

ASCENSÃO E QUEDA DA UNASUL: IDEOLOGIA, POLÍTICA EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL A PARTIR DOS CASOS DA ARGENTINA E BRASIL

RISE AND FALL OF UNASUR: IDEOLOGY, FOREIGN POLICY AND REGIONAL INTEGRATION BASED ON THE CASES OF ARGENTINA AND BRAZIL

Tammy Eduarda Corrêa¹

¹Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: tammy.correa@acad.ufsm.br ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0395-657X>

Recebido em: 10/06/2024 | Aceito em: 18/09/2024.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar e identificar sob uma perspectiva histórico-comparada o que explica a ascensão e declínio da Unasul. O estudo examina o período de 2008 a 2022 e caracteriza-o através das particularidades políticas e ideológicas na América do Sul, especialmente no que tange à consonância de políticas externas, abrangidas pela alternância dos fenômenos da onda rosa e da onda conservadora. A principal hipótese é que a convergência e a divergência ideológica influenciam o contexto sul-americano nas tendências e nos tipos de cooperação regional. Duas nações determinantes para a análise são a Argentina e o Brasil que, através das transições de governo e ideologias no poder, influenciam em mudanças quanto ao tipo de interação e integração regional através de suas políticas externas. Em consequência, é percebido um processo de esvaziamento da Unasul sob críticas de viés político-ideológico.

Palavras-chave: Unasul; Política Externa; Ideologia.

ABSTRACT

This article aims to analyze and identify, through a historical-comparative perspective, what explains the rise and decline of Unasur. The study examines the period from 2008 to 2022 and characterizes it through the political and ideological particularities of South America, especially regarding the consonance of foreign policies, encompassed by the alternation of the pink tide and conservative wave phenomena. The main hypothesis is that ideological convergence and divergence influence the South American context in terms of trends and types of regional cooperation. Two decisive nations for the analysis are Argentina and Brazil, which, through government transitions and ideologies in power, influence changes in the type of interaction and regional integration through their foreign policies. As a result, a process of emptying of Unasur is perceived under criticism of political-ideological bias.

Keywords: Unasur; Foreign Policy; Ideology.



INTRODUÇÃO

A alternância política não é uma ocorrência que se limita à América do Sul, mas nesse contexto se apresenta de forma única e marcante. É singular desta região o estudo da ciência política a partir da concepção de ondas, tendências que são observadas de maneira histórica e comparada entre os países. Marcada por tensões fronteiriças e por um passado colonialista, a região sul das Américas compartilha narrativas políticas que se assemelham, como é o caso dos governos autoritários nas décadas de 1960 e 1970.

Em meio a uma realidade, cujas limitações dos regimes democráticos esbarravam na acumulação de capital, os regimes políticos latinos dependiam de uma burguesia derivada do capitalismo para sua constante manutenção. A relação entre economia e política, trazida por O'Donnell (1986), alude ao processo capitalista e às fases de industrialização dos países, relacionando diretamente política e economia. A instauração das ditaduras no Brasil em 1964, no Uruguai e no Chile em 1973, na Argentina em 1976, e do consequente 'novo autoritarismo' (O'Donnell, 1986), estão vinculadas à continuação do processo de acumulação e expansão.

A diplomacia pós-Guerra Fria, impulsionada pela democratização e pela globalização, adquire uma complexidade crescente, englobando desafios como a proteção ambiental, a regulação do comércio internacional e a defesa dos direitos humanos. Os estudos que abordam o período da redemocratização nos mesmos países, a partir de 1990, percebem, de forma marcante, a consolidação de governos progressistas de esquerda, originando a 'onda rosa' (Panizza, 2008) na maioria dos vizinhos do sul. Atualmente, a transição ideológica, dentro do mesmo contexto democrático, é foco de investigações que buscam compreender as esferas econômicas, sociais e históricas que condicionam a guinada do conservadorismo de direita, bem como a sua orientação de política externa (PE).

A integração dos atores latinos permite a inserção do bloco em âmbito internacional de forma mais efetiva e eficaz, tendo em vista que as tentativas individuais dos países ainda são lentas e enfraquecidas devido aos índices econômicos nacionais e ao grau de desenvolvimento perante outros países não pertencentes ao sul. Nesse contexto, o Brasil desempenha de maneira consistente uma postura de mediador e de conciliador com os países fronteiriços, postura que se expande também para todas as nações que se localizam na América do Sul (Lafer, 2019). Uma das



principais égides do Estado é a autonomia, princípio primordial para a Política Externa Brasileira (PEB).

A institucionalização do Mercosul e da Unasul não serviram como expedientes limitadores da autonomia, ao contrário, vincularam interesses que levariam à projeção regional. Desde a aproximação entre o Brasil e a Argentina, em meados dos anos 1980, com a volta dos governos civis, passando pela formação do Mercosul, em 1991, até a criação da Unasul, em maio de 2008, é possível verificar mudanças significativas com respeito ao papel exercido pela integração regional em relação aos objetivos da PE dos países.

ASCENSÃO E QUEDA DA UNASUL

O alinhamento marcante entre a Argentina e o Brasil ao final dos governos militares com Raúl Alfonsín (1983-1989) e João Figueiredo (1979-1985) começou a dar indícios da colaboração e integração em busca de pautas que se tornaram caras aos países da região, como a segurança e defesa regionais e a redução das desigualdades sociais. A ‘integração subcontinental’ (Vigevani; Ramanzini Jr., 2014, p. 543) buscada na época teve frente no Brasil, com a gestão de Itamar Franco (1992-1994) e FHC (1995-2002).

A formação da Unasul é recente e objetivava estabelecer vínculos econômicos, de cunho social e relacionados à defesa regional.² Em 2010, com 12 países membros, a Unasul era guiada de forma pungente e considerada um instrumento necessário para o desenvolvimento conjunto. Até 2019 o bloco passou por instabilidades que levaram ao abandono da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. Os tratados pré-estabelecidos e as medidas integrativas foram reformulados a partir da formação do Prosul, bloco que se originou a partir de um novo alinhamento político (à direita) dos Estados.

Em 1993, o apoio brasileiro em conjunto com o suporte do Mercosul, se fez decisivo para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), dinâmica que foi continuada pelos governos seguintes e que teve resultado na formação da Unasul em 2008 (Vigevani e Ramanzini

² É tomado como período de ascensão a partir do ano de 2008, sob resquícios da onda progressista, com a assinatura do Tratado Constitutivo; e queda a partir de 2019, com a saída da Argentina da Unasul e do Brasil do bloco, culminando em seu desmantelamento até o ano de 2022. Nesse momento, também há um novo alinhamento para a formação do Prosul, quando há convergência entre governos da ala da direita.



Jr. 2014, p. 519). Para os autores, e parte da academia, o processo integrativo concerne aos Estados e às elites nacionais, que passam a transferir lealdades para a escala regional e implementar interesses setoriais (Vigevani; Ramanzini Jr., 2014, p. 519). A cooperação regional, embora estratégica, se distingue do processo de integração pela ausência de uma institucionalização mais profunda. A integração, por sua vez, envolve a construção de instituições supranacionais e a transferência de competências dos Estados para essas instituições.

A Unasul, semelhante ao propósito da Comunidade do Caribe (CARICOM), da Comunidade Andina (CAN) e do Mercosul, surgiu como um projeto de aprofundamento das relações comerciais na América do Sul, de forma a preservar a autonomia dos Estados (Riggirozzi; Tussie, 2012, p. 11). As Cúpulas Sul-Americanas foram o projeto incipiente da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), sua ocorrência é um produto da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), lançada em setembro dos anos 2000.

Os 12 presidentes se fizeram presentes em uma tríade de cúpulas diplomáticas determinantes, a primeira delas em Brasília (2000), a segunda em Guayaquil (2002) e terceira em Cusco (2004), essa última resultando na redação da Declaração de Cusco. Dessas, a III Reunião de Presidentes da América do Sul, em 8 de dezembro de 2004, foi decisiva para a expedição documental credível da declaração que projetava parâmetros igualitários entre os componentes da América do Sul na prática, pautando áreas plurais, como o âmbito econômico e político, além das esferas sociais, ambientais e de infraestrutura locais.

Alguns conselhos de destaque foram criados dentro do bloco, o principal deles (instância máxima conforme o Artigo 6 do Tratado Constitutivo da Unasul de 2008, p. 11), o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, tinha como diretriz a realização de reuniões ordinárias anuais. O cunho político do Conselho visava a articulação do processo de integração em vias teóricas. Os planos de ação desenvolvidos tomavam como respaldo a articulação do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (Artigo 8, p. 13) para que então determinados projetos/programas fossem priorizados.

A presidência *Pro tempore* foi estabelecida para que, anualmente, cada país-membro ocupasse a presidência da Unasul. O critério escolhido foi por ordem alfabética (nome) dos países e não por eleição (Artigo 7, p. 12). Juntamente com o Conselho de Delegados e Delegadas (Artigo



9, p. 14) e a Secretaria Geral (Artigo 10, p. 15), compunham a formulação administrativa do bloco. A Unasul integra o compilado de movimentos integrativos na América do Sul em um momento de difusão de políticas neoliberais e de abertura econômica. Nesse período, os governos de esquerda foram responsáveis por conferir atenção aos aspectos político-ideológicos e da agenda social.

Algumas instâncias permanentes da Unasul são a criação do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) pelo Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS), que também caracteriza uma entidade intergovernamental voltada para a inovação e gestão de conhecimentos para a área da saúde e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O CDS foi determinante para que a cooperação fosse introduzida na esfera de segurança e defesa.

Até então, pauta de defesa era abrangida de forma hegemônica e genérica pela Organização dos Estados Americanos (OEA), com a ideia de “[...] utilizar a institucionalidade própria da Unasul para solucionar controvérsias e tensões na região” (Vigevani; Ramanzini Jr., 2014, p. 539). Sua função regulatória também gerou serventia estabilizadora, ao passo em que o Conselho garantia paz, a resolução pacífica de conflitos ou potenciais conflitos, fomentava as bases democráticas e a autonomia dos governos.

Juntamente com o Tratado Constitutivo, o CDS reforçou os laços de confiança, “[...] fortalecendo a ideia de segurança regionais combinada com a preservação da autonomia nacional dos Estado” (Vigevani; Ramanzini Jr. 2014, p. 539). A criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED-CDS), em 2011, foi um ganho para os avanços securitários da região e para a consolidação dos princípios presentes no Estatuto do Conselho.

A Unasul possuiu uma função importante para a articulação integrativa sul-americana, conforme ilustra o seu Tratado Constitutivo.³ O produto da tratativa institucional era alcançar o fortalecimento das democracias, ou seja, da autonomia nacional, e o reforço do princípio da soberania nacional. A interconexão nas searas da inclusão e equidade sociais, no aproveitamento sustentável das matrizes energéticas, no desenvolvimento econômico regional (mecanismos em consonância com as políticas nacionais), na implementação de projetos em comum com vistas à

³ Dos dispostos no Artigo 3, do primeiro dos Objetivos Específicos, quanto ao “fortalecimento do diálogo político entre os Estados-Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Unasul no cenário internacional”; e no Artigo 14, referente ao Diálogo Político, “a concertação política entre os Estados-Membros da Unasul será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos” (Unasul, Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americana, 2008).



redução das assimetrias locais, são alguns dos propósitos práticos da organização intergovernamental.

A Unasul foi concebida em coexistência com outros órgãos de integração. Ainda que seu cunho político se proclame neutro, a autonomia conferida aos Estados, potencialmente refletia na cooperação, uma vez que cada governo poderia minimizar ou excluir determinadas áreas de fomento para integração (Mijares; Nolte, 2021, p. 85).

O desmembramento da Unasul tem relação estreita com ideologias de governos na região, movimento ao qual se questiona “[...] como um projeto, com o qual doze governos sul-americanos concordaram ao aderir a uma organização regional, poderia se tornar um projeto ideológico na percepção de um número crescente de seus governos membros” (Mijares; Nolte, 2021, p. 85). Ainda que contraditórias, as teorias sobre a forma como o bloco se desintegrou oferecem variadas razões. Primeiramente pela polarização política, no ano de 2016 percebem-se sinais marcantes de ruptura, a partir da eleição de Macri na Argentina (2015) e pela ascensão de Temer no Brasil (2016). Em segundo lugar, pela reorientação da PE de ambos países, tomando como foco o alinhamento bilateral com os EUA em detrimento ao processo de integração sul-americana.

A região continua realizando sua projeção internacional, uma vez que as nações oportunamente conseguem expandir seus interesses políticos, ora aumentando o potencial e poder estatais (Zakaria, 1998, p. 38). Essa conformação marca um novo período no pensamento da construção regional, que remete à postulação de que as regiões são aquilo (produto) do que os Estados/atores dela a fazem (Wendt; Estrada, 2013).

ALINHAMENTO IDEOLÓGICO DAS POTÊNCIAS REGIONAIS

A dinâmica entre Brasil e Argentina configura dois importantes atores quanto à integração regional, tanto como pioneiros para a integração, como para importantes desestabilizações quando em momentos de conflito registrados pela história.⁴

Figura 1 - Transição Ideológica: Governos da Argentina e Brasil (2008-2022)

⁴ A simplificação da transição ideológica pelas duas potências regionais foi identificada e ilustrada de forma a destacar os períodos de alinhamento (Vermelho x Vermelho; Azul x Azul) e afastamento (Vermelho x Azul).



Quadro de Transição Política: Argentina e Brasil															
Ano/Lideres															
Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Argentina	Cristina Kirchner (PJ)							Mauricio Macri (PRO)				Alberto Fernández (PJ)			
Brasil	Lula (PT)			Dilma Rousseff (PT)					Michel Temer (PMDB)						

Fonte: elaboração própria.

Para a Unasul, foi contabilizado entre 2008 e 2016 um período de manutenção após a inauguração da organização pelo Tratado Constitutivo e a saída inicial da Colômbia em 2017, que dá indícios do enfraquecimento do bloco. A partir de 2018 há o abandono do bloco pelos demais países, momento em que o Prosul passa a ser engendrado paralelamente. A seguir, serão analisadas as características da PE de cada um dos países, tomando como partida as dinâmicas entre Lula da Silva (2003-2011) e Cristina Kirchner (2007-2015), e Michel Temer (2016-2019) e Mauricio Macri (2015-2019).

ARGENTINA

A análise da política externa desempenhada durante a gestão de Cristina Fernández de Kirchner (CFK), sucede algumas orientações prévias, já estabelecidas durante o governo de Néstor Kirchner. Alguns eixos de atenção principal podem ser acessados para verificação da agenda internacional da Argentina. Identifica-se que a Política Externa Argentina (PEA) do período se vincula diretamente com a tradição peronista (Corigliano, 2011, p. 22-23) para a promoção da inserção internacional. A similaridade entre os governos Kirchner é encontrada em uma agenda que vincula a esfera doméstica (interno) e sua ligação com o mundo (externo), reafirmando eixos de ação e abstendo-se de grandes modificações (Simonoff, 2008, p. 1-7).

Para Corigliano (2011), a PEA desenvolvida durante o primeiro governo de CFK é tipicamente peronista, pois, toma como direção, políticas executadas pelos governos de Eduardo Duhalde (2002 a 2003) e por Néstor Kirchner (2003 a 2007), isto é, considerando as esferas doméstica e internacional. O enfoque para a cooperação no eixo sul-sul vigorou no discurso e em ações (multilaterais e bilaterais) executadas em ambos os governos de Néstor Kirchner, especialmente ao vincular os desafios semelhantes enfrentados pelas nações em desenvolvimento, como é o próprio caso brasileiro (Lechini, 2010, p. 44).



Dos fatores externos são ressaltadas particularidades como: a posição antiterrorismo frente aos atentados de 2001; a robustez adquirida pela dívida pública; o início da guerra no Iraque em março de 2003; e a crise financeira em 2008. Esses fatores externos sinalizam algumas posturas de destaque, como a priorização de relações com os EUA e o impacto de organismos como o FMI para a situação interna, agravada ao ponto de *default* econômico em dezembro de 2002.

A irresponsabilidade da tomada de crédito financeiro, com o objetivo de aquecer a economia em vias ao desenvolvimento é localizada por Corigliano (2011, p. 22) nos governos de Menem (1989 a 1995; 1995 a 1999), com atenuação na gestão de *de la Rúa* (1999 a 2001). Duhalde havia iniciado um plano de desenvolvimento sustentável que, na sua prática ainda era dependente de auxílio externo para a recuperação da situação econômica, o projeto frisava a importância de conter a hiperinflação econômica (pela utilização de dólares), com críticas ao funcionamento do Fundo Monetário Internacional (FMI) e sua arbitrariedade para cobrança de empréstimos. CFK também viria a criticar a postura neoliberal assumida pelo Consenso de Washington na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2008 (Corigliano, 2011, p. 23).

Dentre os aspectos internos, pondera-se sobre a influência de atores políticos, econômicos e sociais (Corigliano, 2011, p. 23) em relação às transformações de políticas governamentais, o aumento do descontentamento com o alinhamento com os EUA e o consequente distanciamento com a nação norte-americana. É notado, neste momento, de onde se origina a percepção da situação marginal da Argentina em relação ao mundo e a necessidade da associação ao regional como via profícua à cooperação e ao desenvolvimento econômico.

A mesma constatação deriva de Simonoff (2008, p. 1-7), que de forma nítida vincula os governos Kirchner através de cinco graus da PE. Seu estudo prevê a comparação destes cinco eixos (estratégia multilateral, priorização regional, abertura e diversificação de comércio exterior, estratégia para pagamento da dívida externa e saída do *default*, questão das Malvinas) entre o governo de Néstor Kirchner e Cristina Kirchner.

Nesse terceiro momento, a figura de CFK ganhou destaque pelo engajamento internacional, pela realização de viagens e pela “conexão com o mundo” (Simonoff, 2010, p. 446) e se mostrando mais interessada em resoluções em conjunto, como através do G-20 (Simonoff,



2010, p. 447). A presença argentina é visualizada na Cúpula América do Sul - Países Árabes, no relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em Luanda (2007), pela participação na OMC, a associação ao Mercosul e nas relações mantidas dentro do G-20 e no NAMA 11 (Lechini, 2010, p. 44).⁵

Em relação à Unasul, Simonoff (2010, p. 441) relata que o tratado regional passou a receber atenção pela agenda brasileira a partir de 2008, o que se apresenta como um desafio para Argentina, especialmente pelo fato de possuírem menos poder relativo comparado ao Mercosul.

Com antecedência, durante a campanha eleitoral, Mauricio Macri assumiu um novo posicionamento em relação à vizinhança que é visto como uma ruptura com a continuidade e com os preceitos ideológicos peronistas (Bezus, 2022), ainda que, no segundo mandato de CFK (2011-2015), a PEA já tenha sido alterada de mais permissiva para mais restritiva (Listrani Blanco; Zaccato, 2018, p. 170).

Em seu slogan, Macri e o *Cambiamos*, ilustram, de forma objetiva, que era necessário um “*cambio en el externo*” (Listrani Blanco; Zaccato, 2018, p. 168), promover “*la vuelta de Argentina al mundo*” (Busso, 2017, p. 1) e praticar uma “*integración inteligente al mundo*” (Bezus, 2022, p. 80). Na prática, a oposição com o kirchnerismo é vista através da ótica das articulações de interesses, pois ambos visavam a PE como um meio de desenvolvimento nacional e como uma necessidade para a pauta econômica.

Dentre as principais ações que foram atribuídas à *Cancilleria Argentina* são ressaltados níveis de ação, a começar pela preparação para sediar a 13ª Cúpula do G20, após com o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia de 28 de junho de 2019, e com o posicionamento frente às questões venezuelanas, unindo as pautas de promoção da democracia e dos direitos humanos (Bezus; 2022, p. 80). Tais premissas são elencadas dentro do paradigma do liberalismo globalista e com ênfase na economia (Listrani Blanco; Zaccato, 2018, 171), em confluência com o cenário global e de figuras como os Estados Unidos e Brasil, sob as gestões de Donald Trump e Jair Bolsonaro.

⁵ O Non-Agricultural Market Access são negociações que integram a OMC em busca da redução ou eliminação de tarifas para exportação de bens primários como combustível, minérios, manufaturados, entre outros, que não são contemplados pelo tratado internacional sobre o Acordo de Agricultura (em vigor a partir de 1 de janeiro de 1995 após a Rodada Uruguai). Esta é uma medida fomentada por países em desenvolvimento como África do Sul, Argentina, Brasil, Egito, Filipinas, Índia, Indonésia, Namíbia e Tunísia (World Trade Organization, 2021).



As mudanças são coerentes com uma internacionalização que visa atender às demandas sistêmicas (Busso, 2017, p. 5) e alinhar-se ao contexto político vigente, que mostra sintomas do protecionismo, ao passo que a Argentina busca gradativamente abrir seu mercado. Frente à turbulência no cenário americano, o *Cambiamos* se viu na necessidade de realizar inversões juntamente à economia chinesa (Busso 2017, p. 13). Sem conseguir conquistar seus objetivos junto aos órgãos internacionais, o governo Macri findou deixando como produto o aumento da dívida pública, com uma relação superior a 60% do PIB/PPC (Observatório Fiscal Federal - Argentina, 2018), e com déficit fiscal, devido ao aumento inflacionário.

BRASIL

O primeiro eixo deste estudo descritivo figura a primeira gestão do presidente Lula. A transição de governo, ainda que pautada na demanda por mudanças de cunho social (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 273-274), pôde contar com artifícios previamente construídos e um direcionamento de política externa que lhe permitiu o fortalecimento para assumir um papel de liderança regional. A primeira etapa consistiu na estabilização econômica e inflacionária através da redução de tomada de crédito externo e pela ampliação das capacidades do Ministério de Relações Exteriores (MRE) durante o governo FHC (Malamud, 2017, p. 157); dessa forma, a sucessão de Lula, deparou-se com um viés diplomático fundamentado em estabelecer uma agenda internacional para o país (Mijares; Nolte, 2022, p. 89).

A implementação desses recursos vindos do exterior veio a calhar para ambas as partes no passado. Os países desenvolvidos com reservas monetárias se beneficiaram dos pagamentos dos empréstimos acrescidos com juros, à medida que buscaram reduzir na prática o nível das importações ou compensá-las com o número de exportações. De forma geral, cabe relacionar que a PEB multilateral se vinculou com a promoção da imagem brasileira no cenário internacional e com efeitos substanciais para a economia doméstica (Lafer, 1984).

A segunda etapa inserida nacionalmente foi de ênfase no desenvolvimento do setor secundário, como da construção civil e das atividades industriais, amparada pelos governos FHC e Lula (Mijares; Nolte, 2022, p. 89). Convém ressaltar que a inserção internacional dos países esteve perenemente pautada na PE comercial de exportação de produtos do setor primário para potências da Europa e os EUA.



Esse movimento relacional entre os estados fronteiriços, que não deve ser compreendido como algo automático, assumiu características que transcendem a circunstância espacial, incluindo: o compartilhamento de cadeias produtivas, o aumento da densidade comercial, a harmonização política e legislativa e, mais recentemente, a integração das políticas públicas dos países do subcontinente (Calixtre; Barros, 2011, p. 178).

Contudo, a PEB exercida durante os governos do presidente Lula apresentou particularidades ao conferir aos países em desenvolvimento a preocupação central da diplomacia brasileira. A própria transição entre os termos (e esferas de ação) da América Latina para América do Sul, “[...] destacando-se que a última é o principal espaço contemporâneo de legitimação da política externa brasileira” (Calixtre; Barros, 2011, p. 179), mostra que o saldo se concretizou como um legado de projeção autonomista do período (Saraiva, 2016, p. 295).

O autonomismo se configura pela proatividade regional, derivada do âmbito governamental e do principal órgão que desempenha os objetivos internacionais (MRE), objetivando a participação em fóruns multilaterais, a formação de coalizões e mecanismos que perpassam as fronteiras nacionais. No caso brasileiro, o autonomismo tinha como foco o desenvolvimento de uma figura de liderança para a região sul e que galgava ascensão também em nível global como uma potência (Saraiva, 2016, p. 297).

Uma das designações que buscam compreender a PEB sob influência do lulismo é a autonomia pela diversificação (Vigevani; Ramanzini Jr., 2014), outras insurgências como a Política Externa Independente (Rinaldi, 2015, p. 121), também visam categorizar (em parte) o posicionamento globalista assumido. O marco do globalismo está na oposição em que coloca o americanismo, ou seja, mostra certa despreocupação com o vínculo automático com os interesses dos EUA, fator identificado como limitante para a atuação internacional brasileira (Rinaldi, 2015, p. 123).

O universalismo reforça uma agenda abrangente, em prol da economia nacional, conectada à natureza globalista promovendo ênfase nas relações Sul-Sul para transposição internacional (Saraiva, 2016, p. 314). Munido de uma diplomacia presidencial, Lula assumiu protagonismo frente às dimensões da América do Sul, priorizando projetos sociais que fossem incorporados no processo de globalização. Exemplos dessa liderança podem ser analisados na



seara da cooperação humanitária ou em campanhas para crises socioeconômicas, como foi o caso do modelo de combate à fome (Vizentini, 2005, p. 389).

Tal empreitada diplomática conseguiu transformar a dinâmica da região em razão do desenvolvimento, em que a integração e o universalismo foram preceitos básicos para nortear projetos como a Unasul. Foi com o fortalecimento das relações vindas do regionalismo que o governo investiu em pautas integrativas, ainda que com entraves de orçamento, e promoveu mudanças sistemáticas que diversificaram o condicionamento nas relações Norte-Sul. O alinhamento de tais políticas com as condições domésticas foi harmônico e conferiu ao país mudanças estruturais e sociais.

O segundo eixo de análise se refere ao período correspondente ao governo de Michel Temer, a partir de 2016. Cabe lembrar que os governos da presidente Dilma Rousseff, interregno entre Lula e Temer, dispôs de uma agenda que buscou a manutenção da PEB desenvolvida por Lula, que se logrou menos produtiva com a deterioração econômica e política doméstica. Portanto, foi traçado o revisionismo das instituições internacionais, conservada a altivez quanto ao multilateralismo, com a participação em fóruns e em diferentes coalizões, e a presença do autonomismo no Itamaraty (Saraiva, 2016, p. 295).

O cenário brasileiro, que já havia sofrido com reflexos externos da crise financeira da Síria e da Ucrânia, havia recuado nas taxas de crescimento em comparação aos anos anteriores - durante os governos Lula - e com outras nações em desenvolvimento. A economia passou por uma retração no ano de 2015, fator que refletiu no aumento inflacionário, na instabilidade econômica e na estabilidade de iniciativas federais para infraestrutura e desenvolvimento, entrando em déficit público (Saraiva, 2016, p. 299-300).

Os respingos dessas modificações, junto ao aumento da oposição em setores chaves pelo comprometimento dos recursos advindos do BNDES (queda da internacionalização de empresas), e em esferas políticas (na diminuição) da base do governo no Congresso Nacional e nos cortes orçamentários do MRE (Saraiva, 2016, p. 299), foram percebidos na PEB de forma a enfraquecer a liderança regional.

Embora a Unasul tenha se mantido como a referência de atuação brasileira frente às situações de crise, na prática, a ascensão de Rousseff esvaziou a dimensão política do



comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais, influente sobre a configuração regional e definidor de agendas (Saraiva, 2016, p. 304). O que se observa é a uma crescente crise no multilateralismo, ou ‘regionalismo multidimensional’ (Berringer; Forlini, 2018, p.15), também advinda da formação e alinhamento com a formação de uma burguesia interna vinculada ao mercado. A esse fato, se alega, hipoteticamente, que a PEB, desenvolvida sob cunho ideológico e partidário, teve um novo direcionamento com a ascensão do conservadorismo.

Ademais, observa-se também, que a política doméstica de coalizão (MDB-PSDB), após o impeachment de Dilma, conferiu ao Legislativo a tendência de sabotar o Poder Executivo, que se propunha a desempenhar os interesses estatais em detrimento de predileções ideológicas (Nery, 2017, p. 260). O não posicionamento ideológico, de forma anedótica, acaba por servir aquilo à que se opôs. De forma ofensiva, os países que depreciaram o processo de impeachment ocorrido, como Bolívia, Cuba, El Salvador, Equador e Venezuela foram diplomaticamente rechaçados (Nery, 2017, p. 260). A mais simbólica preocupação era a forma em que rumava a democracia na Venezuela (Miranda, 2019, p. 133), que foi exposta durante a Assembleia Geral da OEA em junho de 2018 pelo então substituto do Ministro José Serra, Aloysio Nunes Ferreira.

Essas manifestações de crítica à situação interna da Venezuela passaram a ser recorrentes da parte dos representantes das relações exteriores do Brasil. Além de claramente destoar da tradicional ponderação diplomática do país, o posicionamento cristalizado pelos chanceleres tucanos do período passou a isolar e denunciar internacionalmente um dos principais parceiros regionais do Brasil. A renitente crítica brasileira ao regime político venezuelano acabaria por soar como algo excessivo, uma insinuação de tentativa de intervencionismo ou interferência em um país soberano – ou poderia então soar como um chiste, tendo em vista a fragilidade do governo Temer em termos de sua própria legitimidade (Miranda, 2019, p. 133).

CONCLUSÃO

Os estudos argentinos abordam o Brasil como protagonista na América do Sul e enxergam na criação da Unasul a reafirmação de políticas regionais. A perda de liderança brasileira consequentemente gera reflexo da falta de orientação da Unasul e do Mercosul. A trajetória geral



da região demonstra retração, assim como a diminuição da CSS com países localizados no mesmo hemisfério, a crise da globalização, a vulnerabilização das esferas políticas e cooperativas latino-americanas.

Com a vitória do *Cambemos*, considera-se que houve uma inversão abrupta de políticas públicas ou de políticas externas, na verdade, a Argentina retomou algumas relações que havia estabelecido antes e após a redemocratização (Busso, 2017, p. 2). O foco da articulação da PEA foi uma em inserção ocidental (Busso, 2017, p. 4) como estreitamento do vínculo com os EUA, a reaproximação de organismos de empréstimo internacional. Pautas correlatas, como de direitos humanos, segurança e defesa também foram revisitadas, além da pasta econômica, dando fruto a uma gestão que entendia - em padrões pró-ocidentalistas - a alternativa para solução político-econômica (Busso, 2017, p. 4).

Em linhas gerais, a PEB recente ficou marcada pela perda do protagonismo, que é ilustrado pela retração participativa nos eixos de cooperação e integração regional, pela subordinação nas vias em que buscou se inserir internacionalmente e pela estagnação, ainda que mantendo pressupostos como o da autonomia. Ao fim e ao cabo, “[...] poderíamos aqui sugerir, simplesmente descrever este período e sua pauta integracionista como um ‘retrocesso’, ainda que travestido como algo supostamente ‘novo’” (Miranda, 2019, p. 134).

O fenômeno político do bolsonarismo, especialmente a partir de 2018, marca a consolidação de um extremismo ideológico que representa pequenos grupos de interesse, para os quais o conservadorismo se mostra como a facilitação a um governo moralizador. O alinhamento com os EUA e o negacionismo multilateral remetem às vertentes do trumpismo americano, e se apresenta por outras mudanças do governo, como é o caso da desconstrução de burocracias pertinentes ao MRE e descontinuidades com a figura de Ernesto Araújo. Com a nova gestão ministerial, denotam-se “[...] os fortes indícios de uma brutal reversão da política externa ‘ativa e altiva’ e da radical entrega da soberania nacional” (Albuquerque; Medeiros, 2020, p. 65).

Convém ressaltar que, ao nível da Unasul, desde janeiro de 2017, não havia consenso entre os membros para apontamento do novo secretário-geral e, em abril de 2018, foi deliberada a interrupção da associação brasileira à instituição sul-americana, procedendo com o corte de orçamento destinado à pasta da integração regional (Nery, 2017, p. 260), e espelhando uma



tendência que se daria na Argentina (Maurício Macri), Chile (Sebastián Piñera), Colômbia (Ivan Duque Márquez), Paraguai (Horacio Cartes) e Peru (Pedro Kuczynski). O desmantelamento das políticas de integração (Berringer; Forlini, 2018, p. 10), que tornou as relações meramente comerciais, e pelo abandono da PEB ativa e altiva sob a autoridade de Celso Amorim (Martins *et al.*, 2018, p. 158).

Os efeitos da interação regional são refletidos na institucionalidade da Unasul, especificamente. Essa teoria abre precedente para camadas específicas de questionamentos, pois, se a direita não promove a integração regional, poderíamos dizer que somente a esquerda quer efetivar a esfera regional de cooperação? Em resposta cabe lembrar que os governos de esquerda recentes têm mantido um posicionamento de autonomia frente à atores como os EUA e a União Europeia, dessa forma, buscam, por intermédio de relações com os países próximos, a diversificação e o desenvolvimento econômico.

Paralelamente, se observa que as direitas possuem a preferência de integrar com semelhantes, mais especificamente, buscam ativamente se distanciar de ligações que sejam de esquerda. Portanto, é observada cooperação pontual entre atores alinhados, mas não sua integração, logo, as ideologias têm impacto direto nas formas de integração, mais importante, irão ditar como, quando e com quem se alinhar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Berringer, T; Forlini, L. (2018) 'Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira', *Conjuntura Austral*, 9(48), pp. 5-19, [online]. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br//ConjunturaAustral/article/view/83713>. [Acesso em 11 nov. 2023]

Bezus, P. (2022) 'Volver al mundo la política exterior de Mauricio Macri (2015-2019)', In (eds.) Bidondo, A. C. et al., 20 años no es nada: autonomía y globalismo en la política exterior argentina (2002-2022). La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 79-98.



Busso, A. E. (2017). 'El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri: conceptos básicos para su análisis', Repositorio Institucional

CONICET Digital, [online]. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/78463>>. [Acesso em: 10 de dez 2023]

Calixtre, A. B.; Barros, P. S. (2011) 'Além da circunstância: Caminhos da integração sul-americana do Mercosul à Unasul', In (orgs.) Viana, A. R., Calixtre, P. S. e Calixtre A.B., Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, pp. 177-196.

Corigliano, F. (2011) 'La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI', Mural Internacional, 2(1). pp. 22-27, [online]. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5377>>. [Acesso em: 6 de nov. 2023]

Lafer, C. (1984), 'Paradoxos e possibilidades', RAE-Revista de Administração de Empresas, 24(1), pp. 59-59.

_____. (2019) 'Reflexões sobre os desafios do Multilateralismo', Pensamiento iberoamericano, n. 8, pp. 10-18.

Lechini, G. (2010) 'La cooperación Sur-Sur en las agendas externas de Argentina y Brasil', Estudios, número especial (África y Medio Oriente: Debates y Problemáticas Contemporáneas), pp. 35-47, [online]. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/9425>. [Acesso em: 20 dez. 2023]

Malamud, A. (2017). 'Foreign policy retreat: domestic and systemic causes of Brazil's international rollback', Rising Powers Quarterly, 2(2), pp. 149-168, [online]. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/28469>. [Acesso em: 14 ago. 2023]



Mijares, V.; Nolte, D. (2022). 'Unasul: uma perspectiva analítica eclética de sua desintegração', *Colombia Internacional*, 111. pp. 83-109, [online]. Disponível em: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2989>. [Acesso em: 20 nov. 2023]

Miranda, S. P. (2019). 'A "nova política externa brasileira" de Temer para a América do Sul', *Conjuntura Austral*, 10(51), pp. 126-138, [online]. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/95362>. [Acesso em: 28 Dez. 2023]

Nery, T. (2017). 'A política externa brasileira, as coalizões de poder e a Unasul: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico', *Mural Internacional*, 8(2), pp. 250-264, [online]. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/35792>. [Acesso em: 20 set. 2023]

O'Donnell, G. (1986). *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo, Vértice.

Panizza, F. (2008). 'La Marea Rosa', In (Coord.) Sáez, M. A.; Díez F. G., *Elecciones y Política en América Latina*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México, pp. 19-40.

Riggirozzi P.; Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The case of Latin America*. Springer: Netherlands.

Rinaldi, A. L. (2015). *A política externa do governo Lula: Identificações e orientações*. Tese de Doutorado. UNICAMP: Campinas.

Saraiva, M. G. (2016). 'Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos', In (Coord.) Serbin, A., *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*. Buenos Aires: CRIES, pp. 295-310.



Simonoff, A. C. (2008). 'Los cinco grados de separación: Los primeros pasos de la política exterior argentina, bajo Cristina Kirchner', Boletín informativo del CENSUD, 10, [online]. Disponível em: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37314>. [Acesso em: 10 jan. 2024]

Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). 'A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação', Contexto internacional, 29, pp. 273-335, [online]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/sWn5MtCXtMZdzdSm3CtzZmC/>. [Acesso em: 10 jan. 2024]

_____; Ramanzini Jr., H. (2014). 'Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul', Dados, 57, pp. 517-552, [online.] Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/m7xPyknVXpYCT5jjwk5wysv/?format=html&lang=pt>. [Acesso em: 01 out. 2023]

Vizentini, P. G. F. (2005). 'De FHC a Lula: uma década de política externa. Civitas: revista de ciências sociais'. Civitas: Revista de Ciências Sociais, 5(2), pp. 381-397.

Wendt, A.; Estrada, R. D. (2013). 'A anarquia é o que os Estados fazem dela: a construção social da política de poder', Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, 2(3), pp. 420-473.

