greve que se arrastava por 45 dias e que exigia a renúncia de Hugo Chávez da presidência ou a realização eleições antecipadas (FOLHA DE S. PAULO, 2003).

“Nós queremos uma Unasul renovada, fortalecida e atuante, e sabemos que ela contribuirá para a integração e o convívio harmônico entre nossos povos, consolidando a América do Sul como exemplo de paz, de união, em um mundo cada vez mais conturbado pelas incertezas de ordem política e econômica”.

(Dilma Rousseff, 2014)

4 O PAPEL DA UNASUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A revigoração do regionalismo sul-americano no governo Lula da Silva e as mudanças na política externa brasileira do período suscitaram uma literatura que enfatiza o papel do Brasil na condução desse processo, como em Guimarães (2006), Menezes (2010). Essa expectativa é sustentada ainda por setores da elite política e intelectual do país (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010). Por outro lado, acredita-se que essa é uma potencialidade que não concretiza efetivamente em razão de um descomprometimento do país para com o seu entorno e a dubiedade de interesses de sua política externa (SANAHUJA, 2010; MALAMUD, 2011). Ademais, a percepção de Brasília nem sempre encontra respaldo em seus homólogos sul-americanos, já que há críticas quanto à aceitação de uma liderança do Brasil por parte dos países da região, demonstrando ainda o caráter ambíguo desta entre os vizinhos sul-americanos (LIMA, 2013).

Em todos os casos, a expectativa que recai sobre o Brasil nesse primeiro momento não ocorre sem motivos e reside no peso relativo que o país ocupa em relação aos homólogos sul-americanos. Sua disponibilidade em conceder recursos para o FOCEM, para o financiamento da infraestrutura regional via BNDES, além de investimento político na Unasul, principalmente no CDS e no CSS, são exemplos que demonstram a sua potencialidade para liderar processos multilaterais e iniciativas de escopo regional. Ademais, a aproximação com o entorno representou um processo de construção de confiança frente a seu contestado descolamento da América do Sul. Significa ainda o reforço do papel do Brasil na construção de uma governança regional (MALAMUD; ALCANIZ, 2017)

Já em um segundo momento, de encerramento do ciclo petista no poder, quando se torna possível avaliar o governo da mandatária Dilma Rousseff como um todo, demonstra-se que essa liderança em potencial perde força conforme o desenrolar da gestão da mandatária e o tipo de condução presidencial entre 2011-2016. Assim sendo, a questão essencial desse capítulo busca pensar que papel a Unasul ocupa no governo brasileiro do período, levando em consideração o debate travado no início desse trabalho, que supõe que os processos regionais estão em constante modificação e condicionados pelos atores e objetivos que os conduzem.

A seções estão ordenadas do seguinte modo. Primeiramente, são informadas sucintamente as condicionantes gerais da política externa brasileira para a América do Sul e que evidenciam que a Unasul faz parte de um projeto de longo prazo do Ministério das Relações Exteriores. Esse é um ponto recorrente enfatizado pelos partícipes desse processo entrevistados para a pesquisa, que ajuda a entender a historicidade do pensamento que leva à Unasul e enfraquece a tese segundo a qual a organização nasce de um “clube do Lula” e que representa uma “sucursal do Foro de São Paulo”³².

Em seguida, analisam-se as condicionantes do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja perspectiva sobre o regional e o internacional deve ser considerada à medida em que provavelmente influencia no direcionamento da política externa dos governos petistas e no sentido que se confere à integração regional. Parte-se, então, para a avaliação do governo Rousseff³³, tendo anteriormente explicitado de modo breve um balanço do governo Lula da Silva na primeira fase da Unasul. A incursão no período do governo antecedente faz-se necessária, pois é quando as bases do pensamento da Unasul são formuladas e o teor de uma conduta governamental é estabelecido.

Por fim, a última seção retoma o mote inicial do capítulo na tentativa de discutir o papel da Unasul, tanto sob a perspectiva dos interesses de longo prazo da política externa brasileira, quanto sob o ponto de vista governamental da gestão da mandatária.

4.1 Condicionantes da Política Externa Brasileira

Avançando na análise da política externa brasileira, é possível traçar uma convergência entre a opção dos governos petistas pela integração regional e uma predisposição anterior do Estado brasileiro. Há previsão constitucional que elenca

³² Para saber mais, acesse: <https://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/como-o-pt-quer-garantir-o-poder-com-a-unasul-fachada-do-foro-de-sao-paulo-por-meio-de-mais-8216-exercitos-8217-e-8216-eleitores-8217/>.

³³ Nesse sentido, a investigação presente em “O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)”, dos autores Fuccille, Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida, publicada durante a etapa final de desenvolvimento deste projeto de pesquisa, antecipa importante base para os resultados deste trabalho.

a integração regional como princípio das relações internacionais do país. Sabe-se que a carta magna de 1988 deu destaque a região da América Latina³⁴ enquanto área de consecução de objetivos brasileiros. No artigo 4º, parágrafo único, diz-se que o país “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988). Desde 1990, no entanto, o Brasil vem buscando constituir mais claramente a sua opção pela América do Sul e demonstrando, assim, a obsolescência de América Latina enquanto conceito operacionalizável da política externa brasileira (SPEKTOR, 2010).

Na última década do século XX, o reforço da ideia de América do Sul na política externa brasileira ocorreu em um momento de recrudescimento do fenômeno regionalista no bojo das dinâmicas da globalização mundial. No escopo regional, seu desdobramento se dá pela criação do Mercosul, que vem a se tornar a mais importante organização da sua natureza na América do Sul. Com o bloco, a proposta de integrar economicamente o cone sul é alçada a outros patamares, alimentando perspectivas de aprofundamento e ampliação para outros parceiros do subcontinente.

Em 1994, a proposição de constituir uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) almejava a complementariedade do Mercosul por meio da constituição de uma zona de livre comércio sul-americana em um prazo de 10 anos (FOLHA DE S. PAULO, 1994). À época, a ALCSA foi encabeçada pelo então chanceler do governo Itamar Franco, Celso Amorim. Não por acaso a proposta, que não saiu do papel, retornaria sob outro desenho no formato da CASA, em 2004, e da Unasul, em 2008, a partir da recondução de Amorim à chefia do Itamaraty em 2003.

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) já demonstra iniciativas concretas no sentido de ampliar e fortalecer relações com a América do Sul, tal qual o encontro pioneiro que reuniu presidentes sul-americanos em 2000. À

³⁴ Anteriormente, no entanto, outros empreendimentos regionais já encaravam a região sob o ponto de vista de seu potencial de desenvolvimento econômico. É o caso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada em 1960, por assinatura do Tratado de Montevideu, cujo objetivo inicial era a formação de uma Zona de Livre Comércio, e de sua versão reestruturada em 1980 sob a alcunha de Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

época, Celso Lafer, então ministro das Relações Exteriores nos dois últimos anos da gestão Cardoso, reconhece que a América do Sul participa da identidade internacional do Brasil (LAFER, 2001). Em sua curta passagem pelo Ministério, Lafer defendia uma gestão voltada para o estreitamento dos laços entre o Mercosul e a Comunidade Andina, seguindo um direcionamento pela “defesa da integração da América do Sul” (FOLHA DE S. PAULO, 2001).

No mesmo período, Rubens Barbosa, embaixador brasileiro em Washington, defende “a ideia de que o Brasil assumira, de fato, na América do Sul, um papel de liderança que já vem fazendo informalmente” e conclui, após um breve desenvolvimento da ideia, que:

[...] uma proposta deste tipo implicará uma mudança de atitude em relação ao protagonismo do Brasil nas crises internas dos países da região, como as que ocorrem na Colômbia e Equador e um envolvimento mais direto no que ocorre em outros como Venezuela e as ações com vistas à reintegração de Cuba. (BARBOSA apud LIMA, 2013, p. 194-195).

A declaração de Barbosa, captada dos escritos entre o embaixador e o presidente Cardoso, demonstra a defesa por um perfil de liderança brasileiro na região. Nota-se, com isso, que o germe de um alargamento das relações de associação do Brasil com a América do Sul é dado anteriormente às gestões petistas, inclusive no que tange ao envolvimento do país nos problemas da região. Pode-se afirmar ainda que a busca de um maior aprofundamento da integração regional é um intento que anima setores do Ministério das Relações Exteriores desde antes.

É válido, por fim, mencionar o papel do Itamaraty. A política externa brasileira é reconhecida por seus elementos de continuidades, cristalizados por um conjunto de crenças que informaram padrões normativos no interior do Ministério das Relações Exteriores. Os traços de continuidade devem-se em grande parte ao “poder de burocracia especializada” do Itamaraty no forte arranjo institucional do país, tornando possível a perpetuação de valores e objetivos no tempo e uma concentração da formulação da política externa, o que a torna uma pauta menos suscetível a ingerências da política doméstica (SARAIVA, 2010).

Em contrapartida, conforme a própria qualificação feita em Saraiva (2010), desenvolveram-se tendências divergentes de pensamentos no Itamaraty que

podem ser sintetizadas em dois grandes grupos, o dos institucionalistas pragmáticos e dos autonomistas, os quais inferem no tipo de abordagem sobre qual dever ser modelo de inserção internacional do país. Como destaca-se mais à frente, é a corrente autonomista que ganha destaque na administração federal a partir de 2003, e que imprimem uma concepção própria sobre os intentos brasileiros na região sul-americana.

Em relação à América do Sul os autonomistas defendem um projeto claramente estruturado com vistas à construção da liderança do Brasil na região, [...] Sendo assim, o processo de integração sob a liderança brasileira é considerado prioritário e paralelo à trajetória de ascensão do país na política internacional; é identificado como o caminho para melhor inserção internacional e que possibilitaria a realização do potencial brasileiro e da formação de um bloco capaz de exercer influência internacional. (SARAIVA, 2010, p. 49-50).

Por fim, ainda que haja clara inflexão da agenda sul-americana no governo Lula da Silva, pontua-se que um redirecionamento na política externa brasileira já se nota um aspecto crescente a partir do último governo Cardoso. Acerca disso, Reis da Silva (2010, p. 22) pontua que “talvez esse seja um dos traços de continuidade mais marcantes entre os dois governos, que confere uma política de Estado de longo prazo ao projeto brasileiro e sul-americano”.

4.2 A perspectiva do Partido dos Trabalhadores sobre o regionalismo

A chegada de Lula da Silva à presidência da República traz consigo o debute do Partido dos Trabalhos no Executivo nacional. Há evidências de que o partido foi condicionante da visão programática levada a cabo a partir de 2003. Em entrevista para essa pesquisa, Valter Pomar³⁵, secretário de relações internacionais do PT durante o governo Lula da Silva (2005-2010), assume que “a Secretaria de Relações Internacionais do PT teve um papel muito influente na formulação do programa de governo apresentado em 2002” (POMAR, 2018). Embora a tarefa de formulação tenha ficado a cargo do próprio governo desde a posse de Lula, conforme assevera Pomar (2018), “havia muita concordância entre o que o Partido

³⁵ Valter Pomar concedeu entrevista para a pesquisa, no dia 14 de junho de 2018, via correio eletrônico, conforme consta no Apêndice B deste trabalho.

pensava, com aquilo que o governo pensava e fazia na área internacional”, assim sendo, “o fato de a influência ser menor era um fato com reduzidas consequências”.

De acordo com Pomar, a América Latina e, mais especificamente, a integração na América do Sul, sempre foi um elemento reforçado na visão programática do Partido. Segundo ele, as ideias do PT, assim como dos partidos com os quais se relacionava no âmbito do Foro de São Paulo, “contribuíram para formular a política do governo”. No entanto, assim como será tratado adiante, Pomar reconhece que outra fonte desta política foi o setor “progressista e nacionalista do Itamaraty”.

No documento “Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil” (2002), são elencados três eixos estruturantes que formam as bases do programa de governo de Lula da Silva: o social, o nacional e o democrático. A primeira menção de fato a uma política para o regionalismo sul-americano está inserida no eixo estruturante “nacional”. O ponto central enfatizado em tal eixo é a inserção soberana do Brasil no mundo, ainda que tal inserção soberana possua um viés econômico evidente na maioria dos parágrafos que se seguem.

No item 54, que trata diretamente dos termos dirigentes da política externa de modo mais amplo, o documento assinala que “será decisivo utilizar o peso internacional do Brasil para mobilizar e articular partidos, governos e forças políticas que lutam por sua identidade e autonomia” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002a, p. 14). O partido reconhece ainda que o momento de crítica ao neoliberalismo àquela época permitiria um contexto favorável para introduzir um projeto que permite combinar “a defesa da soberania com a luta por uma ordem internacional”.

O Programa de Governo (2002b) do então presidenciável Lula da Silva, a política externa é elencada como ferramenta a serviço de um desenvolvimento nacional alternativo, que busca resguardar o país das vulnerabilidades advindas de instabilidades do mercado internacional. Percebe-se que, no plano de propostas, a política externa é concebida instrumento para uma atuação mais autônoma e soberana do Brasil e parte integrante de um projeto desenvolvimentista doméstico.

O Programa coloca como proposta que “o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul” (PT, 2002b, p. 6), como

via de, nas palavras do texto, promover um projeto de impacto continental. Já no tocante às relações exteriores de modo geral, afirma-se que o país buscará um relacionamento especial com todos os países que compõem a América Latina. Nessas propostas, a reconstrução do Mercosul é colocada como elemento decisivo para a política de regionalização buscada pelo Brasil.

Ademais, depreende-se da visão do PT a ideia segundo a qual o Brasil deveria exercer um papel propositivo junto aos países do continente. Em certa medida do texto, no tocante à política de regionalização do país, o programa estabelece que a política externa do Brasil deverá assumir a tarefa de mostrar que os interesses nacionais do país são convergentes com os interesses dos países vizinhos no tocante ao âmbito regional. Em relação ao tema da ALCA, que à época estava na ordem do dia da agenda dos países americanos, o programa estipula que essa nova proposta de relação com os países vizinhos é fundamental como reforço estratégico frente às negociações com os Estados Unidos.

Essa perspectiva, de tomar a aproximação do Brasil com países latino-americanos, e preponderantemente os sul-americanos, como meio de afiançar uma capacidade maior de contrabalancear o poder de potências mundiais, principalmente os EUA, demonstra ser uma constante do pensamento do PT que se perpetua, ainda que mais timidamente, posteriormente à chegada de Lula ao poder.

Nos termos colocados pelo partido, como discutiu-se anteriormente, o regionalismo de que se fala, e que virá a ser uma visão oficial do governo Lula, possui um componente de salvaguarda aos países em desenvolvimento frente aos que são considerados aspectos negativos de uma liberalização comercial desenfreada. Tal concepção foi então evidenciada no Programa Presidencial de 2002, quando a integração regional defendida é uma em que hajam mecanismos compensatórios destinados ao proveito das nações menos estruturadas, fundadas em relações de equilíbrio e que favoreçam um desenvolvimento mais harmônico.

Em estudo de larga base documental, Sousa (2018) demonstra de que modo a visão do Partido dos Trabalhadores sobre o internacional moldou a política externa levada a cabo a partir de 2003, sobretudo, no tocante à região sul-americana. Tal estudo demonstra também que:

A atuação do governo do PT influenciou em larga medida as relações com os vizinhos sul-americanos e dinamizou uma estrutura de diálogo que tardava a ser construída. O fomento das iniciativas de integração já existentes e a criação de novas, sublinha a vontade de fazer política para além das fronteiras, numa visão holística em que o desenvolvimento econômico e social não pode ser pensado somente em espaço doméstico. (SOUSA, 2018, p. 107).

Em suma, o cotejamento do conteúdo programático do Partido dos Trabalhadores ao teor do Tratado Constitutivo da Unasul revela uma sinergia de visões e ideias sobre o significado que a integração regional possui a esses países para a geração de autonomia e o fortalecimento regional frente às relações assimétricas do sistema internacional.

Em termos do PT, há ainda que se destacar o papel de Marco Aurélio Garcia, enquanto intelectual orgânico, que lança as bases dos principais direcionamentos do programa de relações internacionais do partido, e que se torna, nos governos petistas, Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais. Tal posto adquire importante status no governo Lula da Silva em razão do papel exercido na formulação da política externa do período, embora acredita-se que a sua atuação passa por um sensível declínio durante o período Rousseff (FUCCILLE, 2016). Recorda-se ainda que Garcia coordenou o Programa de Governo da presidente Rousseff, em 2010.

4.3 O governo Lula da Silva e a gênese da Unasul

Os primeiros direcionamentos da política externa para a Unasul são oriundos do governo Lula da Silva. Desde a posse presidencial, tornou-se recorrente, nos discursos presidenciais e de seu ministro das Relações Exteriores, chanceler Celso Amorim, o sentido de aproximação estratégica do Brasil para com a América do Sul (Brasil, 2008). Essa aproximação foi consubstanciada pela diplomacia presidencial de Lula da Silva, que, nos primeiros dois anos, cumpriu agenda de visitas oficiais a todos os países da região e que, somente nos primeiros 8 meses, recebera a visita de todos os presidentes sul-americanos (AMORIM, 2010).

De acordo com Amorim (2013, p. 125), o processo que almejou “a formação de um espaço econômico-político sul-americano” não se deu de modo uniforme e totalmente convergente: contou com avanços e recuos, levou tempo para florescer, e demandou redução de desconfianças e o fortalecimento das relações bilaterais, além de importante engajamento presidencial³⁶. O fundamental durante a formação da UNASUL residia na necessidade de “[...] aproximar os que advogavam uma integração econômica limitada, em razão de vínculos externos à América do Sul, dos que enfatizavam a dimensão política da integração” (AMORIM, 2013, p. 137).

Nas palavras de Lula da Silva, tal aproximação demarca uma “nova forma de relacionamento” fincada principalmente no respeito mútuo e na melhoria do diálogo e da cooperação regionais (SILVA, 2003; SILVA, 2004). Na concepção da chancelaria brasileira, essa estratégia está comprometida a um redesenho da inserção internacional do Brasil, que passa atrelar os interesses do País à ideia de integração regional sul-americana (AMORIM, 2004). O crescimento econômico, a estabilidade monetária, a permanência da democracia, a melhoria dos indicadores sociais e a redução da pobreza (AMORIM, 2010) são fatores de sustentação de que se vale a política externa do período.

O expressivo aumento da demanda internacional por commodities é um fator que, de modo geral, agiu favoravelmente ao conjunto dos países latino-americanos na primeira década do século XXI. No caso do Brasil da primeira década, a adoção de políticas econômicas redistributivas e de investimento público em obras de infraestrutura e na esfera social é um fator que também atuou para a geração de um cenário econômico doméstico mais positivo e, conseqüentemente, mais propício para as opções governamentais levadas a cabo nas Relações Exteriores do país (CARVALHO, 2018).

Conforme o mandato presidencial se estendia, a referência à América do Sul foi sendo atualizada sob a necessidade de constituição de um polo de poder regional, cabendo ao Brasil a condução desse processo. Ao final do primeiro governo, o desenho de uma comunidade de nações sul-americanas passa a ficar mais evidente nos discursos diplomáticos.

³⁶ (Ibidem: 138-139).

A América do Sul deve ser nossa prioridade porque o mundo está se unindo em blocos e as Américas ainda não formaram um bloco. Há uma superpotência, outros países em desenvolvimento e até nações muito pequenas e pobres. Mas a América do Sul poderia ser um bloco de nações, que não é homogêneo, que tem seus próprios conflitos, mas que também tem a possibilidade de formar uma grande união com a capacidade de negociar (AMORIM, 2006).

Desse ponto de vista, a constituição de uma comunidade de nações é vista tanto como um direcionamento da política externa como uma resposta ao ordenamento global. Ou seja, tal arranjo satisfaria a pretensão brasileira de ampliação do seu escopo de atuação, bem como estimularia o potencial de negociação conjunto da América do Sul em outras instâncias internacionais.

A Unasul corresponde a um “segundo nível da integração regional”, de dimensão política e instrumental para o diálogo (Amorim, 2010). Do ponto de vista intrarregional, esse instrumento é entendido como ferramenta de aproximação entre e de redução de desconfianças entre os países. Do ponto de vista extrarregional, a interlocução é vista como a capacidade de a região agir como um ator internacional. Ainda que esse status não tenha sido desenvolvido efetivamente na prática pela Unasul nos últimos anos, o fato de o presidente Barack Obama ter solicitado uma reunião com o organismo³⁷, durante a Quinta Reunião de Cúpula das Américas, em Porto de Espanha, ilustra esse papel.

Nesse primeiro momento da Unasul, o governo Lula corroborou para a criação dos fundamentos da organização e para a efetivação dos canais de diálogo presidencial, que se mostraram úteis na conformação de âmbitos de cooperação, com destaque para a defesa, e em respostas a crises regionais, tal qual demonstrado no capítulo anterior. Ao fim da gestão Amorim à frente do Itamaraty, essa era a faceta mais bem estimulada da recém-constituída Unasul.

Para tanto, os arranjos na burocracia interno foram decisivos na correspondência desse cenário. Além do próprio Amorim, ministro das Relações Exteriores, Marco Aurélio Garcia, assessor para Assuntos Internacionais, e Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral das Relações Exteriores, são considerados

³⁷ Ver em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/obama-pede-reuniao-com-unasul-antes-de-cupula-das-americas-267318.html>

os principais influenciadores da formulação da política externa do período (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; CORNETET, 2014).

Além disso, Nelson Jobim, enquanto ministro da Defesa do segundo governo Lula da Silva, tem um papel importante no processo responsável por inspirar a dimensão da Defesa na política externa regional do Brasil³⁸, e que corroborou para a proposição do CDS na Unasul (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016).

4.4 O governo Dilma Rousseff e o segundo momento da Unasul

Nas eleições 2010, Dilma Vana Rousseff foi eleita presidente da República do Brasil pelo PT, sendo também a primeira mulher a ocupar o mais alto posto do Executivo nacional brasileiro. Foi reeleita para o segundo mandato consecutivo em 2014 e chefiou o Executivo nacional até a data de seu afastamento, em 12 de maio de 2016, por efeito da aprovação, no Senado, de abertura do processo de impeachment, que a destituiu definitivamente do cargo em 31 de agosto de 2016. Durante grande parte do seu primeiro governo, o Ministério das Relações Exteriores esteve sob a chefia do diplomata Antonio Patriota (2011-2013), tendo sido sucedido pelos diplomatas Luiz Alberto Figueiredo Machado (2013-2015) e, então, Mauro Vieira (2015-2016), sendo este o último chanceler a compor a administração Rousseff, já no segundo mandato da presidente.

Sendo assim, o período de 2011 a 2016 que satisfaz o governo Rousseff, mas prioritariamente o seu primeiro mandato, mostra-se de relevância para o estudo da Unasul, dado que se dá concomitantemente ao que se pode considerar um segundo momento da organização, satisfazendo o período de sua implementação. A partir de 2011 – portanto, coincidente com o primeiro ano de Rousseff como mandatária -, que o bloco sul-americano adquire personalidade jurídica. Trata-se de um momento crucial na vida institucional da Unasul, que tem a oportunidade de colocar a teste as prerrogativas estabelecidas em seu Tratado Constitutivo e

³⁸ Depreende-se do governo Lula da Silva uma série de iniciativas domésticas que sinalizam o incremento da pauta da Defesa, como o lançamento da Política de Defesa Nacional (PDN), em nova versão, e da Estratégia Nacional de Defesa (END), além de incentivos à indústria nacional de defesa, e que sugerem ainda o intento de aproximar a pauta aos desígnios da política externa do período.

desenvolver a institucionalidade dos processos geridos no interior do bloco até então.

Remanejado da função que exerceu como Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores entre os anos de 2009 e 2010, Patriota ascende a chanceler com a promessa de manter as linhas gerais da política externa que confere ênfase à América do Sul, que incluem o Mercosul e a Unasul. Segundo Patriota, caberia à nova gestão completar as transformações rumo a um espaço sul-americano mais integrado, pacífico e coeso, em que cada país vizinho viria a ter de Brasília uma “atenção crescentemente diferenciada” (PATRIOTA, 2011).

Em linhas gerais, são mantidos na administração Rousseff os principais formuladores da política externa do governo Lula da Silva, como no caso de Marco Aurélio Garcia na Assessoria para Assuntos Internacionais, embora haja modificações pontuais. O ex-chanceler Celso Amorim passa à chefia do Ministério da Defesa do primeiro mandato de Rousseff, já Samuel Pinheiro Guimarães, então Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos por breve período (2009-2010), é designado Alto-Representante Geral do Mercosul, posto em que permanece de 2011 a 2012. Há ainda o próprio diplomata Antonio Patriota, conforme citado anteriormente, que ascende de Secretário-Geral à Chefe do Itamaraty no governo Rousseff, cargo ocupado até agosto de 2013³⁹.

Já no campo dos prováveis influenciadores diretos da política externa do governo Rousseff do primeiro mandato, os ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Fernando Pimentel, e da Fazenda, Guido Mantega, despontam como fundamentais porta-vozes da Presidência nos temas econômicos da Política Externa. Já o supracitado Assessor da Presidência para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, e o então ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, Gilberto Carvalho, mantêm-se como conselheiros prioritários da mandatária em assuntos de cunho político e social (LOPES, 2013).

Sabe-se que a política externa, embora se realize exteriormente, engendra processos internos fundamentais para a sua consecução. O governo Rousseff não indica iniciativas significativas na burocracia do Itamaraty que demonstrem avanços

³⁹ Uma análise das dinâmicas burocráticas desse período é apresentada em Cornetet (2014).

ou mesmo um senso de priorização da Unasul. As principais mudanças nesse sentido datam ainda da administração Lula da Silva, período em que a pasta deixa a antiga divisão do Grupo de Rio (que já tratava de temas que envolviam, dentre outros, a Unasul) e passa a ter uma divisão própria, a Coordenadoria Geral da Unasul, vinculada à Subsecretaria-Geral da América Latina e do Caribe (SGALC). No governo Rousseff, em contrapartida, há diminuição de funcionários lotados nesta divisão⁴⁰, perfazendo um total de 06 encarregados diretos com a Unasul.

A criação de uma delegação brasileira para a Unasul, que é uma modalidade de representação do País recorrente em outros organismos internacionais, como OEA e ONU, é um projeto que não se concretiza. Em vista disso, o acompanhamento exterior dos assuntos relacionados ao bloco sul-americano é concentrado em duas figuras principais, quais sejam, a Embaixada do Brasil em Quito, cidade onde se encontra a sede do bloco, e uma assessoria que é indicada por cada país ao Secretário Geral da organização⁴¹.

O governo Rousseff mantém a América do Sul como principal região de destino para visitas presidenciais de caráter bilateral. Essa ênfase é também notada a nível da chancelaria. Segundo a prestação de contas do próprio ministro Patriota (2013), nos dois primeiros anos do governo da mandatária, o chanceler brasileiro realizou 36 visitas, sendo 12 destas em nível presidencial, a países da América do Sul. Tanto o recorte sul-americano quanto os projetos no marco da cooperação e integração regional latino-americanos, como Mercosul, Unasul e CELAC, são atributos naturalmente reforçados na dimensão discursiva dos chefes do Itamaraty desse período.

O crescimento das trocas comerciais do Brasil com países sul-americanos durante os governos Lula da Silva é um dado frequentemente utilizado pelos representantes políticos para justificar a importância da região também em termos econômico-comerciais. De modo geral, o comércio intrarregional se ampliou. De acordo com o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, a intensificação dos fluxos comerciais permitiu o crescimento das exportações brasileiras na região

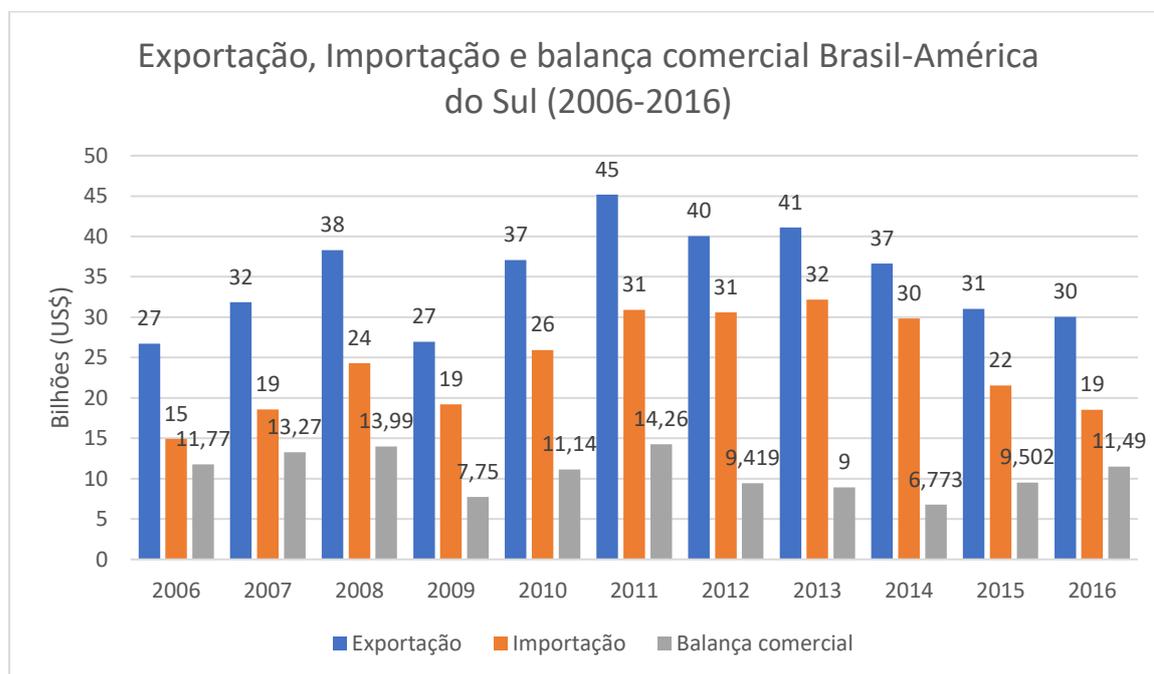
⁴⁰ Não foi obtido acesso a esses números. No entanto, a informação foi prestada em entrevista ao Diplomata (2018).

⁴¹ Informações coletadas na entrevista com o diplomata.

de US\$ 7,5 bilhões, em 2002, para US\$ 37 bilhões, em 2010. A América do Sul representa 15% do comércio global do País

O primeiro ano do governo Rousseff apresenta o patamar mais expressivo do comércio exterior com a América do Sul da série histórica (US\$ 45 bilhões), reflexo da vigorosa recuperação vivenciada na economia brasileira em 2010 (Figura 2). Os números demonstram que a queda representada na balança comercial de 2009 é superada por um vertiginoso crescimento no ano seguinte, atingindo patamares de crescimento similares aos conquistados no período imediatamente anterior à crise externa de 2008. Em contrapartida, durante a gestão da mandatária, o declínio do saldo comercial com a região se inicia já em 2012, sofrendo queda mais acentuada nas exportações em 2013 e 2014, ano este em que a economia brasileira entra em seu ciclo recessivo.

Figura 2 – Comércio exterior Brasil-América do Sul (2006-2016)



Fonte: elaboração própria, com base em Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2018). Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

A noção de “prioridade regional” é uma constante reforçada nessa dimensão discursiva: “A América do Sul permanece o foco prioritário da ação externa, onde, ademais do relacionamento bilateral com cada um dos países da região, operamos

no âmbito de mecanismos de integração: Mercosul e Unasul” (PATRIOTA, 2013). Os desdobramentos práticos dessa priorização do espaço sul-americano no período, contudo, merecem ser mais bem verificados.

Nota-se provável mudança de ênfase do discurso do Itamaraty a partir de 2013, que é realçada pelos dois volumes de compilações sobre a política externa brasileira de 2011 a 2013 organizadas pelo ministro das Relações Exteriores⁴². Enquanto o primeiro volume, dedicado a discursos, artigos e entrevistas de 2011 a 2012, concentra uma seção completa à abordagem da atuação brasileira na América do Sul, sob o título “América do Sul como destino e opção”, o segundo volume, por seu turno, que trata dos meses entre janeiro e agosto de 2013, omite a referência direta à região em suas seções temáticas enquanto lança mão dos aspectos que enfatizam a participação do país nas frentes de atuação global, versadas em temas como os direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, e a governança global.

Trata-se de uma percepção que está em sintonia com o direcionamento da agenda do Itamaraty no período. De acordo com Lopes (2013), a gestão Patriota à frente do Itamaraty sinalizou uma “suave correção de rumos” que acolhia parcialmente traços de uma diplomacia mais convencional, reivindicada por certos segmentos sociais, e acenava uma aproximação maior com temas globais em detrimento dos compromissos com o regionalismo pós-liberal do entorno sul-americano. Outra característica salientada, e que demarca um contraste importante em relação à administração antecedente, é o baixo perfil de entrosamento mantido entre Patriota e Rousseff, refletido tanto no contingenciamento para o MRE quanto pela baixa frequência de despachos mantidos entre o ministro e a presidente (LOPES, 2013). Considera-se que esse conjunto de fatores corrobora para um sintoma de esvaziamento do Itamaraty que tem impacto no sentido de reduzir a importância geral da América do Sul na Política Externa do governo Rousseff (LEÃO, 2016).

O primeiro mandato de Rousseff coincide, no âmbito da Unasul, com o período de efetivação dos Conselhos Setoriais e de novas e importantes instâncias organizacionais, tais quais o ISAGS, do Conselho de Saúde, o CEED e a ESUDE,

⁴² Saiba mais em: Patriota (2013; 2016).

do Conselho de Defesa, as Missões Eleitorais, do Conselho Eleitoral, e ainda o Fórum de Participação Cidadã. A expansão temática própria desse segundo momento da organização permite que outros atores do Executivo nacional, juntamente da Assessoria da Presidência para Assuntos Internacionais, passem a ter participação mais ativa e, por conta disto, uma provável influência mais decisiva na política externa brasileira para a Unasul (Quadro 4).

Quadro 4 – Atores governamentais da política externa brasileira para a Unasul durante os governos Dilma Rousseff

Atores	Participação principal	Representantes
Assessor da Presidência da República para Assuntos Internacionais	Assistente direto e prioritário da presidência da República sobre assuntos internacionais	Marco Aurélio Garcia
Ministério da Defesa	Liderança no âmbito da ESUDE e papel de influência nas deliberações do CDS	Celso Amorim (Ministro da Defesa); Antonio Rocha (Diretor da ESUDE)
Ministério do Planejamento	Controle orçamentário da participação brasileira na Unasul e sobre projetos específicos do COSIPLAN	Mirian Belchior (Ministra do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)
Ministério da Saúde	Participação ativa do Alto Escalão (2011-2013) no CSS e liderança no âmbito do ISAGS	Alexandre Padilha (Ministro da Saúde); José Gomes Temporão (Diretor Geral da ISAGS)
Secretaria Geral da Presidência da República	Consustancia o Foro de Participação Cidadã da Unasul	Gilberto Carvalho (Ministro-chefe da Secretaria Geral)
Tribunal Superior Eleitoral	Representa o país em Missões Eleitorais da Unasul	Henrique Neves (Presidente do TSE); Tarcísio Costa (chefe da Assessoria Internacional do TSE).

Fonte: formulação própria com base em Leão (2016), Lopes (2013), Repositório Digital da Unasul (UNASUL, 2018) e Apêndice B.

A integração da infraestrutura regional é uma das áreas estruturantes mais importantes da Unasul. O Brasil é beneficiário de grande parte das obras de interligação, dadas as dimensões fronteiriças do território. Em contrapartida, a atuação do Brasil no COSIPLAN durante o governo Rousseff mantém a perda gradual de ativismo já observada desde os últimos dois anos do governo Lula da Silva no tocante à pauta.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil, cuja chefia durante o primeiro mandato de Rousseff pertenceu à ministra Mirian Belchior, é o órgão responsável, no âmbito doméstico, pela gestão dos recursos do COSIPLAN.

Belchior demonstra um envolvimento ativo em relação ao COSIPLAN durante o primeiro ano do governo, em 2011, período no qual o país exerce a presidência rotativa do Conselho e quando há um conjunto de reuniões ministeriais sobre a temática no Brasil, tais quais: a I Reunião do Comitê Coordenador do COSIPLAN⁴³ e a II Reunião Ministerial do COSIPLAN⁴⁴. A aprovação do Plano de Ação Estratégico - PAE (2012-2022), a revisão da Carteira de Projetos, a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), a proposta de criação de Grupos de Trabalho, e o Plano de Trabalho 2012 estão entre os produtos gerados durante a presidência pró tempore do Brasil no órgão (UNASUL, 2011b).

Ainda assim, a análise da participação brasileira no órgão evidencia ausência de gestão clara do país nesse âmbito, que se demonstra pela diminuição na participação de representantes brasileiros do alto escalão nas reuniões setoriais⁴⁵. Ao mesmo tempo, há expressivo aporte de investimentos em infraestrutura da região via BNDES, o que pode denotar um comportamento ambíguo por parte do país. É inclusive no delongue de seu governo que se percebe diminuição do comparecimento de representantes brasileiros a reuniões do COSIPLAN. O período em questão se notabiliza ainda pelo crescente interesse chinês no investimento em obras de infraestrutura tanto na região sul-americana quanto no Brasil, dentre as quais está parte da Ferrovia Transoceânica, projeto pertencente à Unasul que prevê a interligação do Atlântico ao Pacífico (BBC, 2015).

No tocante à Defesa, é durante o governo Rousseff (2011-2014) que grande parte das iniciativas gestadas no governo anterior apresentam seus primeiros resultados. Sabe-se que o Brasil foi o responsável por propor o CDS e, com isso, instigar iniciativas de governança regional nesse tema (VILLA, 2017). Na gestão da mandatária, avanços específicos observados dessa temática no período de seu primeiro mandato deve-se a uma postura institucional assumida no âmbito interno, a cargo de Celso Amorim, então ministro da Defesa. É curioso notar, no entanto, que, por exceção da citação à ESUDE, Amorim não destaca qualquer referência à

⁴³ I Reunião do Comitê Coordenador do “Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento” (COSIPLAN) – UNASUL, ocorrida no Rio de Janeiro em 28 de abril de 2011.

⁴⁴ Ocorrida em 29 de novembro de 2011, no Palácio Itamaraty.

⁴⁵ Barbara Carvalho Neves, cuja pesquisa versa prioritariamente sobre o tema, foi consultada nessa pesquisa.

sua atuação no âmbito do CDS no discurso de balanço de sua gestão, em 2015, por ocasião da transmissão do cargo para Jaques Wagner⁴⁶.

No governo Rousseff, o Brasil sugeriu propostas concatenadas com a constituição de foros para o intercâmbio de conhecimento e a construção de uma identidade sul-americana em defesa. Em 2012, o país sedia o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, ocasião em que Amorim revela os primeiros apontamentos para a constituição de uma escola sul-americana de defesa, até que a proposta do que vem a ser a ESUDE é encampada pelo ministro brasileiro em sua intervenção durante a Reunião Plenária do Conselho de Defesa Sul-Americano, em Lima, no mesmo ano.

A efetivação da ESUDE, a escola de Altos Estudos subsidiária do CDS, propicia um âmbito da cooperação multilateral em que a liderança brasileira pode ser constatada. Quadros brasileiros exercem influência desde uma perspectiva institucional, cuja diretoria é chefiada pelo professor Antonio Rocha desde então, até a composição de agendas, programas educacionais e planos de ensino. Em entrevista para a pesquisa, Rocha ressalta que os objetivos de paz e estabilidade regional são concordantes com os interesses brasileiros e afirma que “ao aproximar civis e militares na área de defesa e discutir temas sensíveis, é possível avançar os interesses do País na região e, com ela, no mundo” (ROCHA, 2018). Além disso, de acordo com o diretor, no âmbito da ESUDE os países-membros cooperam voluntariamente com o Brasil e geralmente esperam que o país sinalize uma liderança mais assertiva.

No bojo dessas dinâmicas setoriais internamente à Unasul houve ainda uma proliferação de Assessorias Internacionais no domínio dos ministérios brasileiros, cuja capacitação contou com o trabalho do Ministério das Relações Exteriores, e que se mostram relevantes para o acompanhamento técnico de áreas específicas da cooperação no bloco sul-americano. Ao passo que tais Assessorias Internacionais passam a atuar mais incisivamente sobre aspectos da inserção

⁴⁶ Em contrapartida, concede-se destaque à atuação do Ministério da Defesa em assuntos como as operações dos megaeventos internacionais do período (visita do Papa, Copa das Confederações, Copa do Mundo), as Operações Ágatas, a participação brasileira nas missões de paz das Nações Unidas no Haiti, Congo e Líbano, e os projetos em torno do reequipamento e modernização das Forças Armadas. Para saber mais: Amorim (2015).

internacional dos países, demonstra-se não haver um processo de coordenação entre essas instâncias e o Itamaraty, fato que corrobora para um potencial quadro de conflitualidade acerca dos posicionamentos políticos assumidos.

A política externa brasileira para o organismo, e mesmo na dimensão sul-americana da diplomacia, passa a sinalizar desgastes mais profundos conforme o primeiro mandato se aproxima de sua metade para o fim. A perda de interesse do Brasil em relação à Unasul foi noticiada em diversos momentos por periódicos nacionais e internacionais (BBC, 2014). Em junho de 2012, Samuel Pinheiro Guimarães renuncia ao posto Alto Representante do Mercosul, de um mandato previsto até 2013, segundo a alegação própria de falta de apoio político por parte dos países-membros do bloco para a implementação de seus projetos de caráter eminentemente política. No mesmo ano, as dissidências entre o Itamaraty e a Presidência tornam-se mais evidentes publicamente com o episódio da fuga do senador boliviano Roger Pinto Molina⁴⁷, que deflagrou a então renúncia do chanceler Patriota.

Há ainda uma observação oportuna sobre o relacionamento entre o Itamaraty e a Presidência da República. Desde 2003, ainda que o Itamaraty e a chefia do Executivo apresentem importantes conexões, que resultam em reformas significativas no interior do MRE, acentuam-se as brechas entre a política externa e a diplomacia (BELÉM LOPES; LÓPEZ BURIAN, 2018).

Já durante o governo Rousseff, de acordo com os autores:

Esta desconexão atingiria um nível de paroxismo durante o mandato de Dilma Rousseff. Deve-se notar que esta declaração se refere menos ao seu partido ou à coalizão governante e mais às diferenças epistêmicas entre o próprio chefe de Estado e o pessoal do Itamaraty. Nesse sentido, a assistência direta recebida por Dilma Rousseff em matéria de política externa deu margem de manobra e poder de decisão, em detrimento dos profissionais de carreira do serviço externo brasileiro e da MRREE. (BELÉM LOPES; LÓPEZ BURIAN, p. 125, 2018, tradução própria).

Segundo o Diplomata entrevistado para a pesquisa, as rugas entre o Planalto e o Itamaraty são uma peculiaridade acentuada no período Rousseff e

⁴⁷ Os desdobramentos do caso podem ser vistos aqui:

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/dilma-demite-ministro-patriota-apos-episodio-com-senador-boliviano.html>.

tiveram impacto sobre toda a cadeia de funcionários que lidavam com temas afeitos à Unasul e a América do Sul de modo geral.

[...] a formulação da política externa estava dividida entre a Presidência da República, em especial, em sua assessoria internacional, o Itamaraty, muitas vezes de maneira destoante e incongruente. Enquanto na Presidência da República, houve vezes em que se privilegiou uma orientação, digamos, político-partidário-ideológica, impulsionada pelo excelente trânsito de integrantes do governo com vários mandatários e tomadores de decisão de países da região, o Itamaraty buscava assegurar uma continuidade institucional e linha de atuação nas bases daquela famosa ideia de que a diplomacia é uma política de Estado. (DIPLOMATA, 2018, s/n)⁴⁸.

Em detrimento do forte ativismo regional da diplomacia anterior, o governo Rousseff perde ênfase e influência na determinação de agendas sul-americanas, ainda que mantidos os principais direcionamentos herdados do governo anterior: a inflexão para a América do Sul, e uma postura revisionista e ativa em fóruns internacionais multilaterais. (SARAIVA, 2016). Entretanto, já no segundo mandato presidencial, a atuação brasileira passa a ser mais decisivamente norteada pela busca de resultados na agenda global em detrimento do escopo sul-americano. Assim sendo, o chanceler Mauro Vieira, empossado no segundo mandato presencial, demonstra desde o início de sua gestão, em 2015, que a linha mestra da política externa do segundo governo seria pautada pelo comércio internacional e a busca pela ampliação das relações com mercados externos (VIEIRA, 2015).

No mesmo ano, em meio aos despontamentos da crise na Venezuela, o Brasil deixa de integrar a missão de acompanhamento das eleições parlamentares daquele país, levando consigo um movimento de debandada por parte de Argentina, Colômbia Paraguai e Peru (FOLHA DE S. PAULO, 2015). Conforme atesta a reportagem, o fato deve-se a uma divergência aberta pelo presidente venezuelano Nicolás Maduro em relação ao representante brasileiro escolhido para a missão, o então Ex-Ministro da Justiça e jurista Nelson Jobim, ao passo que a resistência de Brasília em não ceder ao veto branco de Maduro teria levado à retirada do país. No entanto, tais circunstâncias foram negadas pela Unasul via comunicação de seu perfil nas redes sociais (EBC, 2015b).

⁴⁸ Os excertos foram extraídos da entrevista realizada para a entrevista.

De acordo com o ex-secretário de Relações Internacionais do PT e ex-diretor executivo do Foro de São Paulo, Valter Pomar, entrevistado nessa pesquisa, um fator de enfraquecimento da gestão presidencial em relação à Unasul deve-se à falta de conhecimento da mandatária sobre a dinâmica dos partidos e dos movimentos, elemento que corroborou, segundo ele, para a diminuição da presença e da influência do PT e de aliados “nessa área crítica da política externa”. Segundo o ex-secretário, a Unasul exige um comprometimento pessoal da figura do presidente da República, sendo que o governo Rousseff optou por uma condução de outra natureza (POMAR, 2018).

O diretor da ESUDE-Unasul, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, entrevistado para a pesquisa, sinaliza concordância com essa tese ao declarar que a sua percepção era de que a mandatária não tinha o devido entendimento sobre a condução da política externa do país, o que teria ocasionado retrocessos nesse âmbito e, particularmente na América do Sul, danos à Unasul por ausência de diretriz e de recursos (ROCHA, 2018).

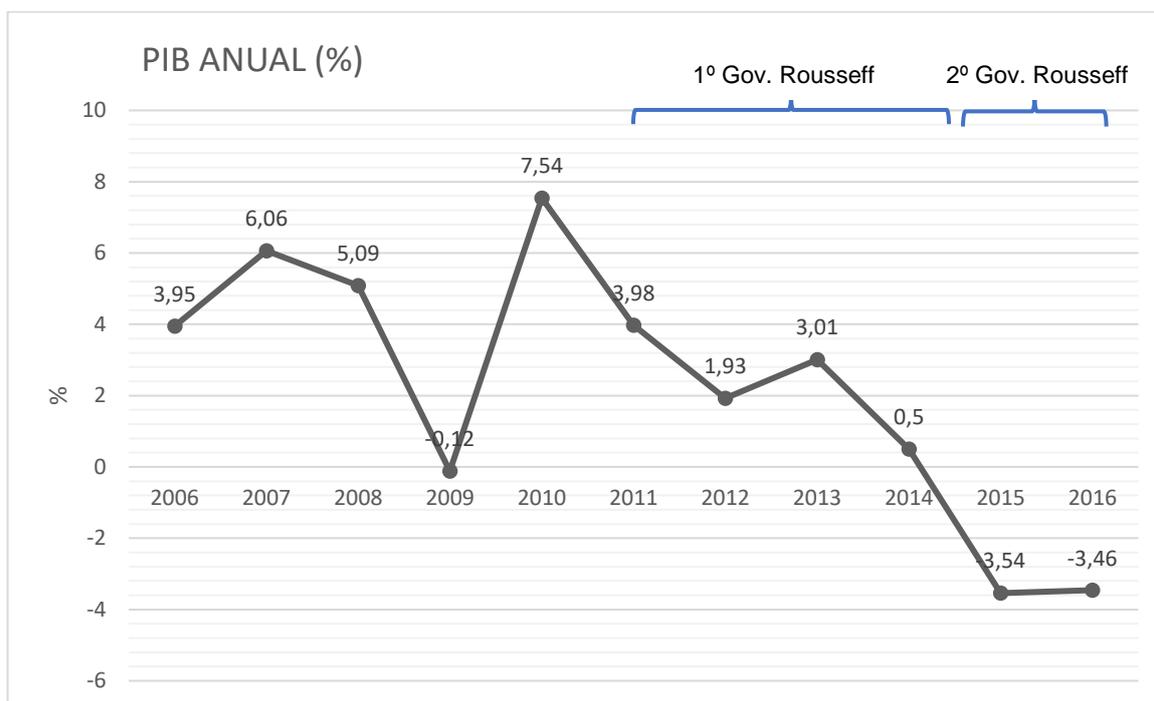
A demonstração dessa perda de ênfase na prioridade conferida à América do Sul pode ser notada ainda por fatores concernentes ao Itamaraty. Conforme os dados colhidos em entrevista, entre os anos de 2014 e 2016, há um aumento da participação à distância do Brasil em reuniões da Unasul, na modalidade videoconferência, havendo situações, inclusive, de o país ser o único país a não destinar representantes dentre os demais. De acordo com a mesma fonte no MRE, o envio de funcionários lotados em embaixadas brasileiras, em detrimento de quadros especializados na condução política da Unasul, passa a ser outro comportamento mais recorrente no período.

Nos casos de participação por videoconferência, houve reuniões em que só o Brasil participava virtualmente, enquanto os outros onze países estavam presencialmente representados. [...] Apenas o Brasil não mandava, então era um tanto quanto vexatório o fato de o Brasil, com o tamanho e a economia que tem, não conseguir nem participar presencialmente, o que revelava desengajamento e certo descrédito conferido à organização, ao mesmo tempo em que trazia reflexos negativo para a participação brasileira. Em suma, no caso da Unasul, a retração é acompanhada dessas duas questões: o não pagamento do orçamento vai prejudicar o funcionamento da organização, ao mesmo tempo que essa falta de recursos interna vai prejudicar a participação brasileira. (DIPLOMATA, 2018, s/n).

Durante o primeiro governo da mandatária o cenário econômico já não atua de modo favorável tal qual no período anterior, havendo intensificação desse quadro a partir de sua reeleição. Sob o ponto de vista externo, o preço das commodities sofre vertiginosa queda a partir de 2011. Ademais as consequências da crise financeira de 2008 passam a ser sentidas mais intensamente no Brasil. Não obstante a adversidade do panorama internacional, a condução da política econômica do governo Rousseff mostra-se equivocada para o restabelecimento da estabilidade econômica do período anterior (CARVALHO, 2018).

Em 2013, o período britânico *The Economist* repercute o clima de frustração em relação à estagnação da economia brasileira em matéria especial cuja famosa capa traz a representação do Cristo Redentor em queda livre após a “breve decolagem” de 2009, que alude ao declínio do país emergente no período⁴⁹. Em decorrência da piora dos indicadores econômicas, considera-se que o país esteve formalmente sob recessão já no primeiro semestre de 2014, ano em que a presidente é reconduzida ao cargo para um segundo mandato. Os dados da Figura 3 demonstram a variação percentual do PIB (Produto Interno Bruto) nacional no decênio de 2006-2016.

⁴⁹ Ver: *The Economist*, “Has Brazil blown it?”, 27/09/2013. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2013/09/27/has-brazil-blown-it>.

Figura 3 – Variação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (2006-2016)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial (2018).

A desaceleração econômica e a deterioração fiscal que se observam ainda no primeiro mandato de Rousseff, e que culminam na crise econômica brasileira, juntamente dos efeitos da crise internacional, são fatores desfavoráveis à atuação governamental do período e que provavelmente ofuscam uma já notável ausência de prioridade da mandatária conferida aos assuntos das relações exteriores do país.

Sobre esse cenário, o Diplomata entrevistado analisa que:

Isso impacta muito a atuação da presidente Dilma, e o Brasil, no governo Dilma, tem muito a ver com esse cenário, porque naquele momento os reflexos econômicos da crise mundial finalmente chegam ao Brasil. A gente começa a ter fortes contingenciamentos de gastos aqui no Brasil. Estou falando fortemente do período de 2014 2015, em que há muitos cortes de gastos no Brasil, que afetam a nossa projeção internacional de maneira geral. (DIPLOMATAS, 2018, s/n).

Em análise sobre o governo Rousseff, Bastos e Hiratuka (2017) demonstram a necessidade de relativizar o consenso crítico em torno da perspectiva central que atribui os resultados da política externa do período a uma questão estritamente pessoal da presidenta. Enfatiza-se que:

A mudança de perspectiva é necessária, primeiro, porque a bibliografia parece dar muita importância à postura pessoal da presidenta e pouca ao próprio contexto internacional, o que não é recomendável para a análise de um país que não é uma potência capaz de moldar o cenário em que opera. Segundo, porque é questionável que, até o breve segundo governo, Dilma tenha alterado profundamente os objetivos e as táticas da política externa brasileira. (BASTOS; HIRATUKA, 2017, p. 3)

Segundo os autores, que olham preponderantemente para a política econômica externa da mandatária, é preciso compreender que os anos 2010 demarcam um panorama nacional e internacional distintos em relação à década anterior, havendo inclusive a noção, por parte do governo Rousseff, de que reajustes eram necessários em face de uma economia internacional já não tão mais favorável aos desígnios sul-americanos. Reconhece-se, no entanto, não ser possível atrelar a retração do perfil geral da política externa observada no período, e mesmo os retrocessos impingidos a esse âmbito, a problemas de ordem econômica. A literatura reforça a noção que atribui as responsabilidades desse cenário à perda da capacidade indutora do Estado brasileiro sob a batuta da presidente Rousseff (CERVO; LESSA, 2014).

Nesse sentido, o diretor da ESUDE Antonio Rocha, entrevistado acerca da gestão Rousseff para a Unasul, aponta que o Brasil tem perdido a capacidade de plasmar seus valores e interesses na conformação institucional do bloco e que “isto vem ocorrendo mais por falta de visão do que por falta de recursos” (ROCHA, 2018).

Embora a deposição presidencial da mandatária não seja o objetivo aqui, algumas considerações sobre o período são pertinentes. O processo de impeachment, deflagrado em 2 de dezembro de 2015, portanto, no primeiro ano do segundo mandato de Rousseff, implicou em uma excepcionalidade ao mandato presidencial previsto para 4 anos. Assim sendo, sob o ponto de vista da condução das pastas presidenciais, o processo de impeachment contra Rousseff possui efeitos que se desdobram mesmo anteriormente ao seu afastamento, nos idos de maio de 2016.

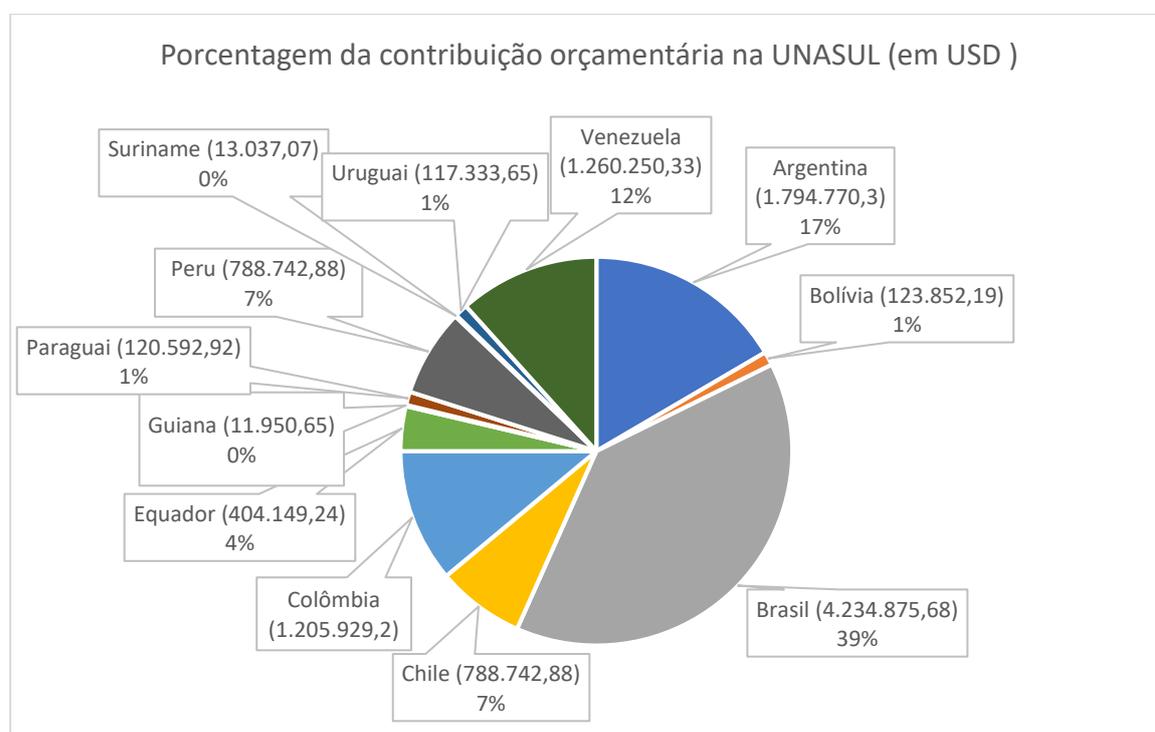
Com o transcorrer dos últimos anos do governo Rousseff, o Brasil viu diminuir gradualmente uma já limitada disposição de agir como *paymaster* do regionalismo sul-americano. É válido reiterar que, tradicionalmente, o país assume o posicionamento de arcar com os custos (institucionais ou econômicos) desses

processos, desde que não permita uma “transferência profunda de funções e fundos governamentais nacionais para o nível regional” (MARIANO, 2015, p. 226).

No governo da mandatária, há diminuição na capacidade de lidar com os compromissos regionais, ilustrada pela descontinuidade dos gastos em relação à Unasul, condição inédita até então na história em relação à participação brasileira no bloco. O quadro se torna ainda mais grave quando se considera a taxa de investimento do país prevista no orçamento anual da Unasul (que se mantém em torno de 39%). A figura 4 esboça a alíquota de participação de cada Estado-membro prevista no orçamento do bloco para o período 2016-2019, cujo montante total é de 10.864.227 (USD) (UNASUL, 2015).

A falta de pagamento da alíquota do Brasil instou o posicionamento de Buenos Aires, que cobrou de Brasília o pagamento à instituição durante a realização da última Cúpula de presidentes do bloco, em 2014. A gestão Rousseff que o Brasil apresenta um saldo devedor na ordem estimada de 1 bilhão de reais a organismos internacionais de diversos tipos (O GLOBO, 2015).

Figura 4 - Participação orçamentária de Estados-membros na UNASUL (2016)



Fonte: Presupuesto anual de UNASUR (UNASUL, 2015).

Os desdobramentos da retração econômica e de um contexto político doméstico de criticismo geral à participação de empresas brasileiras nos empreendimentos regionais, a essa altura motivados também por denúncias de esquemas de corrupção, limitam a presença brasileira na América do Sul.

Segundo Vigevani (2016):

A crise econômica e o combate à corrupção tiveram como subproduto o enfraquecimento de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados, que deram sustentação a uma política externa mais ativa na região, quando se esboçou o fortalecimento da presença econômica regional de parte do Brasil. (VIGEVANI, 2016, p. 2).

No Brasil, os grupos políticos dirigentes não apresentam uma visão consensual sobre a governança proposta pela Unasul, além de os próprios aspectos domésticos do país agirem como limitadores de seu papel regional (LUIGI, 2017). Tanto a organização quanto os empreendimentos brasileiros do ciclo petista na região de modo geral foram alvo de controvérsias e de criticismo por parte da oposição. Esse quadro se acentua sobremaneira durante o governo Rousseff, quando os resultados econômicos já não garantem a estabilidade governamental e abrem margem a um amplo processo de contestação à legitimidade de seu mandato, principalmente a partir de 2013. É válido reiterar, conforme destacam Fuccille et al. (2017) e a própria tramitação do Projeto de Decreto Legislativo 548/2012⁵⁰, que o governo da mandatária não consegue avançar na tramitação do Convênio Constitutivo do Banco do Sul.

Sobre as divergências domésticas entre a presidência e a oposição, em que pese a crise política e econômica de então, ressalta-se que:

Essa visão da região, como um espaço de lugares, não é consensual entre as elites brasileiras. Para a oposição política e várias lideranças empresariais, o formato desejado de governança regional se aproximaria mais de um espaço de fluxo, por via da participação nas cadeias produtivas globais e da fragmentação da ideia de região. (LIMA, 2013, p. 199).

Em contrapartida, as críticas à condução presidencial da política externa para a região sul-americana não se tornaram fato comum apenas da oposição partidária.

⁵⁰ Para saber mais, acesse a tramitação do Projeto através do site: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=538364>.

Sabe-se que tanto o ministro Armando Monteiro, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), quanto Mangabeira Unger, chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), eram críticos dos projetos Sul-Sul e simpatizantes dos intentos de reaproximação com o Norte no governo da mandatária (BASTOS; HIRATUKA, 2017).

À altura de 2015, logo após a reeleição presidencial, o chamamento do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães evidencia que nem mesmo a ala sul-americanista de apoio à estratégia brasileira foi poupada do criticismo geral. Em matéria publicada no periódico *Carta Capital*, Guimarães relata episódios que demonstram empecilhos que dificultam um envolvimento maior de Rousseff com a pauta, e que vão desde um baixo perfil de visitas presidenciais na América do Sul até dificuldades no atendimento pessoal a homólogos sul-americanos. Corroborase que “no primeiro mandato, a presidenta negou-se a atender ligações do seu colega do Equador, Rafael Correa, durante ao menos seis meses” (BARROCAL, 2015).

O ciclo de governos petistas no Brasil chega ao fim em um momento de incertezas quanto ao panorama do regionalismo perpetrado através da Unasul. Esse retrato geral é capturado pela opinião pública tanto por setores midiáticos mais afeitos ao bloco quanto por setores abertamente críticos às iniciativas da era Lula. O agravamento da crise econômica nas principais economias na região (Brasil, Argentina e Venezuela), aliado aos resultados eleitorais de 2014, são fatores que influíram para a perda de espaço do discurso favorável ao regionalismo pós-liberal (MENEZES; MARIANO, 2016).

4.4.1 O papel da Unasul: da interlocução política à governança setorial

Aos agentes de Estado à frente da política externa brasileira a partir de 2003, a Unasul representou a possibilidade de garantia da estabilidade política regional, por meio de reduções de desconfianças, da melhoria da interlocução entre países e da gestão de políticas conjuntas internas à região, sem que isto oferecesse um impeditivo maior aos seus interesses globalistas.

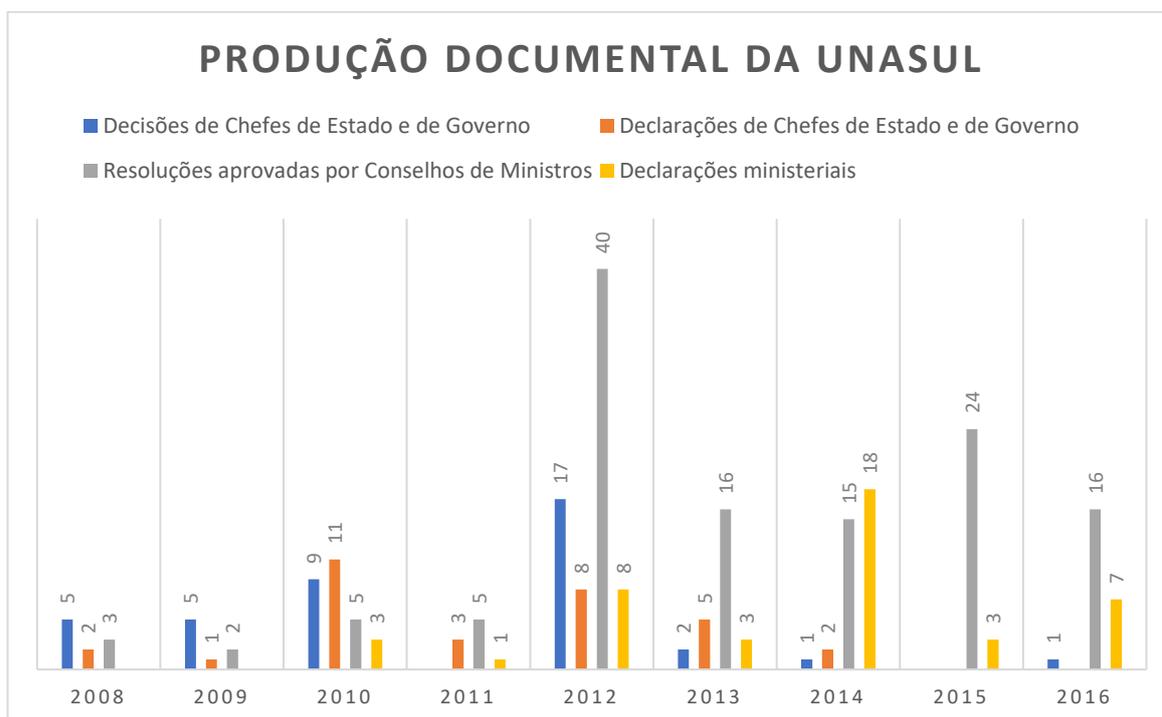
De modo mais pragmático, para Samuel Pinheiro Guimarães, consultado durante a primeira fase desta pesquisa, a Unasul poderia ser mobilizada por parte do Brasil como meio de se auferir apoio da região para o pleito de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS-ONU). Tal intento está encadeado na base do pensamento de Guimarães, segundo o qual o Brasil carrega a potencialidade de corroborar para a constituição de um polo de poder mundial capaz de contestar a hegemonia estadunidense na região.

Para que o Brasil e a América do Sul [...] possam ser capazes de defender efetivamente seus interesses de longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, é indispensável trabalhar de forma consistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político. (GUIMARÃES, 2006, p. 275)

Desde a sua criação e durante seus primeiros anos, a Unasul presta importante papel como canal de interlocução presidencial e diplomática do Brasil para com os homólogos sul-americanos. No entanto, essa tendência se enfraquece conforme o tipo de condução presidencial e ministerial que assume o poder a partir de 2011, período a partir do qual a Unasul passa à fase de desenvolvimento de sua governança regional, ainda que mais concentrada em setores específicos. Alternâncias governamentais no panorama regional consubstanciam o cenário de mudanças no perfil do presidencialismo percebido na primeira fase da Unasul.

Essa mudança de perfil da Unasul pode ser apreendida também pelo teor de sua produção documental no período, o qual capta a perda de ênfase dos conteúdos decisórios oriundos de chefes de Estado e de Governo e o incremento dos registros cujas fontes remetem a resoluções e declarações ministeriais (Figura 5). É esse o resultado corroborado em Luigi (2017), cuja análise considerou o levantamento e a qualificação de documentos da Unasul, disponibilizados na base de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil⁵¹.

⁵¹ A preferência metodológica pela base de dados do Itamaraty, em detrimento do repositório digital da UNASUL, disponibilizado no próprio website da instituição, é justificada, segundo o autor, em razão de critérios de rigor e clareza. Há que se reiterar ainda, conforme advertido pelo autor, que o Itamaraty organiza os documentos a partir da base da UNASUL mediante uma filtragem de seus conteúdos, excetuando documentos como normativas e grupos de trabalho. A metodologia completa pode ser acessada no capítulo 4 da referida obra.

Figura 5 – Produção Documental da Unasul (2008-2016)

Fonte: Elaboração própria com base no estudo de Luigi (2017)

Os anos 2011 e 2012 são marcados por um período de proliferação institucional que resulta na criação de diversas instâncias. Trata-se do momento em que organização “tira do papel” as diversas decisões tomadas pelos Chefes de Estado. A expansão temática é o principal resultado encontrado nesse período e se reflete na criação de novos âmbitos de trabalho no interior do bloco.

O diplomata entrevistado relata os avanços encontrados nestes dois primeiros anos do mandato de Rousseff:

A gente desmembra o Conselho de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação para três conselhos distintos; a gente tem o Conselho Eleitoral, que é integrado à estrutura da Unasul; Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional; criam-se novas instâncias de direitos humanos, gestão integrada de riscos de desastres, juventude. (DIPLOMATAS, 2018, s/n).

Os anos subsequentes, de 2013 a 2016, retratam certa retração nesse cenário, período em que a Unasul passa por um profundo contingenciamento. Já em 2014, o teor do estado geral da organização regional foi vocalizado pelo então

Secretário Geral, Ernesto Samper. No prelúdio da última Cúpula de Presidentes e Chefes de Estado, a Secretaria Geral emitiu o comunicado “Da visão à ação” em que instava a UNASUL a “passar da teoria para os fatos e as propostas para os desenvolvimentos concretos” (UNASUL, 2014, s/n, tradução própria).

Dentre outras atribuições previstas pelo Tratado Constitutivo (2008), o órgão possui a função institucional de apoiar o corpo presidencial e de propor iniciativas e executar o seguimento das diretrizes do organismo, razão pela qual o informe recomenda um conjunto de iniciativas prioritárias de execução imediata a serem consideradas pelo Conselho de Chefes de Governo e de Estado (Quadro 5). Mais do que informar propostas, uma vez que já figuram no ordenamento do bloco, a Secretaria Geral estrutura os projetos setoriais prioritários e insta os governantes a apoiarem o cumprimento dessas metas.

Quadro 5 - “Da visão à ação”: Plano de propostas da Secretaria Geral (2014)

	Âmbito de execução	Propostas prioritárias
1	COSIPLAN	Execução de 7 projetos de infraestrutura prioritários à integração física de caráter multinacional: I) acesso norte ao rio Amazonas; II) Corredor vial Caracas-Bogotá-Buenaventura-Quito; III) Corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta; IV) Conexão vial Foz-Ciudad Del Este-Assunção-Clorinda; V) Rotas de conexão Venezuela-Guiana-Suriname; VI) Melhoria da navegabilidade dos rios da bacia do Prata; VII) Interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai.
2	ISAGS (Conselho de Saúde)	Implementação do Banco de Preços de Medicamentos da UNASUL e o Mapeamento das Capacidades Regionais de Produção de Medicamentos
3	Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação	Criação de um Fundo de Bolsas de Ciências e Tecnologias para acesso à pós-graduação nas áreas de ciência, física, química, matemática e biologia
4	Grupo de Alto Nível para a Gestão de Riscos de Desastre e CDS	Colocar em vigor o Manual de Assistência Mútua dos Países Membros da UNASUL e a criação de uma Força Tarefa Conjunta para calamidades
5	COSIPLAN	Início das ações e da coordenação técnica com vistas à abertura dos céus da UNASUL a datar de 31/12/2015
6	Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas	Criação da Rede de Observatórios da América do Sul sobre o Problema Mundial das Drogas, visando à Cúpula Mundial sobre Drogas das Nações Unidas de 2016
7	Missões Eleitorais	Criação de uma Unidade Técnica de Coordenação Eleitoral em reforço ao trabalho das missões eleitorais do bloco
8	CDS	Criação da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude)
9	Secretaria Geral	Dotar a Secretaria Geral de ferramentas técnicas, financeiras e administrativas para o cumprimento de suas funções
10	Grupo de Trabalho sobre Cidadania Sul-Americana	Pleno respaldo ao avanço da conceitualização e desenvolvimento da cidade sul-americana, tal qual a criação de um passaporte sul-americano

Fonte: autoria própria com base em Secretaria Geral da UNASUL (2014).

Ou seja, os anos do governo Dilma Rousseff testemunham uma mudança de perfil da Unasul, ainda que os avanços no escopo organizacional nem sempre estejam acompanhados de um comprometimento político por parte da presidência. Essa modificação de perfil engendra um tipo de desempenho mais centrado no resultado das instâncias técnicas e da burocracia da Unasul do que as resultantes em termos de concertação política de Alto Nível, fator central nos primeiros anos da organização. Há ainda que se constatar haver um desinteresse geral em institucionalizar instâncias específicas e estratégicas para consolidar os objetivos da integração regional destacados no Tratado Constitutivo de 2008.

Ainda assim, a Unasul pode ser lida, segundo uma leitura da *rationale* da política externa brasileira, enquanto peça de uma engrenagem maior, qual seja, a estratégia de inserção internacional brasileira, em que se busca auferir ganhos em termos de autonomia, cujo significado, neste caso, converte-se em “capacidade de decisão diante dos centros de poder internacional” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 518). Nesse sentido, para lançar mão do jargão popular, a autonomia está diretamente relacionada à ideia de *tomar as rédeas do próprio destino*.

Pode-se dizer que a autonomia é um objetivo que permeia a história da política exterior do país e está relacionada a um modo de reagir perante os constrangimentos internacionais, ainda que as características contextuais de dada época condicionem o entendimento que as elites dirigentes fazem sobre o conceito. Em todo o caso, para um país pertencente à periferia do sistema internacional, a autonomia adquire um status de reafirmação de sua capacidade decisória frente aos centros de poder.

No entanto, a partir de 1990, ao passo que o Brasil estabelece relações mais profundas com a América do Sul, como se observa desde o segundo governo Cardoso, o país se vê atrelado também a uma região de extrema assimetria. A discrepância econômica, territorial, populacional e política frente aos vizinhos fará, por vezes, que o país aceite ceder parte de sua autonomia em âmbito regional.

Dessa conduta aparentemente ambígua, de concessão parcial de autonomia em, âmbito regional, para auferir ganho em termos de autonomia, no âmbito global, resulta o modo como tal conceito é percebido na práxis da política externa brasileira: ao país “interessa a cooperação, também a integração, sempre que não inviabilizem

as possibilidades de projeção global e contribuam para o enfraquecimento do unilateralismo” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014, p. 542).

A busca da autonomia como um elemento da política externa do Brasil é o que explica, em partes, a natureza dos investimentos políticos do país na região sul-americana na primeira década do século XXI. Através da Unasul, o país carrega o potencial de inferir na governança política do espaço regional e de estabelecer relações associativas com países sul-americanos.

É pela aposta de atuação em diversas frentes de que o Brasil busca ampliar sua margem de manobra no sistema internacional, incluindo os próprios esforços que resultaram na proposição e negociação da Unasul. Essa diversificação resultará em tal período tanto na ampliação das relações (África, América do Sul) quanto na manutenção de parcerias tradicionais (Estados Unidos, Europa) e de organismos internacionais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Compreendendo a lógica que informa o padrão de relacionamento do Brasil na América do Sul, mediante as instituições que passam a compor a arquitetura regional nesse período, foi possível obter subsídios que apontam de que modo o país olha para a Unasul. É válida a ressalva, no entanto, de que as características válidas para o Brasil podem não se aplicar a outros países. É provável que cada país tenha agido segundo motivações específicas, condicionadas por seus atores em determinados contextos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qual o papel da UNASUL na política externa brasileira? Essa é a questão que tem permeado o trajeto desta pesquisa. Há outra, não menos importante, e que tem sido o mote desse e de tantos outros trabalhos contemporâneos: qual a natureza do tipo de regionalismo oferecido pela UNASUL? Neste trabalho, tais perguntas foram conduzidas a partir do objetivo geral de compreender como se dá a condução da política externa para o organismo regional durante o governo brasileiro da mandatária Dilma Rousseff, cuja administração totalizou um período de aproximadamente cinco anos, tornando-se, assim, o mandato presidencial brasileiro mais longo no decênio de existência da Unasul.

Depreende-se da análise dos resultados concernentes aos principais atores à frente desse processo, incluindo a percepção geral reiterada pelos formuladores da política externa dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, que, do ponto de vista geral do Brasil, a Unasul cumpre papel de instrumento de cooperação e interlocução política regional por meio da qual são criadas oportunidades de associação com países sul-americanos com vistas a estimular dinâmicas de estabilização de seu entorno regional, atendendo, assim, a propósitos de uma inserção internacional mais autônoma.

Sugere-se, contudo, haver certa distinção entre o significado que a Unasul vem a ter mediante a atuação do governo Rousseff e o significado da organização segundo a estratégia maior das Relações Exteriores do Estado brasileiro. Trata-se de constatar que a proposição da Unasul durante a década passada necessita de ser pensada à luz dos empreendimentos brasileiros tanto regionalmente quanto globalmente, permitindo, assim, captar elementos do que vem a ser o seu significado diante da inserção internacional do país. Permite destacar ainda que a Unasul provém de interesses anteriores às gestões petistas.

Assim sendo, o investimento político na Unasul nos anos 2000 é parte de uma conduta brasileira que busca ampliar sua margem de autonomia investindo na diversificação de suas frentes de atuação e de relacionamento externo, nos termos propostos por Vigevani e Cepaluni (2007). Essa expressão da integração regional está não só concatenada com uma práxis da política externa brasileira, como

também demonstra afinidade com a visão de regionalismo propagada por setores do Partido dos Trabalhadores.

O regionalismo de vertente pós-liberal que se desenvolve na América do Sul resulta em um traço característico da Unasul que se traduz em sua atuação enquanto corpo regional de governança política, traço este comprovado pelas suas resultantes em termos de produção de diretrizes políticas comuns e geração de bens e serviços regionais por meio da cooperação em áreas temáticas. Tal fato não exige a organização regional, e nem seus Estados-membros, de prováveis descompassos em relação aos objetivos previstos inicialmente em seu Tratado Constitutivo e as eventuais debilidades em torno da estrutura institucional necessária para atingi-los.

No panorama geral, são tecidas considerações pertinentes em relação à política externa de Rousseff. São mantidos em seu governo os principais direcionamentos do programa político do governo Lula da Silva, os quais contemplam um posicionamento em defesa da prioridade à América do Sul e dos mecanismos de cooperação regional estimulados pelo País desde 2003, bem como os principais atores que convergem em torno dessa estratégia de inserção regional, tais quais o ex-chanceler Celso Amorim (ministro da Defesa), o intelectual Marco Aurélio Garcia (Assessor para Assuntos Internacionais) e o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães Neto (Alto Representante-Geral do Mercosul).

No entanto, há considerável retração no perfil de ativismo diplomático e no investimento da imagem presidencial no governo Rousseff. Sob a perspectiva da mandatária, esse cenário se deve, como atestam as evidências colhidas principalmente em entrevistas a membros da administração federal, do Itamaraty e do secretariado do Partido dos Trabalhadores, também de uma percepção pessoal que destaca baixa atenção aos temas de política exterior e política internacional de modo geral. Sob a perspectiva do Ministério das Relações Exteriores, deve-se também às alternâncias promovidas em sua chefia e ao *modus procedendi* da gestão Antonio Patriota, cujas contradições internas tornaram-se públicas com a crise que desencadeou a sua renúncia.

Um aspecto aparentemente contraditório levantado pela investigação pode ser assim sintetizado: o período que marca a fase de maior desenvolvimento de

institucionalidade da Unasul é o mesmo em que se percebe um baixo interesse presidencial para com o bloco. Uma compreensão possível sobre tal cenário exige encarar esse processo sob duas fases distintas, tal qual desenvolveu-se no texto. A primeira fase diz respeito à conformação do bloco, ainda no governo Lula da Silva, em que os principais consensos em relação à forma e conteúdo foram traçados, mediante amplo processo de formulação intergovernamental, com especial atenção para a participação do Brasil nessa fase de articulação. A segunda fase diz respeito ao desenvolvimento das atividades do bloco, que é coincidente com o período do governo Rousseff, etapa na qual a Unasul adquire personalidade jurídica, efetiva instâncias e engendra as ações que passam a ser processadas nos diversos Conselhos, na Secretaria Geral e em seus respectivos órgãos subsidiários, e que garantem a manutenção da organização.

O primeiro momento foi conduzido pela presidência e a diplomacia do Brasil conforme o tipo de engajamento que permitiu a concretização do organismo sul-americano, acelerando e aprofundando um processo cujos incentivos iniciais remontam anteriormente ao governo da Lula da Silva. Há número expressivo de estudos que se debruça sobre o período e enfatiza o papel do Brasil nessa fase que compreende a estruturação da Unasul. Já o segundo momento demarca, por um lado, o arrefecimento dessa condução presidencial, agora durante o governo Rousseff, embora tenha permitido, por outro, expandir a participação de outros atores na condução da política externa para a Unasul, justamente na fase que incide maior ramificação e especialização dos trabalhos no interior de Conselhos específicos.

Logo, as evidências coletadas apontam que um fator significativo no tocante ao declínio da política externa brasileira para a Unasul do período Rousseff diz menos respeito a uma desaceleração das atividades do bloco e mais a mudanças na forma como o regionalismo pós-liberal e o organismo em si são encarados a nível de presidência da República e Itamaraty a partir de 2011. Tanto a presidente Dilma Rousseff quanto o chanceler Antonio Patriota, e os que o sucedem, Luiz Alberto Figueiredo e Mauro Vieira, demarcaram uma ruptura com o modo de envolvimento pessoal que seus antecessores no Planalto e Itamaraty demonstraram em relação ao tema, sendo este um elemento importante a ser considerado no enfraquecimento da concepção da Unasul enquanto instrumento político estratégico do Brasil no

período. Assume-se que é preciso maior aprofundamento nessa questão no sentido de verificar se a perda de força da concepção do regionalismo pós-liberal denota ainda um enfraquecimento do eixo autonomista internamente ao Itamaraty, no sentido elaborado por Saraiva (2010).

O fato de essas características não indicarem uma ruptura substancial do governo brasileiro com a pauta da Unasul torna a investigação ainda mais complexa. Ou seja, há certa continuidade programática e discursiva em relação à Unasul, o País participa de Cúpulas presidenciais e de reuniões ministeriais e setoriais, e a Chefe de Estado sempre manteve posicionamentos e declarações públicas em defesa do organismo. Há que se relevar, em contrapartida, a alteração no grau de ênfase das resultantes concretas e de comprometimento presidencial conferidos à região sul-americana, de modo geral, e ao bloco, especificamente. As características da política externa da mandatária frente à Unasul indicam uma continuidade que é marcada mais por inércia do que por uma condução “ativa e altiva”. Em todo caso, como procurou-se evidenciar durante todo o texto, trata-se de um processo passível de ambivalências e de trajeto não linear.

Consideram-se ainda dois momentos do governo Rousseff quanto à atuação brasileira. Seus dois primeiros anos marcam uma atuação mais assertiva do Brasil em relação à Unasul, comparativamente ao período posterior. Entre 2011 e 2012, há um envolvimento mais assíduo de ministros brasileiros e as contribuições do País ao bloco ainda são mantidas. Além disso, à revelia do fracasso de impedir o impeachment de Fernando Lugo no Paraguai, a atuação de chanceleres e presidentes no caso ressaltou a imagem de coesão e o espírito de união sul-americana. Já os anos seguintes marcaram um declínio mais evidente, que coincide com o panorama de instabilidade política e econômica que desponta em 2015, mesmo ano em que as Cúpulas presidenciais são descontinuadas, permanecendo assim até os dias atuais.

Com o afastamento de Patriota em agosto de 2013, o seu sucessor Luiz Alberto Figueiredo esteve destinado a preencher o período de vacância até o início do seguinte mandato, em 1º de janeiro de 2014, de modo que seu período não apresenta modificações relevantes sob o ponto de vista analítico. De 2015 até a interrupção do mandato presidencial de Rousseff, em maio de 2016, a gestão de

Mauro Vieira frente ao Itamaraty foi marcada por uma condução desprestigiada no tocante à Unasul, ou seja, sem demonstrar ponto de distinção e mesmo de identificação pessoal com essa temática.

No período analisado, nota-se que o Conselho de Defesa e a instância permanente de estudos estratégicos do Conselho de Saúde, o ISAGS, mostram-se de importância para o Brasil, que se atesta também por presença ativa de quadros brasileiros em suas instâncias decisórias máximas, caso de ESUDE e ISAGS, além de contar com participação dos mais altos postos ministeriais, incluindo os ministros da Defesa, Celso Amorim, e da Saúde, Alexandre Padilha. No caso do Conselho de Saúde, o fato de a sede do ISAGS estar instalado no país auxilia a compreender essa distinção, bem como o engajamento de parte da comunidade científica da área, que influi sobre as políticas públicas e as diretrizes básicas de saúde no bloco.

Ademais, em relação à burocracia ministerial, a Secretaria de Governo da Presidência da República, chefiada por Gilberto Carvalho, tem um papel relevante na articulação do Fórum de Participação Cidadã da Unasul, uma novidade do segundo momento do bloco, além do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, dirigido por Mirian Belchior, que possui uma função estratégica de gestão dos recursos destinados ao COSIPLAN na burocracia federal.

Os resultados apresentados nessa dissertação reforçam ainda dois aspectos: (1) a legitimidade da Unasul se constrói de 2008 a 2013, sobretudo, em termos da capacidade do organismo de oferecer resposta em momentos de crise, quer seja de uma perspectiva doméstica – como especificamente nos casos de Bolívia (2008) e Paraguai (2012) -, quer seja de uma perspectiva interestatal – como na escalada de tensões entre Venezuela, Colômbia e Equador, por exemplo -, tornando-se, assim, um mecanismo alternativo à disposição dos países sul-americanos. Por seu turno, (2) a organização apresenta o enfraquecimento gradual desse potencial, principalmente a partir do final de 2013, corroborado por um conjunto de fatores, dentre os quais a descontinuidade de investimentos brasileiros destinados ao bloco, a ruptura drástica na frequência de encontros conjuntos de chefes de Estado e de governo, o enfraquecimento de seu papel enquanto formulador de posicionamentos políticos conjuntos.

Ademais, a persistência do colapso venezuelano e seu transbordamento

para o subcontinente, em forma de migrações e instabilidade nas relações político-diplomáticas, são indicativos que reforçam a inefetividade da Unasul em seu objetivo de buscar soluções pacíficas para situações de crise regional. Soma-se a esse cenário a própria fissura ideológica no interior do bloco, instigada pelo eixo bolivariano liderado por Nicolás Maduro, e que torna mais improvável a geração de consensos sobre temas fundamentais, além de possibilitar críticas quanto ao modelo institucional no interior da organização.

Por fim, reconhece-se que é preciso desenvolver estudos que explorem de maneira mais aprofundada a relação entre política externa e o regionalismo do período, sobretudo, com intuito de compreender de que modo se desenvolve a participação de outros órgãos da administração pública federal na política externa para Unasul e qual o impacto gerado, por meio do qual seria possível atestar a dimensão da horizontalidade da formulação e execução da política externa do período.

A diversidade de perspectivas em relação ao regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico aponta que esse é um debate em aberto, que tem instigado uma agenda própria e crescente na área das Relações Internacionais dos últimos anos. Essa constatação demonstra que as experiências excêntricas de regionalismo não só diversificam as noções cristalizadas pelas matrizes científicas anglo-saxônicas como apresentam também um potencial de contribuição à área a ser explorado desde uma perspectiva da periferia.

Após meses de dedicação ao tema, a finalização do presente trabalho dá-se em uma conjuntura histórica mais desafiadora ao debate e à reflexão sobre o regionalismo sul-americano. A Unasul passa atualmente por um processo de cisão interna e de descrédito por parte de seus países-membros, intensificada pela suspensão voluntária de metade de seus membros e pela primeira deserção do bloco, por parte da Colômbia.

Trata-se, finalmente, da constatação de que o regionalismo implica um processo em aberto, dinâmico, passível de transformação no tempo, sem destino teleológico previsível, sendo constantemente atualizado pelos atores à frente desses processos e os objetivos que perpetuam nessa trajetória. As experiências

regionalistas na América do Sul, na Europa, ou em qualquer lugar do globo, demonstram no teste do tempo o valor empírico dessa afirmação.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

ACHARYA, A. **Regional Worlds in a Post-Hegemonic Era**. Bordeaux: Spirit Working Paper, 2009.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, p. 214-240, Dec. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>. Acesso em: 09 mar. 2018.

_____. Speech by Minister Celso Amorim. **The Actuality of San Tiago Dantas Seminar**. Rio de Janeiro, September 27, 2004.

_____. Speech by Minister Celso Amorim at the Third Meeting of Foreign Relations Minister of the South American Community of Nations - Santiago, Chile, November 24, 2006.

_____. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

_____. **Discurso de despedida ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão de cargo para Jaques Wagner**. Brasília, 02 de janeiro de 2015. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/pronunciamentos/Despedida_Celso_Amorim_2_janeiro.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**, Washington, DC, 2018. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BR>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BARROCAL, A. As recomendações de Samuel Pinheiro. **Carta Capital**, 25 jan. 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/833/as-recomendacoes-de-samuel-pinheiro-5649.html>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BASTOS, P. P. Z.; HIRATUKA, C. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 306, jun. 2017.

BBC, **“Dilma chega a Quito em meio a críticas de ‘perda de interesse’ na Unasul”**, 04/12/2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141204_unasul_analise_mc. Acesso em: 20 out. 2018.

_____, **“A polêmica ferrovia que a China quer construir na América do Sul”**, 19 de maio de 2015. Disponível em:

https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150518_ferrovia_transoceanica_construcao_lgb. Acesso em: 20 out. 2018.

BELÉM LOPES, D.; LÓPEZ BURIAN, C. La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. In: Diego Abente Brun; Carlos Gómez Florentín. (Org.). **Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual**. 1ed. Asunción: Universidad Nacional de Asunción, 2018, v. , p. 99-130. Disponível em: https://www.academia.edu/36816435/La_pol%C3%ADtica_exterior_brasile%C3%B1a_del_siglo_XXI_un_cambio_epocal. Acesso em: 30 out. 2018.

BELLI, Benoni; NASSER, Filipi. Brazil: Coupling multipolarity with multilateralism: Brazil and the world order in the 21st century. In: BELLI, B.; NASSER, F. (ed.). **The road ahead: the 21st-Century world order in the eyes of policy planners**. Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/the-road-ahead-livro-funag.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRAGATTI, M. C.; SOUZA, Nilson Araújo. Unasul: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção). **Conjuntura Austral**. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS, v. 7, p. 43, 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/60032>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. **Comunidade Sul-Americana de Nações**: documentos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Ministério das Comunicações. **Projeto para integrar redes ópticas da América do Sul avança**. Telecomunicações. 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2015/04/projeto-para-integrar-redes-opticas-da-america-do-sul-avanca>. Acesso em: 04 out. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Política Externa**: União das Nações Sul-Americanas. 2018a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Ministério da Defesa. **Conselho de Defesa Sul-Americano**: fortalecendo a defesa, a confiança mútua e o desenvolvimento da região sul-americana. 2018b.

_____. Ministério da Educação. **União de Nações Sul-Americanas – Unasul**. 2018c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36105>. Acesso

em: 20 set. 2018.

BREUNING, Marijke. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007

BRICEÑO-RUIZ, J.; MALLMANN, M. I. Apresentação: política e integração sul-americana. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 5-10, jan. - abr. 2010.

BRICEÑO-RUIZ, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**. V. 45, n. 175, pp. 9-39, ago. 2013a. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v45n175/art01.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____. O Regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. Universidad de Los Andes, Venezuela, 2013b.

_____; HOFFMANN, A. R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR and the reconfiguration of cooperation in South America. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 40, p. 48-62, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/08263663.2015.1031475>. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____; LOMBAERDE, P. De. Regionalismo latino-americano: produção de saber e criação e importação de teoria. **Civitas**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 262-284, maio-ago. 2018. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/29593/17081>. Acesso em: 05 nov. 2018.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO SANTOS, M. H. O processo de democratização da Terceira Onda de Democratização: quanto pesam as variáveis externas?, **Boletim Meridiano** 47, n. 115, p.15-18, 2010. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/467/281>. Acesso em: 10 out. 2018.

CEPAL. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade." In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, ps. 937-958.

CERNY, P. G. Transnational Neopluralism and the Process of Governance. In: PAYNE, A.; PHILLIPS, N. (eds.). **Handbook of the International Political Economy of Governance**. Pp. 48–68, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2014.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

_____.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, Dec. 2014.

_____.; RAPOPORT, M. **História do Cone Sul**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.

CGEE. **Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração**. – Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, v. 3, 2013.

CORNETET, João Marcelo C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, 2014, p. 111-150.

COUTO, L. F. **O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2006. Disponível em: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2007/00021.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____.; GEHRE, T. O Brasil e a reorganização do sistema interamericano. **Meridiano 47**, v. 11, p. 6-7, 2010. Disponível em: <http://www.ibri-rbpi.org/?p=12457>. Acesso em: 20 set. 2017.

DABÈNE, O. **The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n24/n24a11.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2018.

EBC. **“Dilma diz na Bélgica que rechaça quaisquer tipos de sanções à Venezuela”**, 10 de junho de 2015a. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-06/dilma-diz-na-belgica-que-rechaca-quaisquer-tipos-de-sancoes-venezuela>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **“Unasul diz que nome de Jobim não foi vetado pela Venezuela”**, 23 de outubro de 2015b. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-10/unasul-diz-que-nome-de-jobim-nao-foi-vetado-pela-venezuela>. Acesso em: 01 nov. 2018.

FARER, T. Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: The Western Hemisphere's Prospect. **Human Rights Quarterly**, v. 15, n. 4, pp. 716-750, Nov. 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/762404>. Acesso em: 20 set. 2017.

FARIA, M.; BERMUDEZ, L.; GIOVANELLA, L. A Unasul na assembleia mundial da saúde: posicionamentos comuns do Conselho de Saúde Sul-Americano. **Saúde em Debate**, v. 39, pp. 920-934, 2015. Disponível em:

https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/sdeb/v39n107/0103-1104-sdeb-39-107-00920.pdf. Acesso em: 21 set. 2018.

FARREL, M.; HETTNE, B.; LANGENHOVE, L. V. (eds). **Global Politics of Regionalism: theory and practice**. London: Pluto Press, 2005,

FERREIRA, M. A. S. V. A crise da UNASUL e seus impactos no seu histórico de promotor da paz regional. **Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança**, 02 de maio de 2018. Disponível em: <https://redepcecs.com/2018/05/02/a-crise-da-unasul-e-seus-impactos-no-seu-historico-de-promotor-da-paz-regional/>. Acesso em: 02 out. 2018.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Rev. bras. polít. int.**, 2010, vol.53, n.2, pp.05-22.

FIESP. **8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul**. 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/8-eixos-de-integracao-da-infraestrutura-da-america-do-sul/>. Acesso em: 31 out. 2018.

FOLHA DE S. PAULO, “**A ALCSA e a agonia do mercado comum**”, 06 de junho de 1994. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/6/06/dinheiro/5.html>. Acesso em 14 mar. 2018.

_____, “**Defesa de Integração da América do Sul marca posse de Celso Lafer**”, 30 de janeiro de 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3001200130.htm>. Acesso em: 31 out. 2018.

_____, “**Grupo de Países Amigos da Venezuela é aprovado, diz Amorim**”, 15 de janeiro de 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u50381.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____, “**Saiba mais entre o acordo militar entre EUA e Colômbia**”, 03 de agosto de 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2009/08/604112-saiba-mais-sobre-o-acordo-militar-entre-eua-e-colombia.shtml>. Acesso em: 04 mai. 2018.

_____, “**União de Nações Sul-Americanas debate crise Venezuela-Colômbia**”, 29 de julho de 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/774754-uniao-de-nacoes-sul-americanas-debate-crise-venezuela-colombia-entenda-o-caso.shtml>. Acesso em: 09 out. 2018.

_____, “**Quatro países boicotam missão da Unasul para Missões Venezuelanas**”, 05 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/12/1715328-quatro-paises-boicotam->

[missao-da-unasul-para-eleicoes-venezuelanas.shtml](#). Acesso em: 09 nov. 2018.

FUCCILLE, A. Entrevista. **Revista InterAção**, v. 11, n. 11, jul/dez 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/viewFile/29396/16447>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Novos tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 22, p. 79-93, 2016.

_____.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI JUNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, v. 92, p. 43-72, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n92/0121-5612-rci-92-00043.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____.; APARECIDA MARQUES, A. La dinámica de las relaciones Estados Unidos-Colombia-Brasil: cooperación, competición y conflicto. **Papel Político**, v. 23, n. 1, p. 185-208, 28 set. 2018. Disponível em: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/20181>. Acesso em: 01 nov. 2018.

GARCIA, M. A. **A opção sul-americana**: reflexões sobre política externa (2003-2016). São Paulo: Fundação Perseu Abramo: IMAG, 2018. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/A-opcao-sul-web.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

GARDINI, G. L. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. **Rev. Bras. Polit. Int.**, 58:1. Brasília, 2015, pp. 210-229. Disponível em: http://www.scielo.br/article_plus.php?pid=S0034-73292015000100210&tlng=en&lng=en. Acesso em: 30 out. 2017.

GRANATO, L.; BATISTA, I. R. Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: Um olhar através dos paradigmas de integração regional. **Cadernos PROLAM/USP** (Online), v. 16, p. 5-29, 2017.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HAAS, E. B. International integration: the European and the universal process. **International Organization**. v.15; n.3, p. 366-92, 1961.

_____. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. **International Organization**. v. 24, n.4, p. 606-646, 1970. Disponível em: http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300017495. Acesso em: 30 jun. 2018.

HERZ, M; HOFFMANN, A.R; TABAK, J. **Organizações Internacionais**: histórias e práticas. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 238 p.

HOFFMANN, A. R. As Organizações Regionais e a Promoção e Proteção da Democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Cad. CRH**, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 47-57, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000400004>. Acesso em: 14 jun. 2018.

HURREL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, vol. 17, n°1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jan-jun 1995.

JENNE, N.; SCHENONI, L. L.; URDINEZ, F. Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014, **Cambridge Review of International Affairs**, 30:2-3, 195-215, 2017. Disponível em: DOI: 10.1080/09557571.2017.1383358. Acesso em: 02 jan. 2018.

KLEINSCHMIDT, J.; GALEGO PEREZ, P. Differentiation theory and the ontologies of regionalism in Latin America. **Rev. bras. polít. int., Brasília**, v. 60, n. 1, e 017, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-73292017001018>. Acesso em: 18 nov. 2017.

LAFER, C. A diplomacia globalizada. **Valor Econômico**, 11-13 set. 2000.

_____. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001, 126 p.

LEÃO, A. P. F. Política Externa Brasileira para a América do Sul: uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 22, jan./abr., 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6730/1/BEPI_n22_Politica.pdf. Acesso em: 09 nov. 2018.

LEITE, M. L. T. A. O Acordo do Aquífero Guarani e a ótica da integração regional. (Dissertação de Mestrado). Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/154202>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

LIMA, M. R. S. de. “Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil”. **Lua Nova** (90): 167-203, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2017.

LLENDERROZAS, E. *Diálogo y concertación política en América Latina: Los alcances de las propuestas regionales*. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR.; H (ed.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, 2012. PP. 153-173

LOPES, D. B. Antonio, o breve. **O Estado de São Paulo**, 15 de junho de 2013. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,antonio-o-breve,1042847>. Acesso em: 01 nov. 2018.

LUIGI, R. A. A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2017. Disponível em:

http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior_RicardoAbrate_D.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

MALAMUD, A. GARDINI, G. L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:1, pp. 116-133, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2012.655013>. Acesso em: 29 set. 2017.

MALAMUD, A. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. *EUI Working Paper*, RSCAS 2013/20 Italia: 2013. Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26336>. Acesso em: 06 fev. 2018.

_____.; ALCANIZ, Isabella. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 60, n. 1, e011, 2017.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138609/ISBN9788579837043.pdf?sequ](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138609/ISBN9788579837043.pdf?sequence=1) ence=1. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____.; RIBEIRO, C. C. N. Regionalismo na América Latino no século XXI. In: SALATINI, R. (Org.). *Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais: reflexões sobre cultura*. 1ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, v. 1, p. 23-40.

_____.; ROMERO, A. M. S.; RIBEIRO, C. C. N. Percepções Governamentais sobre a Integração Regional na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 21, p. 33-43, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6474/1/BEPI_n21_Percep%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 30 out. 2018.

_____. 27 anos de Mercosul: um balanço positivo ou negativo? [Entrevista], *Observatório de Regionalismo*, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/artigos/27-anos-de-mercosul-um-balanco-positivo-ou-negativo/>. Acesso em: 20 set. 2018.

MENEZES, Roberto Goulart. A liderança brasileira no marco da integração sul-americana. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-16112010-092847. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____.; MARIANO, K. O Brasil e a trajetória recente da integração sul-americana 2008 – 2015: liderança, competição e novos rumos. In: **10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 2016

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2018. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/papel/>. Acesso em: 20 out. 2018.

MIJARES, V. M.; SILVA, N. R. Venezuelan Migration Crisis puts the Region's Democratic Governability at Risk. **GIGA Focus**, Latin America, N. 6, out. 2018. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/59911/ssoar-2018-mijares_et_al-Venezuelan_Migration_Crisis_puts_the.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 nov. 2018.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Cad. CRH**. Salvador, v. 29, n. spe 3, p. 59-75, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0059.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

NOLTE, D. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? **EUI Working Paper**, RSCAS 2014/89, Itália, 2014. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/32595>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____.; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 545-565, Aug. 2016.

O ESTADO DE S. PAULO, “**Se Honduras for à cúpula, poucos presidentes da Unasul irão, diz Garcia**”, 05/05/2010. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,se-honduras-for-a-cupula-poucos-presidentes-da-unasul-irao-diz-garcia,547421>. Acesso em: 03 nov. 2018.

O GLOBO, “**Unasul convoca cúpula presidencial sobre crise entre Venezuela e Colômbia**”, 15 set. 2015a. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/unasul-convoca-cupula-presidencial-sobre-crise-entre-venezuela-colombia-17498722>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____, “**Brasil deve R\$ 1 bilhão a órgãos internacionais**”, 27 fev. 2015b. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-deve-1-bilhao-orgaos-internacionais-15452802>. Acesso em: 20 out. 2018.

OLIVEIRA, H. A. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, R. R. F. **UNASUL: sua implementação**. São Paulo: Baraúna, 2014.

OLIVEIRA, M. F.; MARIANO, M. P.; BARRETO, L. América do Sul: Regionalismo, Democracia e Desenvolvimento. **38º Encontro Anual da Anpocs**. Grupo de Trabalho 24 - Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação, 2014.

ONUJI, J. Defense Cooperation: The South American Experience. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, p. 1-6, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bpsr/v12n1/1981-3821-bpsr-12-1-e0007.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.
org/10.11144/Javeriana.papo23-1.dreu. Acesso em: 11 out. 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. **Resoluções de Encontros e Congressos & Programa de Governo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002a. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/concepcaoediretrizesdoprog.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2018.

_____. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente**: um Brasil para todos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002b. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

PATRIOTA, A. A. **Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília, 2 de janeiro de 2011. Acesso em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4572-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1080-Politica-externa-brasileira.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

_____. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (janeiro a agosto de 2013)**. Brasília: FUNAG, 2016. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1167-POLITICA-EXTERNA-BRASILEIRA-II_Discursos_Artigos_Entrevistas.pdf. Acesso em: 24 mai. 2018.

PETERSEN, M; SCHULZ. Setting the Regional Agenda: A Critique of Posthegemonic Regionalism. **Latin American Politics and Society**, 60(1), 102-127, 2018. Disponível em: doi:10.1017/lap.2017.4. Acesso em: 06/02/2018.

QUIRÓS, L. Reconfiguración política y Gobernanza Regional em América Latina: ¿Hacia dónde va el regionalismo post-liberal? **Revista Andina de Estudios Políticos**, 7(2), pp.111-131, 2017.

REIS DA SILVA, A. L. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira (2000-2010). **Boletim Meridiano** 47. N. 120. Julho/Agosto. 2010.

REUTERS, “Colômbia diz que Chávez engana seu povo com ameaça de guerra”, 31/07/2010. Disponível em:
<https://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE66U07Q20100731>. Acesso em: 30 mai. 2018

RIBEIRO, C. Overlapping Regionalism e Proliferação de Instituições na América Latina: complementaridade e fragmentação nas agendas regionais. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP), 2016. Disponível em:
<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/136383>. Acesso em 14 jun 2018.

RIGGIROZZI P., TUSSIE D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI P., TUSSIE D. (eds) **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. United Nations University Series on Regionalism, vol 4. Springer, Dordrecht, 2012.

RIGGIROZZI, P. GRUGEL, J. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. **International Affairs** 91: 4, 781–797, 2015.

RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (ed.). **Handbook of South America Governance**. Oxon: Routledge, 2018.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. Versión preliminar para Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, 2018.

ROCHA, A. J. R. da. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (org). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

ROUSSEFF, D. V. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula Extraordinária da União das Nações Sul-Americanas**. Quito, 05 de dezembro de 2014. 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-cupula-extraordinaria-da-uniao-das-nacoes-sul-americanas-unasul>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. **Discurso de Posse**. Brasília: Presidência da República, 2011.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodología de la Investigación**. 6ª ed. Ciudad de México: Mc Graw Hill Interamericana, 2014.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una Región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, J. A. (eds.). **Una región en**

construcción: UNASUR y la intergración en América del Sur. Barcelona: CIDOB/Bellaterra, 2010. Pp. 87-134.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR.; H (ed.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, 2012. PP. 19-72.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, ano 1, n. 1, p. 45-52, 2010.

_____. Novas abordagens para os processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional** (USP), v. 8, p. 3-21, 2013.

_____. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. In: **XII Congresso Nacional de Ciencia Política**, 2015, Mendoza. XII Congresso Nacional SAAP, 2015.

_____. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, v. X, p. 295-310, 2016

SCHMIDT, R. V. A institucionalização da UNASUL (2004-2012): os papéis de Brasil, Argentina e Venezuela. Tese de Doutorado. UFRGS. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/158175>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SIERRA, J. R. UNASUR o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo díspar: Brasil y Venezuela. **Reflexión Política**, Año 13, n. 25, pp. 50-63, jun. de 2011

SILVA, K. de S.; COSTA, R. S. da. **Organizações Internacionais de Integração Regional:** União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Editora UFSC, 2013.

SILVA, L. I. L. da. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo, 22 de junho de 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

_____. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinário de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações**. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul/view>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. **Speech by President Luiz Inácio Lula da Silva at the 58th United Nations General Assembly**. New York, September 23, 2003.

_____. **Speech by President Luiz Inácio Lula da Silva at the conference “Brazilian Foreign Policy in the 21st century and the role of the Sino-Brazilian Strategic Partnership”**. Beijing, May 25, 2004.

SIMÕES, A. J. F. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011, p.55-64. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/943-Integracao_Sonho_e_Realidade_na_America_do_Sul.pdf. Acesso em: 15 jun. 2018.

SOUSA, V. T. de. O internacional na visão do Partido dos Trabalhadores: trajetória, influências na política externa brasileira e na cooperação sul-americana em defesa. [Dissertação de mestrado] Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/152850>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SPEKTOR, M. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Rev. bras. polít. int., Brasília**, v. 53, n. 1, p. 25-44, July 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a02v53n1.pdf>.

TERRA, “**Entenda a cronologia da crise entre Venezuela e Colômbia**”, 22 de julho de 2010. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/america-latina/entenda-a-cronologia-da-crise-entre-venezuela-e-colombia,0cbabe14db92b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. Acesso em: 06 mai. 2018.

_____, “**UNASUL pede ‘respeito à dignidade’ de Lula**”, 10/03/2016. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/unasul-pede-respeito-a-dignidade-de-lula,cdab4e47a86177028a2d018d4ea7159d8k4lebny.html>. Acesso em: 30 out. 2018.

THOMSON, D.; BZDEL, L.; GOLDEN-BIDDLE, K.; REAY, T.; ESTABROOKS, C. A. Central Questions of Anonymization: A Case Study of Secondary Use of Qualitative Data. **Forum: Qualitative Social Research**, v. 6, n. 1, 2005. Disponível em: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0501297>. Acesso em: 04 nov. 2018.

UNASUL. **Decisión sobre la Creación de la Comisión Estrategica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano**. Montevideo, 9 de dezembro de 2005. Disponível em: <<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION SOBRE LA CREACION DE LA COMISION ESTRATEGICA DE REFLEXION SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACION SUDAMERICANO.pdf?noderf=72fe16d1-291a-4658-89e3-f80e1b4de61f>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. **Decisiones del Dialogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno**. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION>

[ES DEL DIALOGO POLITICO ENTRE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO.pdf?noderef=9d910620-363d-4535-993c-0972908acae1](#). Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 23 de maio de 2008a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR**. Salvador, 17 de dezembro de 2008b. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SALUD.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. **Decision de Pando, Bolivia. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno**. 16 de dezembro de 2008c. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/EL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DECISION_DE_PANDO_BOLIVIA.pdf?noderef=12d2bfa5-e2a3-461f-8b75-1989ce0ce446. Acesso em: 01 out. 2018.

_____. **Declaración de La Moneda**. Santiago, 15 de setembro de 2008d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. **Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de La UNASUR**. San Carlo de Bariloche, 28 de agosto de 2009a. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/REUNION_EXTRAORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNASUR_DECISION.pdf?noderef=d1f4cc3c-0026-4ba3-8085-2fae5e062524>. Acesso em: 01 out. 2018.

_____. **Declaracion de la UNASUR sobre El Referendo Aprobatorio de la Enmienda de la Constitucion Nacional de la República Bolivariana de Venezuela**. Santiago, 25 de fevereiro de 2009b. Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_\(UNASUR\)_SOBRE_EL_REFERENDO_APROBATORIO_DE_LA_ENMIENDA_DE_LA_CONSTITUCION_NACIONAL_DE_LA_REPUBLICA_BOLIVARIANA_DE_VENEZUELA.pdf?noderef=9f6c77cc-5432-4056-8be5-0b9cf20d2ee8](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_(UNASUR)_SOBRE_EL_REFERENDO_APROBATORIO_DE_LA_ENMIENDA_DE_LA_CONSTITUCION_NACIONAL_DE_LA_REPUBLICA_BOLIVARIANA_DE_VENEZUELA.pdf?noderef=9f6c77cc-5432-4056-8be5-0b9cf20d2ee8). Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. **Declaración sobre la "Cuestion de las Islas Malvinas"**. Los Cardales, 04 de maio de 2010a. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION SOBRE LA CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS.pdf?noderef=68409cb2-3c8d-4631-bf5e-d017d7cba886>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. **Declaración de la UNASUR sobre la situación en la península de Corea.** Georgetown, 26 de novembro de 2010b. Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION DE LA UNASUR SOBRE LA SITUACION EN LA PENINSULA DE COREA.pdf?noderef=eec34788-0350-491f-8bb7-8301c9e01156](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_UNASUR SOBRE LA SITUACION EN LA PENINSULA DE COREA.pdf?noderef=eec34788-0350-491f-8bb7-8301c9e01156). Acesso: 08 jul. 2018.

_____. **Decisión Sobre Los "Fondos De Situaciones Especiales" (Fondos Buitres).** Georgetown, 26 de novembro de 2010c. Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION SOBRE LOS FONDOS DE SITUACIONES ESPECIALES \(FONDOS BUITRE\).pdf?noderef=9a608f8b-23e5-4261-8cbc-e245838745b8](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION SOBRE LOS FONDOS DE SITUACIONES ESPECIALES (FONDOS BUITRE).pdf?noderef=9a608f8b-23e5-4261-8cbc-e245838745b8). Acesso em: 12 set. 2018.

_____. **Declaración sobre las Elecciones en Haiti.** Georgetown, 26 de novembro de 2010d. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION SOBRE LAS ELECCIONES EN HAITI.pdf?noderef=21c9e60c-e03b-433a-aff7-d573ac624593>. Acesso em: 04 ago. 2018.

_____. **Apoyo a la Candidatura del Dr. José Graziano para el cargo de Director General de la Fao.** 26 de novembro de 2010e. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/APOYO_A_LA_CANDIDATURA_DEL_DR_JOSE_GRAZIANO_PARA_EL_CARGO_DE_DIRECTOR_GENERAL_DE_LA_FAO.pdf?noderef=7e4ed023-ba27-4401-ad38-e4fd59f1209e. Acesso em: 29 set. 2018.

_____. **Acta de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Salud Suramericano.** Quito, 20, 21 e 22 de agosto de 2010f. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_TERCERA_REUNION_ORDINARIA_DEL_CONSEJO_DE_SALUD_SURAMERICANO_pdf.pdf?noderef=5061dbf9-c94e-4059-abe0-42c82dc6d793. Acesso em: 15 out. 2018.

_____. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia.** Georgetown, 26 de novembro de 2010g. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

_____. **Declaración de Buenos Aires sobre la Situación en Ecuador.** Buenos Aires, 1º de outubro de 2010. Relaciones Internacionales, n. 39, 2º sem. 2010h. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44524/UNASUR_-_Declaraci%C3%B3n_de_Buenos_Aires_sobre_la_situaci%C3%B3n_en_Ecuador_3_p_.pdf?sequence=62. Acesso em: 04 nov. 2018.

_____. **Declaración sobre Desplazamiento de la Fragata HMS Montrose a las Islas Malvinas.** Asunción, 29 de outubro de 2011a. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION SOBRE DESPLAZAMIENTO DE LA FRAGATA HMS MONTROSE A L>

[AS ISLAS MALVINAS.pdf?noderef=45461a8d-ae81-461a-88ae-5ebf5b937c58](#). Acesso em: 25 jul. 2018.

_____. ISAGS. **Estatuto del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud**. Rio de Janeiro, 14 de abril de 2011b. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_INSTITUTO_SURAMERICANO_DE_GOBIERNO_EN_SALUD_ISAGS.pdf?noderef=dcefcfd0-9995-4fe9-88f2-b22ccec2cb08. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. **Balanço de Atividades 2011 Presidência Pro Tempore Brasil**. Brasília, 30 de novembro de 2011c. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_111130_cosiplan_apresentacao_ministra_miriam_belchior.pdf. Acesso em: 08 jul. 2018.

_____. **Declaración Especial Sobre La Cuestión De Las Islas Malvinas**. Lima, 30 de novembro de 2012a. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_ESPECIAL SOBRE LA CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS.pdf?noderef=77b9ec19-1d53-4c93-b5cb-11e51ebff0a7. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. **Decisión nº 16/2012 sobre la situación en la Republica del Paraguay. Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno**. Lima, 30 de novembro de 2012b. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_16_2012 SOBRE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY.pdf?noderef=399b7c8a-c72c-478a-800f-d0c43aa5f3e1>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. **Declaración de Quito**. Quito, 03 de dezembro de 2012c. Disponível em: <<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION DE QUITO CONSEJO ELECTORAL.pdf?noderef=2de7f833-1df9-498a-9da1-8c44c8be5bbf>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

_____. **Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR sobre la cuestión de las Islas Malvinas**. Quito, 30 de agosto de 2013a. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR SOBRE LA CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS.pdf?noderef=b722285c-9f43-4a31-b3cb-c36cc1eaaf7a>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. **Pronunciamento de UNASUR sobre la situación en la Península de Corea**. Lima, 31 de março 2013b. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PRONUNCIAMIENTO DE UNASUR SOBRE LA SITUACION EN LA PENINSULA DE COREA.pdf?noderef=9a83307c-5939-4e15-8b1d-805edc8f4737>. Acesso: 12 out. 2018.

_____. **Acta de la Primera Reunion Ordinaria del Consejo Electoral de**

UNASUR. Lima, 26 e 17 de agosto de 2013c. Disponível em: <
https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_PRIMERA_REUNION_ORDINARIA_DEL_CONSEJO_ELECTORAL_DE_UNASUR.pdf?noderef=96c67918-da88-473b-a595-a531678d7fe9>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. Secretaria-Geral. **De la visión a la acción**. 2014. Disponível em:
http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/29666/1/vision_a_la_accion.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Resolución n. 18/2015**: Presupuesto anual de UNASUR para el año 2016. 09 de dezembro de 2015. Disponível em:
https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_18_2015_PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2016.pdf?noderef=9ac49f15-67a4-4de7-a7ef-35e4c8b0a55d. Acesso em: 24 out. 2018.

_____. **Comunicado de UNASUR sobre Ejercicios Militares del Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las Islas Malvinas**. Caracas, 17 de outubro de 2016. Disponível em:
https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_UNASUR SOBRE EJERCICIOS MILITARES DEL GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETA%C3%91A E IRLANDA DEL NORTE EN LAS ISLAS MALVINAS.pdf?noderef=56b1af01-9620-45a3-b1e1-10a904f74187. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. **Normativa UNASUL – CDS – CEED – ESUDE**. Quito, 2017a. Disponível em:
https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf. Acesso em: 01 nov. 2018.

_____. **Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017**. COSIPLAN, Comitê de Coordenação Técnica, 18 de dezembro de 2017. Disponível em:
<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2017.html>. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. **Archivo Digital de UNASUR**. Repositório de documentos. 2018a. Disponível em: <http://docs.unasursg.org/>. Acesso em 01 nov. 2018.

_____. **ISAGS e a integração regional em Saúde**. 23 de maio de 2018b. Disponível em: <http://isags-unasur.org/unasul-e-a-integracao-regional-em-saude/>. Acesso em: 15 set. 2018.

VAN KLAVEREN, A. Regionalism in Latin America: Navigating in the Fog. **SECO/WTI Academic Cooperation Project**, Working Paper Series n. 25, dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3129996>. Acesso em: 30 jan. 2018.

VAZ, A. C. A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa:

Continuidades e Convergências. In: FAUSTO, Sergio; SORJ, Bernardo. (orgs.) **O Brasil e a governança da América Latina: Que tipo de liderança é possível?** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **División de Comercio internacional e integración**, Série Comércio internacional. Santiago: Cepal Nações Unidas, 2007.

VIEIRA, M. L. I. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 2 de janeiro de 2015.

VIGEVANI, T. Crise no Brasil e seu impacto regional. **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**. 02 mai. 2016. Disponível em: <https://medium.com/@CRIESLAC/crise-no-brasil-e-seu-impacto-regional-4f95f9a1e2ef>. Acesso em: 19 out. 2018.

_____.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto int.** [online]. 2007, vol.29, n.2, pp.273-335.

_____.; RAMANZINI JUNIOR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, junho 2014.

VILLA, R. D. Brazilian Hybrid Security in South America. **Rev. bras. polít. int.**, 60(2), e003. Epub, October 19, 2017. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201700203>. Acesso em 10 set. 2018.

VITELLI, M. G. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 60, n. 2, e 002, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201700202>. Acesso em: 18 nov. 2017.

WYLDE, C. The concept and practice of post-neoliberal governance in South America. In: RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (ed.). **Handbook of South American Governance**. London: Routledge, 2018. PP. 70-82. Disponível em: 10.4324/9781315661162. Acesso em: 24 jul. 2018.

Entrevistas

DIPLOMATA. **Entrevista** [03/06/2018]. Entrevistador: Lucas Eduardo Silveira de Souza. Brasília, 2018. Arquivo em PDF, 15 p. Entrevista realizada originalmente em áudio por aplicativo de mensagem eletrônica

POMAR, Valter Ventura da Rocha. **Entrevista** [11/06/2018]. Entrevistador: Lucas Eduardo Silveira de Souza. Brasília, 2018. Arquivo em PDF, 3 p. Entrevista realizada por correio eletrônico

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Entrevista** [11/04/2018]. Entrevistador: Lucas Eduardo Silveira de Souza. Brasília, 2018. Arquivo em PDF, 2 p. Entrevista realizada por correio eletrônico

APÊNDICE A

Entrevista Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Diretor Da Escola De Defesa Da Unasul)

1. Há um consenso na literatura de que a proposição da UNASUL representou os interesses do Itamaraty. Por que o Brasil investiu sua energia política na articulação e concretização desse organismo?

Rocha: Não sei se há esse consenso; creio que não. O projeto era antigo e começou a materializar-se em fins dos anos 1980. Ganhou impulso no início dos 90, com o Mercosul e, no fim da mesma década, com a OTCA, que fortalece o processo dos anos 70 de coordenar ações na área amazônica. As relações sociais entre os países da região vinham se adensando e a ausência dos EUA na região criou um vácuo que precisava ser preenchido. Cardoso percebeu isso no ano 2000 e Lula aprofundou o processo, acelerando-o. Faz sentido para o Brasil tentar articular ações e liderar a cooperação internacional na América do Sul. Creio que estas foram as razões pelas quais se investiu na Unasul.

2. Qual o significado da ESUDE para a política exterior do Brasil? De que modo a ESUDE e, de modo geral, o CDS, reforçam a estratégia do País para com a região sul-americana?

Rocha: A ESUDE é um instrumento do CDS, que consiste em uma aposta na construção de confiança com os vizinhos. Ao aproximar civis e militares na área de defesa e discutir temas sensíveis, é possível avançar os interesses do País na região e, com ela, no mundo. Trata-se de investir na paz e na cooperação, mantendo a estabilidade regional. Isso é coerente com a PEB.

3. Quais foram as resistências enfrentadas, tanto doméstica quanto exteriormente, durante o processo de constituição da ESUDE?

Rocha: Apenas as oriundas de preconceitos, em geral decorrentes da ignorância do processo. Quando se explica do que se trata, as resistências se esvaem.

4. Com base na sua experiência cotidiana de trabalho, o senhor acredita que o Brasil exerce um perfil de liderança na ESUDE? Se sim, de que forma essa liderança é perceptível na prática? Como os demais países reagem à essa narrativa da liderança brasileira?

Rocha: Na ESUDE, sim; no CDS, quase sempre. Os países da região cooperam voluntariamente com o Brasil e em geral sinalizam esperar do País uma liderança mais assertiva.

5. A avaliação do governo Rousseff é de que este representou, de modo geral, um período de declínio da política externa do Brasil. Em tal contexto, de que forma o direcionamento da política externa brasileira para a UNASUL refletiu esse declínio?

Rocha: A avaliação que o Governo Rousseff fez de si ou a que dele se faz? Não tenho dúvida de que Rousseff promoveu um grande retrocesso no campo da política externa. Minha percepção é a de que a presidente não entendia o que estava fazendo e não estava preparada para conduzir a política externa do país. Algo se manteve por inércia, em especial na América do Sul, onde se vinha conduzindo um projeto de Estado pelo menos desde os anos 1990. A Unasul sofreu com falta de diretriz e de recursos desde então. Nos conselhos setoriais, contudo, muito segue acontecendo, porque as burocracias puxaram para si a responsabilidade e têm agendas de longo prazo. É o caso dos setores de infra-estrutura, saúde, educação e defesa, pelo menos.

6. Prestes a completar um decênio de existência, qual é o balanço que o senhor faz da UNASUL? Quais foram os pontos positivos e os pontos negativos em relação ao Brasil?

Rocha: Houve grandes avanços em termos de se estabelecer arranjos que favorecem a cooperação regional. Isso é necessário e importante, além de poupar aos países vultosos recursos. Nos últimos anos, perdeu-se a oportunidade de avançar mais aceleradamente a cooperação em várias áreas. No campo da defesa, os processos avançam como esperado, lentamente, mas na direção estabelecida. Este é um campo sensível, em que os diálogos e a construção de confiança demandam mais tempo do que em outras áreas. O Brasil tem perdido a oportunidade de plasmar seus valores e interesses de maneira mais clara na conformação institucional da Unasul e, por seu intermédio na América do Sul. Isto vem ocorrendo mais por falta de visão do que por falta de recursos. A aposta é de longo prazo e a tendência é que a Unasul promova a convergência de várias iniciativas de integração e cooperação regional.

(Referência: ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Entrevista** [11/04/2018]. Entrevistador: Lucas Eduardo Silveira de Souza. Brasília, 2018. Arquivo em PDF, 2 p. Entrevista realizada por correio eletrônico).

APÊNDICE B - Entrevista Valter Pomar (Ex-Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores)

1. O senhor esteve à frente da Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores. Que papel a secretaria tem na formulação da política de governo? Como funciona a relação entre a Secretaria e o Presidente da República?

Pomar: Eu fui secretário de relações internacionais do PT e secretário executivo do Foro de SP entre 2005 e 2010. Entre 2010 e 2013, continuei como secretário executivo do Foro de SP, mas com muita influência sobre a política de relações internacionais do PT. Desde o final de 2013, deixei os dois cargos. A secretária de relações internacionais do PT teve um papel muito influencia na formulação do programa de governo apresentado em 2002. A partir da posse de Lula em 1 de janeiro de 2003, o centro de formulação das políticas do governo passou a ser o próprio governo. Desde então até 2013, a secretaria do Partido teve uma influência reduzida. Mas é preciso dizer que havia muita concordância entre o que o Partido pensava, com aquilo que o governo pensava e fazia na área internacional. Ou seja, o fato da influência ser menor era um fato com reduzidas consequências. Situação completamente diferente, para dar um exemplo, da política conduzida pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central.

2. A América do Sul tem sido um espaço de interesse da política internacional do PT desde sempre, encontrando convergência com um segmento do Itamaraty durante o governo Lula. Nesse sentido, como o senhor avalia o papel do Partido dos Trabalhadores em relação ao processo que resultou na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)?

Pomar: O PT sempre enfatizou o papel da América Latina, especialmente a integração da América do Sul. As ideias do PT -- assim como dos demais

partidos de esquerda com que o PT se relacionava, por exemplo no âmbito do Foro de São Paulo-- contribuíram para formular a política do governo. Outra fonte desta política foi o setor, digamos, progressista e nacionalista do Itamaraty.

3. A política externa do Brasil durante o governo Lula teve influência decisiva de Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim. Com a chegada de Dilma ao poder, quais atores (em governo, partido, academia...) influenciaram a formulação da política externa da presidenta?

Pomar: Marco Aurélio continuou assessor da presidência durante todo o governo Dilma. Celso Amorim foi ministro de Dilma. E Samuel Guimarães ocupou um papel importante no Mercosul. Entretanto, Dilma não deu à política externa o mesmo manejo e importância que tiveram no governo Lula. Num certo sentido, houve uma inflexão de fato na política externa.

4. O Itamaraty perdeu espaço na formulação da política externa durante o governo Rousseff? Ou seja, tal função foi deslocada para outros órgãos no governo da presidente? Se sim, quais?

Pomar: Não acho que isto seja relevante. O que ocorreu foi a inflexão já citada, mais os problemas de manejo e a redução na importância da política externa. Não se deve confundir isto com a perda de espaço, no sentido burocrático da palavra.

5. Ainda que o governo Rousseff tenha representado uma continuidade em termos do direcionamento da política externa do Brasil, como o senhor avalia a política externa em relação à UNASUL nesse período, considerado o contexto de declínio da atuação regional do país?

Pomar: Não acho que houve uma continuidade pura e simples, houve uma continuidade com inflexão. O problema é que uma entidade como a UNASUL exigia um acompanhamento de um tipo, e o governo Dilma deu um acompanhamento de outro tipo.

6. Que parcela de responsabilidade sobre esse cenário [de retração da política externa] o senhor credita à diplomacia de Antonio Patriota?

Pomar: Não consigo calcular. O que posso dizer é que Dilma errou, ao nomear um diplomata de pouco carisma e experiência, para substituir um gigante bem-sucedido. E, o que foi bem pior, um diplomata que gostava demasiado dos Estados Unidos.

7. Como Secretário Executivo do Foro de São Paulo durante os anos da administração Rousseff, qual foi a relevância dessa articulação de partidos de esquerda para a política externa desse período? A perda da ênfase na região sul-americana por parte do governo da presidenta é um reflexo da perda dessa interlocução transnacional com esses partidos da região?

Pomar: Posso falar do período 2011-2013, quando Dilma já era presidente e eu ainda era secretário do Foro. Nesse período, o PT não perdeu interlocução com os partidos da região. Pelo contrário, num certo sentido aumentou a demanda sobre nós, uma vez que o governo reduziu seu ativismo. O problema do Foro nesse período era de outra natureza: a crise de 2008 marcou o fim da ofensiva da esquerda e o início da contraofensiva da direita na região. O que se pode dizer é que, neste contexto, o nosso governo não ajudou tanto quanto poderia e deveria.

8. Para finalizar, há alguma coisa que o senhor gostaria de dizer sobre o tema da pesquisa e que não foi coberto nessas questões?

Pomar: Sim. Lula foi entre 2003 e 2010 um presidente que conhecia a dinâmica dos partidos e dos movimentos. Dilma não tinha este conhecimento direto. Logo, o correto teria sido ampliar a presença e a influência do PT e aliados nessa área crítica da política externa. O que ocorreu foi o contrário.

9. Acredito que a resposta à pergunta 05 coloca essa última pergunta: que tipo de acompanhamento uma entidade como a UNASUL exige ter, e qual foi o acompanhamento dado no governo Dilma? Há alguma restrição quanto a ter seu nome citado nas referências dessa entrevista?

Pomar: Nenhuma restrição quanto a citar meu nome. Basicamente: uma entidade como a UNASUL tinha que ter o acompanhamento pessoal da presidência da República do Brasil.

(POMAR, Valter Ventura da Rocha. **Entrevista** [11/06/2018]. Entrevistador: Lucas Eduardo Silveira de Souza. Brasília, 2018. Arquivo em PDF, 3 p. Entrevista realizada por correio eletrônico).