

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIAS  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**VINÍCIUS JOSÉ GONÇALVES VAZ**

**A UNASUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS JOGOS  
DE DOIS NÍVEIS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**GOIÂNIA**

**2023**

VINÍCIUS JOSÉ GONÇALVES VAZ

**A UNASUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DOS JOGOS  
DE DOIS NÍVEIS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado à Escola de Direito, Negócios e  
Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de  
Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel(a) em Relações Internacionais.  
Orientador(a): Me. Leandro Bernardo Borges

GOIÂNIA

2022

Vaz, Vinícius José Gonçalves. 2023.

A UNASUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE  
DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL/ Vinícius  
José Gonçalves Vaz. – Goiânia, 2022.  
Total de folhas: 69 f. il.

Orientador: Prof. Leandro Bernardo Borges

Monografia (Curso de Graduação em Relações Internacionais) - Pontifícia  
Universidade Católica de Goiás. Escola de Direito, Negócios e Comunicação,  
Goiânia, 2023.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

VINÍCIUS JOSÉ GONÇALVES VAZ

### TITULO

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel(a) em Relações Internacionais.

Orientador(a): Me. Leandro Bernardo Borges

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

### BANCA EXAMINADORA:

---

Me. Leandro Bernardo Borges (orientador)

---

Dr. Rafael Henrique Dias Manzi

---

Me. Diego de Castilho Suckow Magalhães

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a política externa brasileira para a integração regional na América do Sul, com foco na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), na crise do bloco e no surgimento do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Para isso, utiliza-se a Análise de Política Externa (APE), como subdisciplina das Relações Internacionais, e o modelo de jogos de dois níveis, de Robert Putnam, como ferramentas de análise. O trabalho se divide em três capítulos: no primeiro, apresenta-se uma visão panorâmica da APE e suas principais abordagens e metodologias; no segundo, aborda-se a evolução histórica da política externa brasileira e da integração regional na América do Sul, enfatizando o papel do Brasil como líder e articulador da UNASUL; no terceiro, faz-se uma análise de jogos de dois níveis da UNASUL, considerando os fatores internos e externos que influenciaram a atuação do Brasil na organização regional. A pesquisa parte da premissa de que o Brasil teve um papel significativo na UNASUL, mas que esse papel foi afetado por mudanças políticas e econômicas internas e externas, que reduziram sua capacidade de liderança e comprometimento com a integração regional. O trabalho conclui que a UNASUL representou um avanço no processo de integração e autonomia da América do Sul, mas que não conseguiu superar as divergências e os desafios internos e externos que afetaram sua coesão e sua efetividade.

**Palavras-chave:** Política externa brasileira. Integração regional. UNASUL. Análise de política externa. Jogos de dois níveis.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the Brazilian foreign policy for regional integration in South America, focusing on the creation of the Union of South American Nations (UNASUR), the bloc's crisis and the emergence of the Forum for the Progress of South America (PROSUL). For this, Foreign Policy Analysis (APE) is used, as a subdiscipline of International Relations, and the two-level game model, by Robert Putnam, as analysis tools. The work is divided into three chapters: the first presents an overview of the APE and its main approaches and methodologies; in the second, the historical evolution of Brazilian foreign policy and regional integration in South America is addressed, emphasizing Brazil's role as leader and articulator of UNASUR; in the third, an analysis of UNASUR's two-level games is carried out, considering the internal and external factors that influenced Brazil's role in the regional organization. The research is based on the premise that Brazil had a significant role in UNASUR, but that this role was affected by internal and external political and economic changes, which reduced its leadership capacity and commitment to regional integration. The work concludes that UNASUR represented a breakthrough in the process of integration and autonomy in South America, but that it was unable to overcome the differences and internal and external challenges that affected its cohesion and effectiveness.

**Keywords:** Brazilian foreign policy; Regional integration; UNASUR; Foreign policy analysis; Two level games.

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ABORDAGENS INTERDISCIPLINARES E MÚLTIPLAS DIMENSÕES...</b>	<b>10</b>
1.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E OS MECANISMOS DECISÓRIOS DOS ESTADOS.....	13
1.2 O MÉTODO DO JOGO DE DOIS NÍVEIS PARA ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS.....	18
<b>2 TRADIÇÕES E PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL</b>	<b>23</b>
2.1 O BRASIL COMO EIXO (DES)ESTABILIZADOR DA POLÍTICA REGIONAL SUL-AMERICANA.....	28
2.2 ASPECTOS DO REGINALISMO SULAMERICANO.....	29
2.3 UNASUL.....	31
2.4 CRISES DA UNASUL.....	33
<b>3 OS GOVERNOS BRASILEIROS E A UNASUL (2008-2019).....</b>	<b>39</b>
3.1 POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010).....	39
3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA (2011-2016).....	43
3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER (2016-2018).....	48
3.4 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022).....	49
3.5 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL SOB A PERSPECTIVA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS, DE PUTNAM.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS.....	65

A integração regional na América do Sul tem sido um tema de grande relevância para o estudo da política externa brasileira, especialmente nas últimas décadas, quando o Brasil assumiu um papel de liderança e articulação de diferentes iniciativas e organizações regionais, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). O bloco enfrentou uma série de desafios e crises que culminaram em seu fim, em 2019, com a saída de mais da metade de seus membros e a criação de um novo bloco regional, o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Esse cenário coloca em questão os interesses e as estratégias do Brasil na região, bem como os fatores internos e externos que influenciaram sua atuação na UNASUL.

No ano de 2003, a UNASUL foi criada com o objetivo de promover a integração política, econômica e social dos países sul-americanos, buscando fortalecer os vínculos de cooperação e diálogo entre os países membros em questões relativas à infraestrutura, energia, segurança, saúde e demais áreas de interesse. O bloco não conseguiu prosperar conforme esperado, chegando ao seu fim no ano de 2017, dando lugar a criado o PROSUL, ao contrário da UNASUL que era primordialmente composto por governos de esquerdas que tinha um foco mais amplo na integração política, social e cultural da região, o PROSUL era composto por governos que se consideravam de direita até o momento, com um foco mais específico na integração econômica e na cooperação em áreas de segurança e defesa.

Considerando a importância da política externa para um país, é fundamental analisar os principais pontos que a norteiam, bem como os fatores internos e externos que influenciam suas decisões. No caso específico do Brasil, compreender a política externa recente é de extrema relevância, não apenas para acompanhar a movimentação do país no cenário global e regional, mas também para elucidar as dinâmicas políticas, econômicas e sociais do ambiente doméstico que influenciam as decisões internacionais. Vale ressaltar que política externa brasileira vem sofrendo mudanças significativas nas últimas duas décadas, acompanhando as transformações políticas e econômicas nacionais e regionais, o que reforça a necessidade de uma análise crítica e atualizada sobre o assunto.

Neste contexto, a presente monografia tem como objetivo geral analisar a política externa brasileira do século XXI, com foco nos principais pontos que convergiram para a criação e para o término da UNASUL, bem como no surgimento do PROSUL. Para tanto, são utilizados os instrumentos da Análise de Política Externa (APE), uma subdisciplina das Relações Internacionais que busca compreender os processos e dinâmicas de tomada de decisão dos Estados e governos no âmbito internacional, mais precisamente, o método dos jogos de dois

níveis, de Robert Putnam, considerando as preferências e as ações dos atores domésticos e internacionais envolvidos no processo de formação do bloco.

A hipótese central deste trabalho é a de que o Brasil teve um papel significativo na UNASUL, tanto no nível um que interagindo com os demais Estados sul-americanos, quanto no nível dois que influenciando as preferências e as ações dos atores domésticos, mas que esse papel foi afetado por mudanças políticas e econômicas internas e externas, que reduziram sua capacidade de liderança e comprometimento com a integração regional.

Métodos complementares aos jogos de dois níveis também foram adotados, tais como a pesquisa bibliográfica, baseada em fontes primárias e secundárias sobre a política externa brasileira, a integração regional na América do Sul, a UNASUL e o PROSUL, bem como a abordagem histórica e análise documental e constitucional.

O trabalho está dividido em três capítulos, sendo que no primeiro, apresenta-se uma visão panorâmica da subdisciplina APE, suas principais abordagens e metodologias, bem como sua aplicação ao estudo da política externa brasileira. No segundo capítulo, aborda-se a evolução histórica da política externa brasileira e da integração regional na América do Sul, enfatizando as diretrizes tradicionais da política externa brasileira e o papel do país como líder e articulador da UNASUL. Por fim, no terceiro capítulo, se faz uma análise dos processos de criação e de extinção da UNASUL, bem como da transição do bloco para o PROSUL, sob a lente dos jogos de dois níveis, de Putnam, em que se considerou os fatores internos e externos que influenciaram a atuação do Brasil na organização regional. A demais, serão apresentadas as conclusões e as considerações finais do trabalho.

## **1 POLÍTICA EXTERNA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ABORDAGENS INTERDISCIPLINARES E MÚLTIPLAS DIMENSÕES**

Os estudos sobre política externa tiveram início a partir da consolidação de uma política internacional, seguindo a lógica do Estado como ator central e racional. Neste sentido, após a década de 1950, no contexto da revolução behaviorista nas ciências sociais, houve um grande avanço na tentativa de criar uma teoria universal capaz de compreender as relações externas dos países.

Entretanto, esse esforço acabou sendo insuficiente diante da complexidade das relações internacionais e dos fenômenos que as moldavam. Logo, ao se buscar entender outros fatores que influenciam as ações dos Estados e os princípios que norteiam determinadas decisões, como as características culturais, históricas e ideológicas, além de fatores econômicos, militares e ambientais, os estudos sobre política externa tornaram-se mais amplos e complexos, exigindo uma abordagem interdisciplinar e multidimensional (AMORIM NETO; 2002, p. 17).

De acordo com Lafer (1988), a política externa era composta por atividades políticas, diplomáticas, militares, estratégicas e econômicas que tinham como objetivo promover os interesses de um Estado no âmbito internacional. Vale ressaltar que ela é uma política pública, sendo uma ação governamental por meio dos seus decisores para implementar uma estratégia de ação. Ampliando essa definição, Russell (1990, p. 16) elucidou política externa como um domínio específico da ação política do governo, abrangendo três dimensões analiticamente separáveis: política-diplomática, militar-estratégica e econômica, com projeções externas diante de uma ampla gama de atores governamentais e não governamentais, que poderiam ter relações bilaterais ou multilaterais. Segundo esses autores, as dimensões da política externa podem ser influenciadas por diversos fatores, como a cultura, a ideologia, a história, a geografia, as capacidades e recursos do Estado, entre outros. Compreender a política externa requer uma análise multidisciplinar e a consideração de múltiplos atores e dinâmicas presentes nas relações internacionais.

De acordo com Rosenau (1990), a política externa é de interesse tanto para os analistas que trabalham diretamente com o assunto quanto para os tomadores de decisão. Ele ressalta que, embora essa perspectiva possa facilitar a análise da política externa, também pode torná-la mais desafiadora. Isso porque os tomadores de decisão estão mais concentrados no processo decisório e em seus resultados, que são influenciados pelas percepções e pela cooperação dos atores envolvidos. É essencial notar que as percepções e as interpretações dos eventos internacionais podem variar amplamente entre diferentes atores e países, o que pode levar a conflitos e disputas na arena internacional. Por essa razão, a análise da política externa requer um conhecimento aprofundado não só dos processos decisórios dos governos, mas também das dinâmicas e interesses presentes nas relações internacionais em geral (ROSENAU, 1990).

Para compreender melhor as posições de Rosenau, é necessário separar o que constitui o interesse nacional do interesse particular de um grupo ou entidade que possa influenciar a tomada de decisão. Maria Regina Soares de Lima (1980), seguindo uma abordagem realista, questiona o modo que se pode avaliar o interesse nacional e chega à seguinte conclusão:

Garantindo a sobrevivência e a integridade territorial e política da nação, em primazia, e, em segundo plano, o interesse nacional depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar, como é objeto de conflito interno.

Há uma discussão sobre o que seria o interesse nacional e o interesse particular em relação ao Estado. De acordo com a perspectiva apresentada.

Se o interesse nacional seria aquilo que deve preservar a estabilidade do estado, então pode-se inferir que forças que agem no estado, promovendo estabilidade, estariam dentro do interesse nacional e forças que atuam por interesse próprio, quando essa ação promove instabilidade, são consideradas interesses particulares (MILANI, 2013, p. 19).

De acordo com Putnam (1996), a política externa de um país abrange uma ampla gama de relações com outros países, que podem ser compreendidas a partir de dois níveis de interesse: o interno e o externo. O nível interno envolve a busca por estabilidade política e econômica, enquanto o nível externo diz respeito à busca pela sobrevivência e segurança do Estado no cenário internacional. Essas duas dimensões são complementadas por Marco Aurélio Garcia (2008), que destaca a importância da situação nacional e do contexto internacional como referências fundamentais na formulação da política externa. É preciso considerar tanto os fatores internos quanto os externos que influenciam a política externa de um país, bem como as dinâmicas e interesses presentes no cenário internacional, para compreender de forma abrangente as relações entre os Estados.

De acordo com a tradição diplomática, os representantes oficiais do governo são os principais agentes que implementam a política externa de um país. No entanto, em muitos casos, outros atores não oficiais, como organizações não governamentais e empresas, também podem desempenhar um papel significativo na promoção dos interesses do Estado no âmbito internacional. É importante que a política externa seja clara e coerente, a fim de orientar todos os atores envolvidos em suas atividades internacionais.

A política externa é considerada um instrumento fundamental para a projeção de poder e influência de um país no cenário internacional. A diplomacia estatal assume um papel crucial na implementação dessas políticas, uma vez que permite o estabelecimento de diálogos e negociações que buscam preservar e promover os interesses nacionais de um país, bem como contribuir para a estabilidade e cooperação entre as nações.

Segundo Castro (2012), a política externa é um processo complexo e multifacetado que envolve vários atores, tanto oficiais quanto não oficiais, que possuem interesses e objetivos distintos. Entre esses atores, destaca-se a figura do presidente da república, que muitas vezes exerce um papel fundamental na definição e implementação da política externa. A participação de ministros, diplomatas, governos subnacionais, empresas, organizações não-governamentais,

mídia nacional, estudiosos e acadêmicos é crucial para a construção de uma política externa coesa e efetiva.

Segundo Hill (2023), é importante lembrar que a implementação da política externa é um processo complexo e multifacetado, que envolve diversas etapas, desde a definição de objetivos até a execução de ações concretas. As políticas externas podem ter efeitos imprevisíveis e inesperados, e a avaliação dos resultados pode levar tempo e exigir um acompanhamento constante. É necessário que os tomadores de decisão estejam preparados para lidar com essas incertezas e adaptar suas estratégias de acordo com as mudanças no cenário internacional.

Conforme argumenta Lafer (1988), ao analisar a implementação da política externa, é importante considerar que o Ministério de Relações Exteriores ou entidades homólogas têm papel fundamental no desenvolvimento de um corpo teórico que guia as tomadas de decisão e a formulação de estratégias. É comum que o interesse nacional seja defendido pelo governo, mas não exclusivamente por ele. Outros setores da sociedade, como empresas multinacionais, segmentos religiosos e grupos de interesse, também podem atuar na defesa do interesse nacional em âmbito internacional.

Conforme destacado por Lafer (1988), há uma discussão entre as correntes que defendiam que a política externa deveria ser considerada como uma política de Estado ou de governo. Aqueles que defendiam a política de Estado argumentam que ela deveria ser guiada pelos interesses nacionais, que pouco mudaram ao longo do tempo, independentemente do partido no poder. Já os defensores da política de governo entendiam que ela deveria ser orientada para a mudança de interesses, baseada na política de nível nacional e nas disputas intrapartidárias. Em outras palavras, a política externa refletiria os planos dos governos vigentes no exterior, os quais poderiam mudar à medida que os governantes e/ou partidos no poder mudassem. É importante destacar que, independentemente da corrente defendida, a política externa de um país é um fator determinante para as suas relações com outras nações e, consequentemente, para a sua posição no cenário internacional.

## 1.1 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E OS MECANISMOS DECISÓRIOS DOS ESTADOS

A Política Externa constitui uma área de estudo que se dedica a compreender como se dão os processos decisórios de uns Estados para outros, bem como de organizações internacionais e de atores não-estatais (HUDSON, 2009). Para aprofundar as investigações

nessa área, os analistas utilizam-se de diversas técnicas e metodologias, tais como a Análise de Política Externa (APE), que permite uma compreensão mais profunda e abrangente das políticas externas de Estados e de governos. Por meio dessas ferramentas, é possível identificar as motivações, as dinâmicas e os interesses que movimentam as diversas agendas, assim como os múltiplos desdobramentos políticos, econômicos e sociais. Essa abordagem torna-se cada vez mais relevante em um contexto de crescente interdependência global e de desafios transnacionais, como migração, terrorismo, acordos comerciais, mudanças climáticas e as ameaças cibernéticas à segurança.

Embora a análise da política externa seja fundamental para entender as relações internacionais, a dinâmica entre os Estados e de Estados com outros agentes globais, não há consenso na literatura sobre um modelo pré determinado e universal de análise. Isso ocorre, em termos de política externa, devido à subjetividade de interesses, à diversidade de atores e à variabilidade temporal que se fazem presentes no sistema internacional. Para tanto, foram pensadas ferramentas de análise de política externa (APE), para amplificar o campo de visão sobre estas atividades tão complexas.

Ao recorrerem à APE, os analistas podem compreender de forma mais aprofundada os processos e dinâmicas de tomada de decisão em nível nacional e internacional, ao identificar os atores relevantes envolvidos nos processos, as alternativas de ação disponíveis e as consequências para cada uma delas. Desse modo, pode-se entender como os decisores optam por determinados caminhos em detrimento de outras possibilidades, identificam os fatores que influenciam essas escolhas e, em especial, medem as consequências das decisões. A utilização de técnicas e metodologias como a APE, portanto, torna-se fundamental para a compreensão e interpretação da política externa adotada pelos Estados e para a elaboração de estratégias mais efetivas em relações internacionais.

Por exemplo que pode ser analisado pela APE é a decisão dos Estados Unidos de invadir o Iraque em 2003. Nesse caso, os atores relevantes envolvidos no processo foram o governo dos Estados Unidos, o Congresso americano, a opinião pública americana, os aliados dos Estados Unidos na OTAN e na ONU, o governo do Iraque, os grupos insurgentes iraquianos e os países vizinhos do Iraque. As alternativas de ação disponíveis eram invadir ou não invadir o Iraque. As consequências para cada uma delas eram diferentes: invadir implicaria em tentar derrubar o regime de Saddam Hussein e instalar um governo democrático no Iraque; não invadir implicaria em manter o status quo e tentar conter as ameaças do regime iraquiano por meios diplomáticos ou econômicos. Os fatores que influenciaram a escolha do governo dos Estados Unidos foram: a percepção de que o Iraque possuía armas de destruição em massa e

representava uma ameaça à segurança nacional americana; a ideologia neoconservadora que defendia a promoção da democracia no Oriente Médio; o interesse econômico pelo petróleo iraquiano; o apoio do Congresso americano e da opinião pública americana à guerra; a resistência dos aliados dos Estados Unidos na OTAN e na ONU à invasão; a reação do governo do Iraque e dos grupos insurgentes iraquianos à invasão; e as implicações regionais da invasão para os países vizinhos do Iraque. A consequência da decisão foi: a derrubada do regime de Saddam Hussein e a instalação de um governo democrático no Iraque, mas também o desencadeamento de uma guerra civil no país, o aumento da violência sectária e terrorista na região, o custo humano e financeiro da guerra para os Estados Unidos e seus aliados, e o enfraquecimento da credibilidade internacional dos Estados Unidos.

Segundo Hall (1990), a imagem de um país no cenário internacional é um fator fundamental para a compreensão de sua política externa. A análise de imagem considera como um país se percebe e é percebido por outros atores, fatores que geralmente influenciam as decisões políticas. A análise de políticas externas permite entender melhor como os Estados gerenciam as percepções dos outros atores e como eles procuram promover e proteger sua imagem internacional. Esse entendimento é especialmente relevante em um mundo cada vez mais interconectado e em que a imagem e a reputação dos Estados podem ter impactos significativos em diversas áreas, desde o comércio até a segurança internacional.

De acordo com Allison (1971), a análise de decisão é uma das ferramentas mais utilizadas em definição de política externa. Essa técnica envolve a identificação dos atores envolvidos, as alternativas disponíveis e as consequências para cada um desses atores. A partir disso, é possível entender como os tomadores de decisão escolhem uma opção em detrimento de outras e quais são os fatores que influenciam essas escolhas. Vale ressaltar que a análise de decisão é particularmente útil em situações de crise ou conflito, em que as decisões tomadas pelos atores envolvidos podem ter consequências significativas e de longo prazo. Ao permitir uma compreensão mais profunda dos processos de tomada de decisão, a análise de decisão pode ser uma ferramenta valiosa para os analistas de política externa que buscam avaliar o comportamento dos Estados e prever suas ações futuras.

A análise de redes sociais tem se mostrado uma ferramenta útil na análise de política externa, pois permite compreender a dinâmica das relações entre os atores envolvidos e sua forma de comunicação. Borgatti e Foster (2003) afirmam que a utilização dessa técnica possibilita a identificação de alianças e coalizões formadas, assim como o impacto dessas relações na política externa do país em questão. A análise de redes sociais pode ser utilizada para avaliar a influência de atores não estatais na política externa, como organizações não

governamentais e empresas multinacionais. A análise de redes sociais oferece uma visão mais completa e aprofundada das relações políticas internacionais, contribuindo para uma melhor compreensão dos processos decisórios e de suas consequências.

A análise do discurso é outra ferramenta importante na análise da política externa. Conforme apontado por Laclau e Mouffe (1985), a linguagem é um elemento fundamental para compreender a visão de mundo dos tomadores de decisão e como isso influencia suas atitudes e comportamentos. Através da análise do discurso, é possível examinar as narrativas e os discursos utilizados pelos países em sua política externa e compreender como essas construções discursivas moldam as percepções e expectativas em relação a determinadas questões internacionais. Essa abordagem pode ser especialmente útil para identificar ideologias e valores subjacentes a determinadas ações ou políticas externas, bem como para avaliar a eficácia dessas estratégias em diferentes contextos.

A exemplo de análise de redes sociais na política externa é o trabalho de Lima (2020), que analisou a influência das organizações não governamentais (ONGs) na política externa brasileira durante os governos Lula e Dilma. O autor utilizou a metodologia de análise estrutural de redes para mapear as relações entre as ONGs e os atores estatais e não estatais envolvidos na formulação e implementação da política externa. O autor identificou que as ONGs tinham uma participação significativa na política externa, especialmente nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e cooperação internacional. O autor também observou que as ONGs formavam alianças e coalizões com outros atores para defender seus interesses e valores

A APE busca compreender os fatores que influenciam as decisões e as ações dos atores no cenário internacional, bem como os seus impactos e consequências. Este recurso utiliza diversas ferramentas de análise, que podem ser classificadas em três grandes grupos: as abordagens psicológicas, as abordagens sociológicas e as abordagens institucionais.

As abordagens psicológicas focam nos indivíduos e nos seus fatores subjetivos na política externa. Uma ferramenta dessa abordagem é a análise de imagem, que busca entender como os atores se autoimagem e imagem os outros no cenário internacional (Hall, 1990).

As abordagens sociológicas destacam os grupos, as organizações, as redes e as culturas na política externa. Uma ferramenta dessa abordagem é a análise de redes sociais, que mapeia as relações entre os atores e os seus recursos e influências.

As abordagens institucionais ressaltam as estruturas, as normas, as regras e os procedimentos na política externa. Um exemplo de ferramenta dessa abordagem é a análise de decisão, que compara diferentes modelos explicativos para as decisões dos atores: o modelo racional, o modelo organizacional e o modelo burocrático-político (Allison, 1971). Há outras

ferramentas que podem ser usadas para analisar a política externa, como a análise do discurso, os jogos de dois níveis e a análise comparada.

Compondo os três grupos de APE apresentados acima, destacam-se autores e pensamentos que buscam elucidar uma quantidade expressiva e representativa de situações que moldam os comportamentos dos agentes internacionais e impactam, de alguma forma, o meio externo. Entre estes, cabe mencionar os pensadores abaixo e suas respectivas ferramentas de análise:

#### Quadro 1: Ferramentas de Análise de Política Externa: Conceitos

**Análise de imagem, de Hall (1990):** é uma ferramenta que consiste em identificar como os atores se veem e veem os outros no contexto internacional, a partir das suas representações culturais. Essas representações são sistemas de significação que atribuem sentidos aos fenômenos sociais e políticos, e que são influenciadas por fatores históricos, ideológicos e discursivos. A análise de imagem busca compreender como as representações afetam as percepções, as identidades e as relações dos atores na política externa. Um exemplo de aplicação dessa teoria foi no estudo: A imagem do Brasil na imprensa internacional: uma análise dos jornais The New York Times e Le Monde, de Ana Paula Goulart Ribeiro e Denise Maria Moura da Silva Lopes, publicado na revista Comunicação & Sociedade em 2005.

**Análise de decisão, de Allison (1971):** é uma ferramenta que consiste em comparar diferentes modelos explicativos para as decisões dos atores na política externa: o modelo racional, o modelo organizacional e o modelo burocrático-político. O modelo racional assume que os atores agem de forma coerente, calculada e orientada para objetivos claros e consistentes. O modelo organizacional assume que os atores agem de acordo com rotinas, procedimentos e regras estabelecidas pelas organizações às quais pertencem. O modelo burocrático-político assume que os atores agem de acordo com seus interesses, preferências e poderes dentro de um jogo de barganha entre diferentes atores e grupos. Um exemplo de aplicação dessa teoria foi no estudo: A essência do processo decisório: comentário sobre a obra de Graham Allison, de Luiz Paulo Bignetti, publicado na revista Base da UNISINOS em 2009.

**Análise de redes sociais, de Stanley Wasserman e Katherine Faust (1994):** é uma ferramenta que consiste em mapear as relações entre os atores na política externa, considerando os seus recursos, influências, posições e papéis dentro de uma estrutura social. A análise de redes sociais busca compreender como as relações afetam o comportamento, a cooperação e o conflito entre os atores, bem como as oportunidades e os constrangimentos que eles enfrentam. Um exemplo de aplicação dessa teoria foi no estudo: Redes sociais, capital social e governança ambiental no Território Portal da Amazônia, de Frédéric Mertens et al., publicado na revista Acta Amazonica em 2011.

**Análise do discurso, de Michel Foucault (1960):** é uma ferramenta que consiste em analisar como os atores usam a linguagem para construir e comunicar sentidos sobre a realidade internacional. A análise do discurso busca compreender como os discursos produzem e reproduzem conhecimentos, identidades, valores e relações de poder na política externa. Um exemplo de aplicação dessa teoria foi no estudo: Foucault e a análise do discurso em educação, de Rosa Maria Bueno Fischer, publicado na revista Cadernos de Pesquisa em 2001.

**Jogos de dois níveis, Robert D. Putnam:** é uma ferramenta que consiste em considerar que as negociações internacionais ocorrem simultaneamente em dois níveis: o doméstico e o internacional. No nível doméstico, os líderes nacionais devem obter a ratificação (formal ou informal) dos seus parlamentos ou da opinião pública para um acordo internacional. No nível internacional, os líderes negociam com outros atores internacionais, buscando um acordo que seja aceitável para todos. A ferramenta busca compreender como as negociações em um nível afetam as negociações no outro nível, e como as estratégias adotadas pelos atores em cada nível podem influenciar o resultado final das negociações. Um exemplo de aplicação dessa teoria foi no estudo: BREXIT e o Jogo de Dois Níveis: a utilização de um caso de ensino no curso de Relações Internacionais, de Bruno Theodoro Luciano e Rafael Henrique Dias Mansur, apresentado no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política em 2020.

**Análise comparada, de Arend Lijphart e Giovanni Sartori:** é uma ferramenta que consiste em comparar casos ou situações semelhantes ou diferentes na política externa, buscando identificar padrões, semelhanças, diferenças e variáveis explicativas. A análise comparada busca compreender as causas e as consequências dos fenômenos da política externa, bem como testar hipóteses e teorias. Um exemplo de aplicação dessa teoria foi no estudo. Democracia e desempenho governamental: uma análise comparada dos países da América Latina, de Fernando Filgueiras e Leonardo Avritzer, publicado na revista Opinião Pública em 2007.

Fonte: adaptação de ‘Introdução às Relações Internacionais: Temas, Atores e Visões, (SILVA, A. L. R. DA, 2004, p.191–194). Elaboração própria.

Após apresentar as principais ferramentas de análise de política externa e seus respectivos autores e pensamentos, cabe destacar uma ferramenta que se destaca pela sua relevância e aplicabilidade: o método do jogo de dois níveis, proposto por Robert D. Putnam.

Que será utilizada para a análise, da UNASUL, pois dentro das opções apresentadas, terá uma grande efetividade para a compreensão da análise.

## 1.2 O MÉTODO DO JOGO DE DOIS NÍVEIS PARA ANÁLISE DAS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Um método muito utilizado na análise das negociações internacionais é o jogo de dois níveis, proposto por Robert D. Putnam. Esse método consiste em considerar que as negociações ocorrem simultaneamente em dois níveis: o doméstico e o internacional. No nível doméstico, os líderes nacionais devem obter a ratificação (formal ou informal) dos seus parlamentos ou da opinião pública para um acordo internacional. No nível internacional, os líderes negociam com outros atores internacionais, buscando um acordo que seja aceitável para todos. Conforme explica Putnam (1988), o jogo de dois níveis busca compreender como as negociações em um nível afetam as negociações no outro nível, e como as estratégias adotadas pelos atores em cada nível podem influenciar o resultado final das negociações. Essa abordagem é central na disciplina de Análise de Política Externa e permite analisar casos como o Brexit, a Comunidade Europeia, o Canal do Panamá e muitos outros contextos diplomáticos.

Essa abordagem é particularmente útil para entender como as preferências e interesses dos atores nacionais afetam as negociações internacionais, bem como para avaliar a capacidade dos atores nacionais de influenciar o resultado das negociações no nível internacional. O método do jogo de dois níveis é uma ferramenta útil para analisar as complexas interações entre os atores internacionais e nacionais nas negociações internacionais, permitindo uma compreensão mais profunda dos processos decisórios e das dinâmicas de poder envolvidas.

O método do jogo de dois níveis, proposto por Robert D. Putnam, é uma abordagem que utiliza uma matriz de quatro quadrantes para analisar as negociações internacionais entre dois níveis de atores. Essa matriz apresenta as possíveis combinações de resultados das negociações em cada nível, permitindo uma avaliação mais abrangente das estratégias adotadas pelos atores para alcançar seus objetivos. Como destaca Putnam (1988), o método é útil porque considera tanto as relações internacionais quanto as pressões políticas e sociais em nível nacional. Isso significa que ele permite uma análise mais complexa das negociações, levando em consideração tanto as dinâmicas de poder no âmbito internacional quanto às especificidades de cada contexto nacional. Ao avaliar as estratégias utilizadas pelos atores em cada nível, o método do jogo de dois níveis possibilita uma compreensão mais profunda das negociações internacionais e de como as decisões são tomadas nesse contexto.

Conforme analisado por Putnam (2016) em "O jogo de dois níveis", o nível I de negociação se concentra na interação direta entre os atores envolvidos em um conflito. Nesse nível, os atores buscam alcançar seus objetivos em um jogo de soma zero, onde o ganho de um é a perda do outro, negociando com base em suas preferências e poder de barganha. Entretanto, é importante ressaltar que a análise desse nível pode ser insuficiente para uma compreensão completa do conflito, sendo necessária uma análise mais aprofundada para identificar as motivações subjacentes de cada ator envolvido. Dessa forma, o estudo do nível II de negociação se torna fundamental para uma análise mais abrangente do conflito, pois é nesse nível que as preferências e estratégias dos atores são moldadas por fatores externos, como a cultura, a história e a política do ambiente em que se inserem.

Segundo Keohane e Nye (2001), no segundo nível de negociação, os atores políticos levam em consideração as opiniões e interesses dos grupos que representam, como partidos políticos, sindicatos e grupos de interesse, antes de ratificar uma decisão tomada na arena pública. Tendo isso em mente é importante ressaltar que a dinâmica do segundo nível pode ser determinante para o sucesso ou fracasso de uma negociação no nível I. Isso ocorre porque a capacidade de um ator político em obter o apoio dos grupos que representa pode afetar sua capacidade de barganha e, conseqüentemente, o resultado da negociação. Já no segundo nível de ratificação, os atores podem ser influenciados por fatores como a opinião pública, as eleições e as pressões internacionais, o que pode alterar as suas preferências e estratégias de negociação. Assim, uma análise completa e detalhada dos dois níveis de negociação se faz necessária para uma compreensão mais ampla e precisa dos conflitos internacionais.

Conforme destacado por Keohane e Nye (2001), o método de análise dos dois níveis de negociação consiste em identificar os atores relevantes em cada nível e analisar como eles interagem entre si, levando em consideração os interesses e pressões que cada um sofre. É importante ressaltar que a análise do nível II é crucial, pois muitas decisões tomadas na arena pública podem ser bloqueadas ou modificadas na arena privada. Isso ocorre porque os atores políticos podem enfrentar obstáculos em obter o apoio necessário dos grupos que representam para ratificar uma decisão tomada no nível I. Já no nível II, os atores políticos podem ser influenciados por fatores como a opinião pública e as pressões internacionais, o que pode afetar suas preferências e estratégias de negociação. Portanto, a análise detalhada dos dois níveis de negociação é fundamental para uma compreensão mais precisa e abrangente dos conflitos internacionais.

Conforme enfatizado por Putnam (2016), a ferramenta de análise proposta para o nível I de negociação é a identificação das preferências, recursos e limites de cada ator. Para tal, é

preciso analisar minuciosamente os interesses, valores, objetivos e estratégias de cada parte envolvida no conflito. Ademais, é crucial identificar os recursos que cada ator possui, como o poder político, econômico e social, bem como as limitações que possam enfrentar, como a opinião pública e a pressão internacional. Essa análise é importante porque, como afirmam Keohane e Nye (2001), no nível I, os atores buscam alcançar seus objetivos em um jogo de soma zero, onde o ganho de um é a perda do outro. É fundamental entender os interesses e recursos de cada ator para compreender as dinâmicas da negociação e os possíveis desfechos do conflito.

De acordo com as ideias de Putnam (2016) sobre o jogo de dois níveis, a análise do nível I de negociação é uma importante ferramenta para se entender as dinâmicas de poder e as estratégias dos atores envolvidos em um conflito. Nesse nível, é essencial identificar as preferências, recursos e limites de cada ator, a fim de antecipar possíveis soluções e o resultado final do conflito. Como ressaltado pelo autor, essa análise tem limitações, uma vez que não leva em consideração as influências externas e os efeitos do contexto político, social e econômico no conflito. É fundamental complementar a análise do nível I com a análise do nível II de ratificação, que leva em consideração as opiniões e interesses dos grupos que representam os atores políticos antes de ratificar uma decisão tomada na arena pública. É possível ter uma compreensão mais abrangente das interações políticas e dos resultados dos conflitos.

A análise do conjunto de vitórias consiste em avaliar o desempenho dos atores políticos em relação a seus objetivos e preferências, bem como as consequências dessas vitórias para a distribuição de poder na sociedade. Segundo Putnam (1996), essa análise é importante porque muitas vezes as vitórias eleitorais não refletem a capacidade de governar ou a popularidade real do candidato, mas sim as circunstâncias políticas e a habilidade do partido em mobilizar recursos e apoiadores. A análise do conjunto de vitórias permite compreender melhor as forças políticas em jogo e as possíveis coalizões que podem surgir em um sistema multipartidário (PUTNAM, 1997).

De acordo com Keohane e Nye (2001), o nível I de análise se concentra nas ações dos atores governamentais e não governamentais que buscam influenciar a política e tomar decisões. As elites políticas, por exemplo, podem buscar maximizar seu poder e influência por meio de estratégias de coalizão e persuasão. Já no nível II, as decisões são influenciadas pelos interesses e pressões que os atores sofrem da sociedade civil e do contexto político e econômico em geral. Os eleitores, por exemplo, podem escolher os candidatos que melhor representam seus interesses e valores, afetando assim as decisões tomadas no nível político.

A análise do conjunto de vitórias é uma medida importante para avaliar o desempenho dos atores políticos nos diferentes níveis de negociação. Segundo Putnam (1996), no primeiro nível, a elite política bem-sucedida é aquela que consegue avançar sua agenda e obter o maior número possível de apoios de outras elites. Já no segundo nível, o candidato bem-sucedido é aquele que consegue obter o maior número possível de votos dos eleitores, representando seus interesses e valores de forma efetiva. Através dessa análise, é possível compreender as estratégias utilizadas pelos atores políticos em cada nível de negociação e suas consequências para a dinâmica política do sistema.

Segundo Putnam (1996), a análise do conjunto de vitórias é crucial para avaliar o desempenho dos atores políticos e entender suas estratégias em ambos os níveis de negociação. Ao identificar quais estratégias foram bem-sucedidas e quais fracassaram, é possível compreender as preferências e interesses dos diferentes grupos de eleitores, bem como as dinâmicas de poder entre as elites políticas. Com isso em mente, essa análise permite antecipar possíveis soluções e resultados finais de conflitos políticos em sistemas multipartidários.

De acordo com Putnam (1996), o conceito de custo do não acordo é crucial para entender as consequências da falta de cooperação política. Os custos do não acordo são particularmente altos em sistemas políticos multipartidários, onde é comum que diferentes grupos políticos tenham interesses conflitantes e ideologias divergentes. A falta de cooperação política pode levar a paralisia governamental, impasse e até mesmo a um colapso do sistema político, gerando custos políticos, econômicos e sociais para a sociedade como um todo.

Putnam (1996) também destaca que o custo do não acordo pode ser exacerbado em contextos de fragmentação política, em que a competição é acirrada e a formação de maiorias é mais difícil. Nesses casos, as elites políticas tendem a priorizar seus próprios interesses em detrimento do bem comum, o que pode gerar impasses políticos e instabilidade. Em contrapartida, quando as elites são capazes de cooperar e chegar a acordos, os custos do não acordo são mitigados e as soluções encontradas tendem a ser mais eficazes e sustentáveis.

Putnam (1996), também destaca a importância de se considerar a interdependência entre os níveis nacional e internacional na análise das estratégias políticas. Segundo ele, as políticas adotadas em um nível podem ter impacto direto no outro, o que torna necessária uma abordagem integrada para compreender as dinâmicas políticas em ambos os níveis. Essa abordagem integrada pode levar a soluções mais efetivas e sustentáveis para os desafios políticos e sociais enfrentados pelos atores políticos nos diferentes níveis.

## **2 TRADIÇÕES E PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL**

A política externa brasileira, após a redemocratização do país em 1985, caracterizou-se pela busca de uma maior inserção do Brasil no cenário internacional, com discursos e ações voltados à defesa dos direitos humanos, do meio ambiente, do desenvolvimento de novas tecnologias e do investimento em energia nuclear para fins pacíficos e da integração regional (FIGUERA, 2011; OLIVEIRA, 2005). Neste contexto, sua política ao exterior pode ser analisada a partir de diferentes abordagens teóricas e históricas.

Sob a lente de Amado Cervo (2008), por exemplo, esta política se divide em quatro paradigmas para o século XX: o período conservador-liberal (1810-1930); o desenvolvimentista (1930–1989); o neoliberal (1990–2002) e; o de logística (desde 2003). Cada paradigma reflete uma forma de conceber os interesses nacionais do Brasil e as estratégias para alcançá-los no contexto internacional.

O paradigma conservador-liberal tinha como base a ideia de que o Brasil deveria seguir os modelos e normas das potências europeias e dos Estados Unidos, buscando a integração ao mercado mundial como exportador de produtos primários e importador de bens manufaturados. Essa abordagem pragmática e realista buscava equilibrar os interesses nacionais com a defesa dos valores democráticos e a promoção do desenvolvimento econômico.

Já o paradigma desenvolvimentista surgiu com a crise da ordem liberal e o surgimento do nacionalismo e do intervencionismo estatal na economia. O Brasil passou a buscar a industrialização e a diversificação de seus parceiros comerciais, além de defender uma maior autonomia e cooperação entre os países em desenvolvimento.

Após o fim da Guerra Fria e da ditadura militar, o Brasil adotou o paradigma neoliberal, seguindo as orientações do Consenso de Washington. Nesse período, o país abriu sua economia, realizou ajustes fiscais, reformas institucionais e participou de negociações multilaterais e regionais. Essas medidas visavam modernizar e tornar mais competitivo o Estado, porém também geraram efeitos sociais adversos, como aumento da desigualdade, desemprego e precarização do trabalho. O modelo neoliberal entrou em crise no final do século XX e início do século XXI, devido a crises financeiras globais e contestações populares ao seu padrão de desenvolvimento.

Com o governo Lula da Silva, surgiu o paradigma logístico, que se prolongou nas gestões posteriores. Segundo Cervo (2008), esse paradigma consiste em dotar o Estado de uma

infraestrutura física, energética e tecnológica capaz de aumentar a competitividade e a integração regional do país, bem como sua projeção e influência nos fóruns internacionais. Nessa perspectiva, o Estado assume o papel de provedor logístico do desenvolvimento nacional e regional, investindo em obras e projetos estratégicos que facilitem o fluxo de mercadorias, serviços e pessoas. Vale ressaltar que o paradigma logístico implica uma crítica à globalização neoliberal e ao unilateralismo dos Estados Unidos, buscando fortalecer o multilateralismo e a cooperação Sul-Sul (Saraiva, 2012; Lima, 2013).

Além dos paradigmas históricos, a política externa brasileira também é orientada por princípios que expressam as tradições e os valores que acompanham a trajetória do país no cenário internacional. Esses princípios, segundo Amado Cervo (2008), são representados pelo pacifismo, pelo juridicismo e pelo pragmatismo.

O pacifismo sustenta que os conflitos devem ser resolvidos pacificamente por meio de mecanismos diplomáticos e jurídicos. O Brasil tem uma longa história de defesa da paz e da solução pacífica das controvérsias, tendo participado de diversas iniciativas de mediação e cooperação regional e internacional.

O juridicismo preocupa-se com a observância do direito internacional e da soberania nacional. O País é reconhecido como um defensor ativo do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas, como a igualdade entre os Estados, a não-intervenção, a autodeterminação dos povos e a cooperação para o desenvolvimento.

Já o pragmatismo, baseia-se na promoção dos interesses nacionais do Brasil em função das circunstâncias históricas e conjunturais. O Brasil tem adotado uma política externa flexível e adaptável às mudanças no cenário internacional, buscando alianças estratégicas com diferentes atores e regiões.

Segundo Cervo (2008), esses princípios não são excludentes, mas coexistem e participam do processo decisório. Ele também afirma que a relevância relativa de cada princípio pode variar conforme as condições do contexto nacional e internacional.

Além dos princípios históricos brasileiros, a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF-1988) também é um elemento importante na condução da política externa. O artigo 4º dessa Constituição estabelece dez princípios que regem as relações internacionais do Brasil, sendo elas: a independência nacional; a prevalência dos direitos humanos; a autodeterminação dos povos; a não-intervenção; a igualdade entre os Estados; a defesa da paz; a solução pacífica dos conflitos; o repúdio ao terrorismo e ao racismo; a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e; a concessão de asilo político. Sendo que irei passar em mais detalhes cada um destes princípios:

1º - O princípio da independência nacional significa que o Brasil deve preservar sua autonomia política e econômica e defender seus interesses nacionais, sem se submeter a pressões ou imposições externas. Esse princípio está relacionado à história do país, que passou por processos de colonização, império e repressão. O Brasil busca afirmar sua soberania no sistema internacional, sem se alinhar automaticamente a nenhum bloco ou potência.

2º - O princípio da prevalência dos direitos humanos significa que o Brasil deve respeitar e promover os direitos fundamentais de todas as pessoas, sem distinção de raça, sexo, religião, nacionalidade ou qualquer outra forma de discriminação. Esse princípio está relacionado aos valores democráticos e humanitários do país, que se opõe a qualquer forma de violação ou abuso dos direitos humanos. O Brasil busca contribuir para a proteção e a promoção dos direitos humanos no âmbito regional e global.

3º - O princípio da autodeterminação dos povos significa que o Brasil reconhece o direito de cada povo escolher livremente seu sistema político e social, sem interferência de outras partes. Esse princípio está relacionado à solidariedade e à cooperação do país com os povos que lutam por sua emancipação e desenvolvimento. O Brasil busca apoiar as causas legítimas dos povos que buscam sua autodeterminação.

4º - O princípio da não-intervenção significa que o Brasil deve evitar interferir nos assuntos internos de outros Estados, salvo quando autorizado pelo direito internacional ou pelas organizações internacionais competentes. Esse princípio está relacionado ao respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados. O Brasil busca solucionar suas controvérsias com outros Estados por meios pacíficos e diplomáticos.

5º - O princípio da igualdade entre os Estados significa que o Brasil deve defender a igualdade jurídica e política entre todos os Estados, independentemente de seu tamanho, população ou poder econômico. Esse princípio está relacionado à busca por um sistema internacional mais justo e equilibrado, que leve em conta os interesses e as necessidades de todos os Estados. O Brasil busca fortalecer o multilateralismo e a participação dos países em desenvolvimento nas decisões internacionais.

6º - O princípio da defesa da paz significa que o Brasil deve defender a paz como um valor supremo das relações internacionais, repudiando a guerra como instrumento de solução de conflitos. Esse princípio está relacionado ao compromisso do país com a Carta das Nações Unidas e com o Direito Internacional Humanitário. O Brasil busca contribuir para a prevenção e a resolução pacífica dos conflitos, bem como para a manutenção e o fortalecimento da segurança coletiva.

7º - O princípio da solução pacífica dos conflitos significa que o Brasil deve buscar resolver suas controvérsias com outros Estados por meios pacíficos, como a negociação, a mediação, a conciliação, a arbitragem ou o julgamento. Esse princípio está relacionado à renúncia do país ao uso da força ou da ameaça de uso da força nas relações internacionais. O Brasil busca estimular o diálogo e a cooperação entre as partes envolvidas em um conflito.

8º - O princípio do repúdio ao terrorismo e ao racismo significa que o Brasil condena e combate todas as formas de terrorismo e de racismo, que são considerados crimes contra a humanidade. Esse princípio está relacionado à defesa dos direitos humanos e à promoção da diversidade cultural. O Brasil busca cooperar com outros Estados e organizações internacionais na prevenção e no combate ao terrorismo e ao racismo.

9º - O princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade significa que o Brasil deve buscar estabelecer relações de cooperação com outros Estados e organizações internacionais, visando promover o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental de todos os povos. Esse princípio está relacionado à responsabilidade do país com os objetivos globais de erradicação da pobreza, de redução das desigualdades, de proteção dos direitos humanos e de preservação do meio ambiente. O Brasil busca participar ativamente dos esforços internacionais de cooperação para o desenvolvimento.

10º - O princípio da concessão de asilo político significa que o Brasil deve conceder asilo político aos estrangeiros que sejam perseguidos em seus países de origem por motivos políticos, ideológicos ou religiosos. Esse princípio está relacionado à tradição humanitária do país, que acolhe os refugiados que buscam proteção internacional. O Brasil busca respeitar as normas internacionais sobre o direito de asilo e a proteção dos refugiados.

Ainda no Artigo 4º da Constituição Federal de 1988, estabelece os princípios que orientam as relações internacionais do Brasil, tendo como objetivo garantir a soberania nacional sem quaisquer restrições externas, seja colonização, império ou repressão. Os cinco princípios expressam os compromissos do Brasil para garantir a soberania no sistema internacional.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE), subordinado ao Presidente da República, é o órgão responsável pela condução da política internacional nos termos da Constituição de 1988. Entre as suas principais áreas de atuação, estão a execução da política internacional do Presidente, a gestão das relações diplomáticas, a prestação de serviços consulares, a participação em negociações econômicas, técnicas e culturais com outras nações, a coordenação do apoio às delegações, comitês e representações brasileiras em organismos internacionais e multilaterais, o planejamento e a articulação de programas de cooperação internacional e acordos de colaboração.

De acordo com Oliveira e Santos (2020, p. 15), O Itamaraty e o corpo diplomático constituem, ao lado das Forças Armadas, a mais antiga e tradicional burocracia do Estado brasileiro. Burocracia implica rigor no processo seletivo, regras com base no mérito para a promoção de seus quadros, formação e treinamento contínuos ao longo da carreira, mas também normas hierárquicas que ordenam o aprendizado e a socialização de seus agentes, criando assim as bases sociais e culturais para o reconhecimento mútuo no âmbito da organização. O Instituto Rio Branco, fundado em 1945, é uma peça central nessa arquitetura, uma vez que seleciona e capacita os diplomatas brasileiros, definindo critérios para progressão funcional na carreira a partir do nível de terceiro secretário. A tradição da burocracia diplomática também tendeu, ao longo da República, a privilegiar alguns indivíduos (sobretudo homens) oriundos de determinadas famílias e classes sociais, em detrimento de uma representação mais plural e condizente com a realidade social e demográfica nacional.

A capacidade reconhecida internacionalmente para gerir as relações exteriores e negociar os interesses nacionais assenta quase inteiramente na representação de elites sociais, econômicas e culturais. Com a redemocratização do país e as pressões sociais e políticas, principalmente a partir de 2002, essa realidade foi aos poucos mudando os diplomatas e enfatizando a diversidade étnica da força de trabalho do Itamaraty. No plano internacional, é neste momento que o Brasil adquire a verdadeira diplomacia mundial, com inúmeras representações (embaixadas, consulados e escritórios), com 896 diplomatas estacionados no exterior em 2014 (526 na Secretaria de Estado em Brasília), 448 funcionários de embaixadas estrangeiras e 344 assistentes de primeiros-ministros estrangeiros.<sup>1</sup>

## 2.1 O BRASIL COMO EIXO (DES)ESTABILIZADOR DA POLÍTICA REGIONAL SUL-AMERICANA

A América do Sul, como continente, exibe uma complexa diversidade que abrange não apenas fatores geográficos e culturais, mas também uma disparidade econômica e social existente entre seus 12 países. Essa heterogeneidade impacta significativamente a capacidade de alcançar uma união regional sólida e coesa, dificultando a implementação de acordos e a cooperação em diversos níveis. Com essa disparidade socioeconômica desigual também se reflete no fluxo comercial entre os países sul-americanos, uma vez que as diferenças em termos de desenvolvimento econômico, infraestrutura e políticas comerciais podem criar obstáculos e

---

<sup>1</sup> Dados retirados do site do MRE: <https://www.gov.br/mre/pt-br>, no ano de 2021

barreiras à livre circulação de bens e serviços. Como resultado, a falta de uma integração econômica e social mais profunda na América do Sul pode limitar o potencial de crescimento e cooperação regional, dificultando a busca por soluções conjuntas para desafios comuns e a construção de um futuro mais próspero e harmonioso para toda a região. Além de que, o Brasil, sendo um país muito relevante na América do Sul, geograficamente tem aproximadamente 47,7 % do território, além de uma população de 49,35 % da população, acaba sendo um fato relevante para a estabilização ou desestabilização da região.

Segundo Leandro Freitas Couto (2007), o Brasil tem diferentes referências regionais em sua atuação internacional, que expressam sua identidade e suas percepções sobre os arranjos regionais e sua inserção. Após a independência de Portugal, o Brasil manteve vínculos com a África e a Europa, especialmente com a antiga metrópole ibérica e a Inglaterra, tendo uma orientação geoeconômica atlântico-africana. No período republicano, Rio Branco buscou uma aproximação dos Estados Unidos e suas estratégias continentais, visando uma inserção regional do país.

Cabe também mencionar que, em relação às três porções continentais das Américas, a economia revela-se fator de distinção entre dois grupos de países: a América anglo-saxônica, formada por Estados Unidos e Canadá, modernizou suas economias e se tornou hegemônica no século XX, enquanto a América Latina conservou por décadas seu padrão estrutural econômico colonial (SINGER apud COUTO, 2007).

A política externa brasileira, em sua busca por uma maior participação na política internacional, mudou seus referenciais regionais. A proposta de integração internacional do Brasil se baseou em sua identidade sul-americana, implicando ações para afirmar o conceito de América do Sul, ainda pouco definido e explorado pelos atores internacionais.

O processo de definição das fronteiras brasileiras com os vizinhos é essencial para a formação identitária de sua política externa, e ainda hoje move ações no enquadramento regional. A estratégia de integração do Brasil com os países do sul da América abrange objetivos econômicos, comerciais, culturais, educacionais, científicos e tecnológicos. Seus esforços se intensificaram no final do século XX, quando o Brasil considerou a América do Sul seu espaço prioritário para operações regionais, usando esse espaço como um espaço geográfico, econômico e político (COUTO, 2007).

De acordo com José Luís Fiori (2011), na primeira década do século XXI, a América do Sul mudou radicalmente de rumo em termos de ideologia política, com o surgimento de novos líderes, com o maior protagonismo do Brasil na região e a mudança de cenário na integração regional. É importante destacar que o processo de integração regional na América

do Sul é um processo em construção, que deve ser consolidado por meio de ações coordenadas, políticas e econômicas, que busquem o fortalecimento do bloco sul-americano.

## 2.2 ASPECTOS DO REGIONALISMO SULAMERICANO

O regionalismo é um fenômeno amplo e complexo nas relações internacionais contemporâneas, que pode assumir diferentes formas e racionalidades (HURRELL, 1995). Hurrell identifica pelo menos cinco tipos de regionalismo: regionalização; consciência e identidade regional; cooperação regional interestatal; integração regional e coesão regional (HURRELL, 1995).

O primeiro deles, a regionalização, se refere ao aumento da integração social e da interação econômica espontânea entre os países da região. As forças por trás desse processo são os mercados, os atores privados, as empresas e os fluxos de investimento. Esse processo não depende das políticas intencionais dos Estados (HETTNE; SÖDERBAUM, 2000).

A consciência e identidade regional se referem ao simbolismo e à identidade. As forças enfatizadas são os processos políticos de construção de identidade, discursos e narrativas. O sentimento de pertencimento à região pode estar relacionado com fatores domésticos dos países, como cultura comum, história, tradição, religião entre outros (TELÒ, 2007).

A cooperação regional interestatal, por sua vez, se refere aos regimes que são criados pelos Estados, seja por meios informais ou institucionalizados. Esses arranjos são estatistas e visam proteger e reforçar o papel do Estado e do governo. Eles envolvem uma troca de soberania entre os Estados para poderem influenciar na tomada de decisão de outro Estado (MANSFIELD; MILNER, 1999).

A integração regional se refere ao grau de esforços regionalistas alcançados. Ela implica uma maior profundidade do regionalismo do que os esforços cooperativos. Ela envolve a criação de um mercado regional que possibilite a industrialização por meio de ganhos de escala ou pela transferência de mão de obra de setores de baixa para alta produtividade (BALASSA, 1961).

A coesão regional, por fim, diz respeito à combinação dos processos anteriores que leva ao surgimento de unidades regionais coesas. A coesão pode ser entendida a partir de dois aspectos: quando a região desempenha um papel importante nas relações entre os países da região e outros países; quando as regiões formam organizações internacionais entre vários atores da região sobre várias questões. A coesão sugere custos crescentes e interdependência entre os atores regionais (HETTNE; SÖDERBAUM, 2000).

Após a Segunda Guerra Mundial, os países da América Latina buscaram se integrar para manter um equilíbrio de poder frente aos países europeus que estavam se reconstruindo com o Plano Marshall. Os países latino-americanos estavam em um estágio inicial de industrialização e tinham uma desvantagem comparativa frente aos países centrais da época. Assim surgiram os primeiros movimentos de integração na América Latina (RICUPERO, 1996).

Em 1960 foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), formada pelo Tratado de Montevideu e assinado por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. O objetivo era eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio entre os países membros em um prazo de 12 anos para incentivar e fortalecer a industrialização e integração entre eles (BRICEÑO RUIZ; DE LOMBAERDE, 2014).

Em 1969 foi criado o Pacto Andino, ou Grupo Andino, formado por Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela com o objetivo de criar um mercado comum andino baseado na cooperação sub-regional para promover o desenvolvimento equilibrado dos países membros (RICUPERO, 1996).

Em 1980, percebeu-se que os objetivos propostos pela ALALC estavam longe de ser alcançados, pois havia uma assimetria entre os países mais desenvolvidos como Brasil e Argentina que se beneficiam mais do que os demais. Em seu lugar, surgiu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que estabeleceu uma nova ordem jurídica operacional para dar continuidade ao processo iniciado com o Tratado de Montevideu de 1960. O objetivo era mais ambicioso no sentido de promover o desenvolvimento econômico-social da região através da criação de um mercado comum (BRICEÑO RUIZ; DE LOMBAERDE, 2014).

O Brasil e a Argentina começaram a pensar no processo de integração não apenas no que diz respeito às barreiras tarifárias entre eles, mas também com terceiros. Ou seja, criar não apenas uma área de livre comércio, mas uma união aduaneira. Com essa proposta, ambos os países viram vantagem em incluir outros membros do Cone Sul, como Uruguai e Paraguai. Assim, nasce o Mercosul, em março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (VIGEVANI; VEIGA, 1997).

No início da década de 1990, as operações internacionais do Brasil com o intuito de uma nova inserção internacional foi realinhar as tentativas de fortalecer sua posição diante dos novos desafios, especialmente aqueles que tendiam a formar blocos regionais implementando estratégias que existiam desde a segunda metade da década de 1980.

Na época da reconciliação Brasil-Argentina, em meados da década de 1980, havia sobreposição entre a ideia de uma regionalização e a aliança com a Argentina, preservando os valores do universalismo e autonomia política externa brasileira. Para o Brasil o interesse

nacional seria um processo de integração abrangente incorporando as perspectivas do empresariado nacional e dos grupos multinacionais (VIGEVANI; VEIGA 1997).

O regionalismo não enfrenta mas fortalece o paradigma universalista de integração internacional do Brasil. Pois havia o risco que o fim da Guerra Fria pudesse levar ao isolamento da região demonstrando suas fragilidades internas e isso enfraquecendo suas posições externas acabou combinando de forma importante no processo de integração Brasil-Argentina e posteriormente no processo de integração com Paraguai e Uruguai (MOREIRA; 1989).

### 2.3 UNASUL

Um novo padrão de integração latino-americana começou a tomar forma depois que as negociações para criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) fracassaram em 2003, quando os Estados Unidos lançaram uma política de negociações bilaterais. O Mercosul e a Comunidade Andina de Nações assinaram um acordo de estatuto recíproco entre os membros associados e emitiram a Declaração de Cuzco, afirmando que iriam criar a Comunidade Sul-Americana de Nações.

A declaração invocou o “sonho de Bolívar” de unir a América Latina. O nome original da união foi alterado para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2007. A UNASUL foi um bloco regional criado em 2008 com o intuito de reunir os doze países da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. No início muitos países aderiram à UNASUL, em busca de estratégias para lidar com a recessão econômica mundial. Tinha como objetivo principal da UNASUL promover a integração e progresso econômico, social, cultural e política entre seus países-membros, buscando fortalecer a identidade sul-americana e a cooperação regional,

Segundo o tratado constitutivo do bloco, a UNASUL se inspirou nos princípios da democracia participativa, da solidariedade, da diversidade e do respeito aos direitos humanos (UNASUL, 2008). Como resultado dessa iniciativa, o comércio intrarregional cresceu de US\$ 17 bilhões em 2004 para US\$ 43 bilhões em 2014; foram criados mecanismos de coordenação em saúde para enfrentar epidemias como a dengue e a gripe H1N1; e foram implementados projetos de integração energética como o Gasoduto do Sul e o Anel Energético Andino (SARAIVA, 2017; FARIAS, 2017; LESSA, 2017).

O processo de criação da UNASUL se iniciou em 2004, a partir de uma proposta do então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, que visava superar as divergências ideológicas e geopolíticas na região e construir um espaço de diálogo e cooperação entre os países sul-americanos (BRAGATTI; SOUZA, 2016).

Em 2008, os doze países assinaram em Brasília o tratado constitutivo do bloco, que entrou em vigor em 2011. A sede da UNASUL ficava em Quito, no Equador, e a presidência do bloco era exercida por um representante indicado pelos países-membros em mandatos rotativos de um ano. A presidência tinha como função convocar e presidir as reuniões dos conselhos de chefes de Estado e de ministros das Relações Exteriores, além de representar o bloco em eventos internacionais (UNASUL, 2008).

A UNASUL contava ainda com uma secretaria-geral e diversos conselhos setoriais para coordenar as políticas nas diferentes áreas de atuação do bloco. A secretaria-geral era responsável por implementar as decisões dos conselhos, elaborar relatórios e propostas, administrar os recursos financeiros e humanos e promover a comunicação entre os países-membros (MALAMUD; SCHENONI, 2016).

A UNASUL se diferenciava de outros blocos regionais por ter uma abrangência mais ampla e diversificada de áreas de atuação. Além de buscar a integração econômica e comercial entre os países-membros por meio da eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio intrarregional, a UNASUL também se propunha a desenvolver ações conjuntas nas áreas de infraestrutura, energia, saúde, educação, ciência e tecnologia, defesa, direitos humanos, meio ambiente e segurança. Dessa forma, a UNASUL buscava superar o modelo tradicional de integração baseado apenas na liberalização comercial e avançar para uma integração mais profunda e multidimensional (SARAIVA, 2017; FARIAS, 2017; LESSA, 2017).

Entre as principais realizações da UNASUL estão: a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), que visava à coordenação das políticas de defesa dos países-membros e à construção de uma identidade estratégica regional; a criação do Banco do Sul (BDS), que tinha como finalidade financiar projetos de desenvolvimento na região com recursos próprios e sem condicionalidades externas; a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), que buscava melhorar a conectividade física entre os países-membros por meio de obras de transporte, energia e comunicação; a criação do Conselho Sul-americano de Saúde (CSS), que promovia a cooperação em saúde pública e o acesso universal aos medicamentos; entre outras iniciativas nas áreas de educação, cultura, ciência e tecnologia (UNASUL, 2008).

## 2.4 CRISES DA UNASUL

A UNASUL, criada em 2008 como um projeto ambicioso e inovador de integração regional na América do Sul, entrou em uma profunda crise institucional e política a partir de 2017, que colocou em xeque o seu futuro e o seu papel na região. A crise da UNASUL foi

resultado de uma combinação de fatores internos e externos que afetaram o funcionamento e a coesão do bloco.

As divergências entre os países-membros evidenciaram as diferentes visões e interesses dos países sobre o modelo e os objetivos da integração regional, bem como sobre o papel da Venezuela no bloco. Segundo Jaeger (2019), a UNASUL foi concebida como um projeto de integração política e social, baseado na solidariedade e na autonomia frente aos Estados Unidos, mas enfrentou resistências de países que priorizavam a integração comercial e financeira, alinhada aos interesses hegemônicos. Ademais a UNASUL representava uma tentativa de construir uma identidade regional comum e uma agenda estratégica compartilhada, que permitisse aos países enfrentar os desafios impostos pela globalização e pela multipolaridade (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2010). Porém tentativa não se concretizou devido às divergências políticas e ideológicas que marcaram a região nos últimos anos.

Destacam-se as divergências políticas e ideológicas entre os países-membros, que se refletiram na dificuldade de consenso sobre questões relevantes para o bloco. Um exemplo foi o impasse gerado pelo veto da Venezuela à indicação da Argentina para a secretaria- geral do bloco em 2017, que paralisou as atividades do organismo por mais de dois anos. Outro exemplo foi a dificuldade do bloco em lidar com a grave crise política, econômica e humanitária na Venezuela desde 2014, sem oferecer uma solução ou uma ajuda concreta (BBC, 2023). A Venezuela, por sua vez, foi um dos principais impulsionadores da UNASUL, mas também se tornou um dos principais motivos de conflito no bloco, devido à sua crise interna e à sua postura desafiadora em relação aos Estados Unidos (JAEGAR, 2019). A UNASUL também enfrentou crises institucionais e diplomáticas que afetaram o seu prestígio e legitimidade na região. Um exemplo foi a decisão do Equador de retirar o prédio que abrigava a sede da UNASUL em Quito em 2019, alegando que o bloco estava inativo e que o imóvel era necessário para outras finalidades (EL COMERCIO, 2019).

Essas divergências evidenciaram as diferentes visões e interesses dos países sobre o modelo e os objetivos da integração regional, bem como sobre o papel da Venezuela no bloco. Segundo Jaeger (2019), a UNASUL foi concebida como um projeto de integração política e social, baseado na solidariedade e na autonomia frente aos Estados Unidos, mas enfrentou resistências de países que priorizavam a integração comercial e financeira, alinhada aos interesses hegemônicos. A Venezuela, por sua vez, foi um dos principais impulsionadores da UNASUL, mas também se tornou um dos principais motivos de conflito no bloco, devido à sua crise interna e à sua postura desafiadora em relação aos Estados Unidos.

As mudanças de governo na região também influenciaram na crise da UNASUL. A partir de 2015, houve uma ascensão de governos conservadores ou de direita em países-chave para o bloco, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru. Esses governos adotaram uma postura mais crítica ou distante em relação à UNASUL, questionando a sua efetividade e a sua orientação política. Alguns desses governos também se aproximaram dos Estados Unidos e se alinharam à sua agenda na região (JAEGAR, 2019). Essa mudança de orientação política representou uma ruptura com o ciclo progressista que marcou a América do Sul nos anos 2000 e que favoreceu a criação da UNASUL.

Segundo Oliveira (2020), os governos progressistas buscaram fortalecer a integração regional como uma estratégia de desenvolvimento autônomo e soberano frente ao neoliberalismo e ao imperialismo. Já os governos conservadores adotaram uma visão mais pragmática e menos comprometida com a integração regional, privilegiando acordos bilaterais ou multilaterais com outros blocos ou potências.

Essa mudança de orientação política representou uma ruptura com o ciclo progressista que marcou a América do Sul nos anos 2000 e que favoreceu a criação da UNASUL. Segundo Oliveira (2020), os governos progressistas buscaram fortalecer a integração regional como uma estratégia de desenvolvimento autônomo e soberano frente ao neoliberalismo e ao imperialismo. Já os governos conservadores adotaram uma visão mais pragmática e menos comprometida com a integração regional, privilegiando acordos bilaterais ou multilaterais com outros blocos ou potências.

Outro fator interno que contribuiu para a crise da UNASUL foi a falta de recursos financeiros e humanos para sustentar o funcionamento do bloco. A UNASUL dependia das contribuições dos países-membros para financiar os seus projetos e as suas atividades institucionais. Alguns países deixaram de pagar as suas cotas ou reduziram os seus repasses ao longo dos anos. Isso gerou um déficit orçamentário que afetou a capacidade operacional do bloco. A falta de uma secretaria- geral desde 2017 também prejudicou a gestão administrativa e política do bloco (OLIVEIRA, 2020). Esses problemas evidenciaram a fragilidade institucional da UNASUL, que não dispunha de mecanismos eficazes de coordenação, monitoramento e avaliação das suas ações. Segundo Oliveira (2020), a UNASUL também sofria de uma baixa participação da sociedade civil e de uma limitada articulação com outros organismos regionais, como o Mercosul e a Comunidade Andina.

A UNASUL não conseguiu avançar na implementação de projetos estratégicos nas áreas de infraestrutura, energia, defesa e saúde, que poderiam ter gerado benefícios concretos para os países e os povos da região. Segundo Barnabé e Souza (2016), um dos principais desafios da

UNASUL era a coordenação e harmonização entre os países-membros, que nem sempre compartilhavam dos mesmos interesses e visões sobre os temas em pauta. A UNASUL enfrentava dificuldades para se inserir no cenário internacional como um ator relevante e influente, capaz de dialogar com outras potências e blocos regionais (OLIVEIRA; ONUKI; OLIVEIRA, 2010).

Em janeiro de 2017, o órgão da UNASUL entrou em crise devido à saída de seu então secretário-geral, Ernesto Samper, que deixou o cargo após o fim de seu mandato, desde então o órgão se encontrava sem um comando efetivo, com vários países devendo as suas contribuições obrigatórias. A UNASUL não tinha orçamento para pagar funcionários ou manter sua sede em Quito. Em abril de 2018, seis países-membros anunciaram a suspensão temporária de sua participação na UNASUL: Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Argentina. Eles alegaram que o bloco estava paralisado pela falta de consenso na escolha do novo secretário-geral e pela crise na Venezuela (GONÇALVES, 2019). Em agosto de 2018, a Colômbia formalizou a sua saída definitiva da UNASUL. Em 2019, outros quatro países fizeram o mesmo: Brasil, Equador, Argentina e Paraguai.

Com a retirada de sua participação na UNASUL, pudessem pressionar a organização a nomear um secretário-geral permanente, cargo que, de acordo com as regras internas, deveria ser ocupado pela Argentina, que indicou o embaixador José Octávio Bordón. Seguindo a lógica de que as decisões devem ser tomadas por consenso, o veto ao nome de Bordón por parte de países governados pela esquerda, especialmente a Venezuela, resultou na fragmentação da união. Em 10 de agosto de 2018, o ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Carlos Holmes Trujillo, anunciou a decisão política do país de se retirar da UNASUL. Isso estava de acordo com uma promessa feita por Iván Duque durante sua campanha presidencial, que tinha como objetivo isolar a Venezuela de Maduro e abrir caminho para um novo programa de ampla liberalização regional, sem a necessidade de um grande esforço diplomático por parte dos Estados Unidos. Em 2019, o Brasil deveria assumir a presidência da UNASUL, no entanto, em 16 de abril, o país oficialmente se retirou do bloco. Em 17 de setembro do mesmo ano, o Equador aprovou sua retirada.

Diante das circunstâncias expostas, foi designada a criação do PROSUL, idealizado para substituir ideologicamente a UNASUL no novo contexto político. O PROSUL foi estabelecido em Santiago em março de 2019 e foi assinado pelos chefes de Estado da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Ao revelar suas propostas oficiais, o grupo idealizado por Piñera, apoiado por Bolsonaro e Macri, destacou sua intenção de consolidar gradual e flexivelmente uma integração sul-americana mais efetiva voltada para sua

"infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção e resposta a desastres naturais" (MACRI et al., 2019).

Ao analisar a adesão dos países do subcontinente ao novo tratado, deve-se notar que Uruguai, Bolívia e Suriname, apesar de convidados a aderir ao bloco, recusaram-se a aderir ao bloco, embora tenham enviado representantes para consolidá-lo (CRUZ, 2020). Vale ressaltar que a Venezuela não foi convidada, tornando-se o único país sul-americano não convidado a aderir ao tratado. A questão do descumprimento está, assim, relacionada ao descumprimento dos requisitos considerados essenciais à participação no PROSUL: a plena eficácia do governo democrático e constitucional, a separação dos poderes do Estado, a garantia dos direitos humanos e a integridade do direito internacional nos respectivos territórios (MACRI et al., ano 2019).

Ainda sobre a questão da Venezuela, deve-se ressaltar sua relevância internacional, já que a crise do governo Maduro é considerada um dos problemas latino-americanos mais preocupantes no momento. No que diz respeito ao posicionamento do PROSUL, sua configuração e atuação, evidencia-se o aparente isolamento do país, enquanto o não reconhecimento da legitimidade de Maduro tem deixado a organização incapaz de responder à crise, manifestada na falta de transparência nas medidas relacionadas aos refugiados venezuelanos (MARQUES JÚNIOR, 2020, p. 134). No que diz respeito às mudanças expostas no regionalismo, vale destacar que, a partir da esperada mudança de governo, o viés ideologicamente oposto da política externa brasileira indica uma ruptura na continuidade das modalidades de cooperação estabelecidas e almejadas com a União dos Nações Sul-Americanas:

Cruz (2020) faz uma análise comparativa da situação política, entre a criação da UNASUL e o surgimento do PROSUL, observando predominância de governos esquerda no primeiro, em contraste com a ascensão de conservadores na segunda. Com as mudanças da ideologia, foi retomada a integração na América do Sul, marcada por mudanças políticas e ideológicas governamentais no subcontinente, em que predomina a substituição de objetivos de autonomia e soberania por projetos de integrações mais "simples e comuns" (CRUZ, 2020, p. 112).

Entre os fatores externos que afetaram a crise da UNASUL, destaca-se a influência dos Estados Unidos e da China na região. Os Estados Unidos, que historicamente exerceram uma hegemonia na América do Sul, viram a UNASUL como uma ameaça aos seus interesses e uma tentativa de contrabalançar o seu poder na região. Por isso, os Estados Unidos buscaram enfraquecer o bloco e apoiar as iniciativas de integração que excluía a Venezuela, como a

Aliança do Pacífico e o PROSUL. Por outro lado, a China, que se tornou um importante parceiro comercial e investidor na região, também teve um impacto na crise da UNASUL. A China ofereceu aos países sul-americanos alternativas de financiamento e cooperação que reduziram a dependência e o interesse dos países em relação ao bloco (JAEGAR, 2019).

Esses fatores evidenciaram a vulnerabilidade da UNASUL frente às dinâmicas geopolíticas globais, que afetaram o equilíbrio de poder na região. Segundo Jaeger (2019), a UNASUL foi criada como uma forma de resistir à influência dos Estados Unidos na América do Sul e de buscar uma maior autonomia e diversificação das relações internacionais dos países da região. A UNASUL não conseguiu consolidar uma identidade regional comum nem uma agenda estratégica compartilhada, que permitisse aos países enfrentar os desafios impostos pela ascensão da China e pela reação dos Estados Unidos.

A crise da UNASUL teve impactos negativos para a integração regional na América do Sul. O bloco perdeu credibilidade e legitimidade na região e no cenário internacional, sendo incapaz de cumprir os seus objetivos e as suas funções. A crise também aumentou as tensões diplomáticas na região, gerando desconfiança e hostilidade entre os países-membros. A crise provocou um retrocesso nas políticas de cooperação nas diversas áreas de atuação do bloco, como infraestrutura, energia, saúde, educação, defesa, direitos humanos, meio ambiente e segurança. A crise estimulou o surgimento de novas iniciativas de integração na região, como o PROSUL, que buscaram substituir ou concorrer com a UNASUL (OLIVEIRA, 2020).

Esses impactos evidenciaram as dificuldades e os desafios para a construção de um projeto integrador na América do Sul, que seja capaz de superar as diferenças políticas e ideológicas entre os países, de fortalecer as instituições regionais e de promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo da região. Segundo Oliveira (2020), a integração regional na América do Sul ainda é um processo incompleto e instável, que depende da vontade política dos governos e da participação da sociedade civil para se consolidar.

Segundo Celso Amorim (2019), a dissolução da UNASUL representou um retrocesso no processo de integração e autonomia da América do Sul, diante da conjuntura política adversa. O ex-chanceler questiona a necessidade de se criar um novo bloco, o PROSUL, em vez de se reformar a UNASUL. Para Amorim, o PROSUL não tinha um propósito claro nem uma estrutura sólida, além de ser politicamente e ideologicamente enviesado, ao ser liderado por Chile e Colômbia, países alinhados aos interesses dos Estados Unidos.

### **3 OS GOVERNOS BRASILEIROS E A UNASUL (2008-2019)**

Neste capítulo, farei uma breve análise da política externa de cada governo brasileiro, desde o início do mandato de Lula em 2003 até o final do mandato de Bolsonaro em 2022. Para isso, considerarei os principais objetivos, desafios e resultados da atuação internacional do Brasil nesse período, bem como as mudanças e continuidades entre os diferentes governos.

Em seguida, aplicarei o modelo dos jogos de dois níveis, desenvolvido por Robert Putnam, para examinar o papel desses governos na formação e no funcionamento da UNASUL, entre 2008 a 2019.

### 3.1 POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010).

Primeiramente, se faz necessário elucidar que o tratamento que a pesquisa dá ao “governo Lula” compreende os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010. Este período é considerado por muitos analistas como um marco na política externa brasileira, por explicitamente deslocar o eixo de prioridades internacionais aos países do sul político global. Se destaca pela abordagem mais ativa e autônoma em relação aos Estados Unidos, além de uma ampliação significativa da diplomacia econômica. Essas ações impulsionaram o aumento dos fluxos comerciais e de investimentos do país, bem como a diversificação de suas parcerias internacionais.

Captou-se, neste intervalo, maior participação política em palcos multilaterais e estratégias comerciais mais incisivas em fóruns comerciais. Destacam-se os avanços sistemáticos na Organização Mundial do Comércio (OMC) e o protagonismo no G20, como no caso de defesa dos agricultores de países em desenvolvimento perante as novas ondas liberalizantes vindas da rodada de Doha. Também cabe frisar a formação e o fortalecimento de novas coalizões políticas, técnicas e comerciais, como com a Índia, a África do Sul, China e Rússia (AMORIM, 2022).

Segundo Amâncio Oliveira (2012), na obra "A Política Externa do Governo Lula: Um Balanço", o ativismo internacional do presidente pode ser dividido em três fases. A primeira, entre 2003 e 2005, foi marcada pela construção de uma agenda alternativa e pelo fortalecimento das relações com países do Sul, como foi o caso do estreitamento dos laços com a Venezuela, do presidente Hugo Chávez.

A segunda, de 2006 a 2008, pode ser caracterizada pela atuação do Brasil em temas de governança global, como por exemplo a governança do clima, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a participação no G-20. Durante esse período, o Brasil liderou uma campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, buscando tornar o

órgão mais representativo e efetivo, e se tornou um protagonista global na defesa das questões ambientais, especialmente nas negociações sobre mudanças climáticas.

A terceira, e última, de 2009 a 2010, foi marcada pela consolidação da liderança brasileira na região. Durante esse período, o Brasil exerceu um papel de liderança em iniciativas regionais como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), promovendo uma maior integração e cooperação na região. O país também buscou ampliar sua presença global, participando ativamente de negociações comerciais e diplomáticas em fóruns internacionais como o G-20 e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

Para Matias Spektor (2013), no livro "10 anos de política externa brasileira (2003-2012): Trajetórias e desafios", destaca-se o papel central da diplomacia presidencial na política externa de Lula e a importância da política externa para a consolidação de sua imagem de estadista (falar mais um pouco sobre o que representou esta diplomacia presidencial e de como se diferencia da ministerial).

Oliver Stuenkel e Marcos Tourinho (2013) argumentam no artigo "*The rise of Brazil's global activism*" que a política externa do governo Lula foi marcada pela busca por uma maior projeção internacional e pela defesa dos interesses nacionais, que se firmam enquanto potência emergente. Essa estratégia de política externa, que ficou conhecida como a "diplomacia da autonomia", incluiu um maior engajamento do Brasil em questões globais, como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a promoção do multilateralismo e a liderança do país em iniciativas regionais, como o Mercosul e a UNASUL.

O pensamento de Celso Luiz Nunes Amorim, que foi ministro das Relações Exteriores durante todo o governo Lula, teve um grande impacto na formulação e implementação dessa política. Amâncio Oliveira (2012) analisa que Amorim defendeu uma visão mais autônoma e crítica da política externa brasileira, que buscava ampliar a influência do país no cenário internacional e defender seus interesses como uma potência emergente. Essa visão se refletiu em várias iniciativas, como o fortalecimento do Mercosul, a criação da UNASUL e a participação ativa do Brasil na negociação de temas globais, como na de mudanças climáticas e a de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Amorim também defendeu energicamente a integração regional e manteve postura firme em relação aos Estados Unidos, que incluiu a oposição do Brasil à invasão do Iraque em 2003. Seu pensamento foi fundamental para a construção de uma agenda mais independente e crítica em relação às grandes potências.

Acredita-se também que o governo Lula se insere no paradigma logístico de Amado Cervo (2008), o qual entende-se pelo papel do Estado em dar apoio logístico aos ramos competitivos, sejam eles privados ou estatais, a fim de torná-los mais preparados em termos comparativos competitivos internacionais.

Vigevani e Cepaluni (2007), neste intento, aprofundam as reflexões do período Lula, ao identificar sete diretrizes claras em sua política externa:

#### Quadro 2: Diretrizes da política externa de Lula (2002-2010)

1. Multipolaridade: o governo Lula buscava um mundo multipolar, no qual as grandes potências não tivessem hegemonia sobre as demais nações.
2. Integração regional: o Brasil defendia a integração da América Latina e do Caribe, buscando fortalecer a cooperação econômica e política entre os países da região.
3. Autonomia e independência: o governo Lula buscava uma maior autonomia e independência na tomada de decisões em relação aos parceiros internacionais, sem se submeter a pressões externas.
4. Combate à fome e à pobreza: a política externa do governo Lula buscava combater a fome e a pobreza no Brasil e em outros países em desenvolvimento, por meio de programas de cooperação e assistência técnica.
5. Promoção dos direitos humanos: o Brasil defendia a promoção dos direitos humanos e a democracia no âmbito internacional, buscando estabelecer uma ordem mundial mais justa e equitativa.
6. Comércio justo e equilibrado: o governo Lula buscava promover um comércio internacional mais justo e equilibrado, especialmente em relação aos países em desenvolvimento, por meio de acordos comerciais e políticas de incentivo às exportações.
7. Energia e meio ambiente: a política externa do governo Lula buscava lidar com questões relacionadas à energia e ao meio ambiente, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente.

Fonte: VIGEVANI; CEPALUNI (2007). Elaboração própria.

No quadro seguinte, por sua vez, Vigevani e Cepaluni (2007) apontam para sete pontos precisos como consequências às diretrizes supracitadas:

#### Quadro 3: Consequências às diretrizes da política externa de Lula (2002-2010)

1. aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA);
2. fortalecimento das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul (BRICS);
3. destaque nas negociações econômicas, em especial na rodada Doha;
4. manter relações amistosas e desenvolver relações econômicas com países ricos, incluindo os Estados Unidos;
5. restabelecer e fortalecer as relações com os países africanos;
6. a campanha de reforma do Conselho de Segurança da ONU visando assegurar um assento permanente para o Brasil;
7. Defender objetivos sociais, inclusive como política externa (como combate à fome em escala global).

Fonte: VIGEVANI; CEPALUNI (2007). Elaboração própria.

O governo Lula promoveu visitas a vários países. Ele também participou de fóruns internacionais como o de Davos e do G-20, onde apoiou a adesão da Rússia ao órgão. A África também foi alvo de reconciliação política, quando vários países africanos tiveram suas dívidas externas perdoadas com o intuito de estimular a cooperação Sul-Sul. Todas essas medidas visavam forçar a reforma das Nações Unidas e lutar por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Apesar dos esforços, o Brasil não alcançou o status desejado, mas o comércio cresceu com quase todos os países com os quais manteve relações.

A política externa do governo Lula para a América do Sul teve como propósito principal aprofundar a integração regional e facilitar o diálogo e a colaboração entre os países sul-americanos. Para tanto, diversos esforços e diligências diplomáticas foram empreendidos, como a formação da União de Países Sul-Americanos (UNASUL) e a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa.

No livro "Kissinger e o Brasil", Matias Spektor (2016) discute a política externa do governo Lula para a América Latina. Segundo Spektor, as iniciativas para a região foram moldadas pelo desejo de mais "independência estratégica" ante os Estados Unidos, bem como de maior "coerência ideológica" com os países da região. O autor também destaca a importância da criação da UNASUL como um dos principais resultados dessa política externa.

É possível inferir que a política externa do governo Lula para a América do Sul caracterizou-se pelo desejo de integração e cooperação regional, bem como pelo fortalecimento da autonomia e liderança sul-americana frente aos interesses dos Estados Unidos na região. A criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano são exemplos claros de ações implementadas pelo governo Lula nesse sentido.

### 3.2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO DILMA (2011-2016)

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016), a política externa brasileira passou por diversas mudanças e desafios. A presidenta buscou manter a continuidade das políticas implementadas por seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, mas também enfrentou novos desafios no cenário internacional (SARAIVA, 2012).

Ao herdar elementos conceituais de política externa do governo Lula, a presidente Dilma Rousseff deu continuidade a uma postura diplomática que valorizou a integração produtiva e aprimorou a infraestrutura e logística regional. A primazia do multilateralismo, aliada a estratégias ofensivas nas esferas comercial e financeira, como a participação em fóruns como G20 e BRICS, permitiu ao Brasil consolidar-se como um ator relevante no cenário global. Por fim, a identidade de mediadores, defendida por Lima (2010), também se manteve presente na política externa de Dilma, conferindo ao Brasil um papel de destaque nas negociações internacionais.

Ao priorizar a integração regional, Dilma Rousseff também buscou consolidar a posição do Brasil como um ator global relevante, estabelecendo alianças com países desenvolvidos. Ela fortaleceu as relações com os Estados Unidos e a União Europeia, buscando aprofundar o diálogo político e comercial e ampliar o fluxo de investimentos bilaterais. A diversificação das parcerias comerciais e políticas permitiu ao Brasil ampliar sua presença no cenário internacional, ao mesmo tempo em que reforçou sua liderança regional. Cervo (2011) destaca que essa postura diplomática contribuiu para consolidar a imagem do Brasil como um país promotor da cooperação Sul-Sul e como um defensor do multilateralismo (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Outra característica importante da política externa do governo Dilma foi a busca por uma maior inserção do Brasil nos processos de governança global, visando fortalecer a sua posição como ator global relevante. Sendo assim o país participou ativamente de fóruns multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o G20 e a Organização Mundial do Comércio (OMC), promovendo a defesa de temas como a reforma do sistema financeiro internacional, a cooperação para o desenvolvimento sustentável e a luta contra a fome e a pobreza (SARAIVA, 2014). O engajamento do Brasil em questões globais permitiu ao país ampliar sua visibilidade e influência no cenário internacional, além de contribuir para a construção de um mundo mais justo e equitativo.

Além de buscar ampliar a participação do Brasil em organizações internacionais e fóruns globais, o governo Dilma também reforçou o compromisso do país com a paz e a

segurança internacionais. O Brasil assumiu um papel importante em questões de segurança na América do Sul, participando ativamente de iniciativas como o Acordo de Cooperação para a Segurança na América do Sul e o Sistema de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON), além de buscar estreitar as relações com parceiros estratégicos como a África do Sul e a Índia (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). O engajamento do Brasil em temas de segurança e defesa contribuiu para fortalecer a posição do país como um ator global relevante e para ampliar a sua influência na região sul-americana.

Spektor (2014) também destaca que a política externa do governo Dilma buscou fortalecer a posição do Brasil como um ator global relevante, por meio da cooperação Sul-Sul e da busca por uma maior influência nas negociações internacionais. Para isso, o país buscou estabelecer alianças com outros países em desenvolvimento, como os BRICS, a fim de revisar o sistema internacional e promover uma maior equidade nas relações internacionais (SARAIVA; VELASCO, 2016).

A política externa do governo Dilma se caracterizou por uma postura mais reativa em relação a situações adversas internas e externas, o que contrasta com a ênfase dada pelo governo anterior à cooperação regional e ao multilateralismo. Esse aspecto pode ser observado na forma como o governo atual tem lidado com crises políticas em países vizinhos e em questões ambientais, por exemplo, como no caso das queimadas na Amazônia, que geraram críticas da comunidade internacional (SARAIVA, 2014).

Observa-se que a presidente Dilma dedicou pouco tempo à política externa, conforme indicado pelo número reduzido de viagens ao exterior, em comparação com os ex-presidentes Lula e FHC. Embora tenha havido uma continuidade de conceitos e prioridades, a falta de iniciativa presidencial para impulsionar as iniciativas de política externa foi notável (MILANI, 2016). Ademais, combinado com condições externas desfavoráveis, a presidente não percebeu a política externa como uma ferramenta para angariar apoio doméstico e consolidar sua posição política (SPEKTOR, 2014). Como resultado, a política externa não recebeu a atenção e o apoio necessários para se tornar uma plataforma eficaz para o governo e suas políticas.

Mesmo diante do contexto internacional, as opções multilaterais continuaram a avançar no período em análise. Como exemplo, pode-se citar a expansão do Mercosul para incluir a Venezuela e a abertura do processo de aceitação da Bolívia. Observou-se que a Organização Mundial do Comércio (OMC) seria o melhor caminho para o Brasil representar seus interesses em termos de comércio internacional, em detrimento da ideia do Tratado Transpacífico. Tal decisão poderia acarretar consequências, como o possível isolamento internacional do Brasil (BARBOSA, 2016). Diante desse cenário, foi necessário avaliar

cuidadosamente as implicações de cada opção para o país, tanto em termos políticos quanto econômicos, antes de tomar uma decisão.

Silva (2019) destacaram que a valorização da autonomia foi uma característica marcante do governo de Dilma Rousseff. Essa postura foi evidenciada por meio do posicionamento da então presidente diante do escândalo de espionagem dos EUA contra ela, do cancelamento da visita do presidente norte-americano ao Brasil e da escolha do caça Gripen sueco pelo governo brasileiro. Ademais, a transferência de tecnologia também fortaleceu a exploração da autonomia industrial do país. No que diz respeito às relações com a Argentina, Dilma buscou manter um entendimento bilateral apesar das divergências na busca pelo desenvolvimento nacional, mesmo com o protecionismo argentino que impulsionou investimentos e gerou críticas (Silva, 2018). Essa postura evidenciou a importância que o governo brasileiro atribuía ao fortalecimento das relações bilaterais, mesmo em meio a eventuais discordâncias ou obstáculos políticos e econômicos.

A política externa de Dilma pode ser caracterizada como defensora do multilateralismo, de acordo com suas posturas em relação às negociações da OMC e à adoção da ideia da “responsabilidade de proteger” como complemento às missões de paz da ONU. A ex-presidente também acreditava na importância da América do Sul como base para as operações externas do Brasil. Como consequência da limitação de recursos, seu governo estava menos disposto a arcar com o custo de uma presença ativa na região (GALLO e BIATO JR., 2019). Esse posicionamento pode ser entendido como uma tentativa de equilibrar a busca pela afirmação do país no cenário internacional com a necessidade de lidar com as limitações orçamentárias e outras prioridades internas.

Durante o governo de Dilma Rousseff, a política externa brasileira continuou defendendo o multilateralismo como forma eficaz de governança internacional, mas com a perspectiva de reformas que previssessem maior inclusão dos países em desenvolvimento. A participação do Brasil no BRICS, uma iniciativa de reforma iniciada durante o governo Lula, permaneceu como uma estratégia para ampliar o poder de barganha do país frente às nações desenvolvidas. Além do mais, a política externa “logística” continuou a ser uma prioridade, buscando utilizar as ferramentas internacionais disponíveis para apoiar a industrialização do Brasil. Apesar de ser menos entusiasta em suas ações e reações, a postura de Dilma em relação à política externa de Lula foi de continuidade e adaptação ao ambiente internacional desfavorável.

Embora o governo Dilma tenha se esforçado para defender o multilateralismo e a inclusão dos países em desenvolvimento nas estruturas internacionais, enfrentou críticas por

uma perda de protagonismo do Brasil no cenário internacional. A política externa de menor ênfase na promoção da democracia e dos direitos humanos, juntamente com a crise econômica e política interna, afetou a capacidade do país de exercer influência no cenário global, como apontado por Santiso (2013) e Stuenkel (2015). É importante notar que esses desafios não foram exclusivos do governo Dilma e foram amplamente influenciados por fatores internos e externos que exigiram adaptação e cautela na condução da política externa brasileira.

A política externa de Dilma Rousseff também teve como objetivo fortalecer as relações Sul-Sul e aprimorar a cooperação com países da África e do Oriente Médio. Porém, a crise econômica que atingiu o país a partir de 2014 teve impactos significativos nas relações internacionais, tornando difícil a manutenção das políticas externas adotadas até então. A instabilidade política interna, que culminou no impeachment da presidente em 2016, também prejudicou a continuidade da política externa do governo Dilma.

No caso dos jogos de dois níveis de Putnam, analisando o contexto brasileiro e a UNASUL, é possível observar que, no nível doméstico, o governo liderado por Dilma Rousseff esteve à frente do país durante a maior parte do período em que a organização esteve em funcionamento. Durante esse período, o governo brasileiro enfrentou diversos desafios internos que afetaram a política externa em relação à UNASUL, como a crise econômica e política mencionada anteriormente. Outras questões internas, como a instabilidade política e os escândalos de corrupção, afetaram a capacidade do Brasil de liderar e influenciar na UNASUL, comprometendo a tomada de decisões efetivas na organização. No entanto, é importante destacar que, apesar dos desafios domésticos enfrentados, o Brasil desempenhou um papel significativo na UNASUL, participando ativamente de iniciativas e negociações regionais e contribuindo para o fortalecimento da integração sul-americana.

Um dos principais desafios para analisar os jogos de dois níveis de Putnam no contexto brasileiro foi a instabilidade política e econômica que prevaleceu no país. A partir do governo Dilma Rousseff, o Brasil enfrentou uma crise econômica e política que resultou em uma queda significativa na popularidade do governo e, eventualmente, em sua destituição em 2016. Tal instabilidade doméstica não apenas afetou o cenário interno, mas também afetou a capacidade do governo brasileiro de liderar a UNASUL e de participar ativamente nas iniciativas da organização. É importante observar que a situação política e econômica turbulenta do Brasil teve consequências significativas no desempenho do país no cenário internacional, afetando as negociações em nível regional e global e comprometendo a capacidade do Brasil de atuar como um ator importante no cenário internacional.

Pode-se acrescentar que o governo liderado por Dilma Rousseff enfrentou não apenas desafios domésticos, mas também oposição política e críticas da mídia em relação à sua política externa em relação à UNASUL. Especificamente, a oposição acusou o governo de privilegiar a integração regional em detrimento das relações bilaterais com países fora da região, como os Estados Unidos e a União Europeia. Essas críticas limitaram a capacidade do Brasil de liderar a organização e afetaram a posição do país em relação aos demais membros da UNASUL. Embora a integração regional tenha sido um dos principais objetivos do governo brasileiro em relação à UNASUL, o Brasil também buscou manter relações bilaterais saudáveis com países fora da região, de modo a garantir a estabilidade e a segurança no cenário internacional. A complexidade das relações entre o Brasil e a UNASUL no contexto dos jogos de dois níveis de Putnam destaca a importância de uma análise cuidadosa dos múltiplos fatores que afetam a tomada de decisões políticas no âmbito internacional.

Apesar da oposição política e das críticas da mídia em relação à política externa do governo Dilma Rousseff em relação à UNASUL, o Brasil contou com o apoio de grupos de interesse que pressionaram o governo a manter seu compromisso com a integração regional. Os movimentos sociais e os sindicatos, em particular, defenderam a cooperação entre os países da América do Sul e pressionaram o governo a promover iniciativas de integração regional que beneficiassem os setores mais vulneráveis da sociedade. A pressão desses grupos de interesse pode ter influenciado a tomada de decisões do governo em relação à UNASUL e reforçado a posição do Brasil como um líder regional comprometido com a integração e a cooperação entre os países da América do Sul. A análise das dinâmicas dos jogos de dois níveis de Putnam requer, portanto, um entendimento aprofundado das complexas interações entre os atores políticos e os grupos de interesse envolvidos na formulação e implementação de políticas externas no contexto da integração regional.

### 3.3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER (2016-2018)

Temer assumiu o cargo em 2016, após um conturbado processo de impeachment, cuja legitimidade é questionada por distintos setores da sociedade. Ao substituir Dilma Rousseff, ele conduziu reformas polêmicas, como a reforma trabalhista como bandeira de seu governo, controversa aos projetos que a ex-presidente e seus eleitores defenderam em 2016.

A política externa do governo Temer, ao priorizar a busca de investimentos internacionais, refletiu uma mudança significativa na estratégia de inserção internacional do Brasil. Essa mudança foi motivada pela necessidade de reconstruir a imagem do país perante os investidores estrangeiros, após anos de escândalos de corrupção e instabilidade econômica

(OLIVERA, 2018). Para tanto, o governo enfatizou a importância da responsabilidade fiscal e do cumprimento de compromissos financeiros, em detrimento do discurso anterior de um Brasil emergente e em ascensão (AZEREDO, 2018). É importante ressaltar que essa nova abordagem não significa que o Brasil tenha abandonado seu papel de defensor da ordem internacional, mas sim que passou a adotar uma perspectiva mais pragmática e centrada em interesses econômicos (AZEREDO, 2018).

Stella Azevedo (2018) busca de apoio internacional para a legitimação do governo Temer não se restringiu apenas à entrada na OCDE. O governo também buscou fortalecer relações com outras organizações internacionais e líderes mundiais, com o objetivo de transmitir uma imagem de estabilidade política e econômica do Brasil. Essa estratégia foi fundamental para enfrentar a oposição política e social que o governo enfrentou após o impeachment de Dilma Rousseff. As reformas econômicas propostas por Temer, como a reforma trabalhista e previdenciária, geraram resistência interna e externa, em especial por parte de movimentos sociais e sindicatos, além de criar tensões com governos de esquerda na América Latina. Assim, a estratégia de legitimação externa do governo Temer foi importante para reforçar sua posição no cenário político interno, mas não garantiu apoio unânime da população brasileira.

A proposta de política externa para o governo de Temer era de afastamento daqueles países apontados de união por ideologias, que seriam os países do Sul, retomando o foco aos parceiros “tradicionais” do Brasil, que seriam principalmente os Estados Unidos e a União Europeia, na figura da União Europeia (SIMÕES, 2019).

OLIVEIRA (2018), a política externa do governo Temer teve como objetivo principal a recuperação da imagem do Brasil no cenário internacional, prejudicada por anos de crise política e em torno da participação do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que foi uma das prioridades da política externa de Temer. Em maio de 2017, o governo brasileiro apresentou uma candidatura formal para ingressar na organização, que foi apoiada pelos Estados Unidos e outros países membros. Ainda com a entrada do Brasil na OCDE está em processo de avaliação e não foi confirmada até o momento. Isso porque a OCDE é vista como um fórum de países com economias avançadas que seguem práticas e políticas econômicas consideradas "boas práticas" e que servem de referência para outras nações. Dessa forma, a entrada do Brasil na organização poderia aumentar a confiança dos investidores estrangeiros no país.

De acordo com Saraiva e Valente (2017), além da retomada das relações com países que haviam sido negligenciados pelo governo anterior, como Israel e países árabes, a política

externa de Temer também foi marcada por uma maior ênfase nas relações bilaterais e no fortalecimento da posição do Brasil no cenário regional. O governo Temer buscou ativamente aprofundar a integração econômica e política do país com seus vizinhos, por meio da realização de reuniões de cúpula com países do Mercosul e outras iniciativas, como a criação da Agência Sul-Americana de Promoção de Investimentos e Comércio. Essas iniciativas foram vistas como uma tentativa de reforçar a liderança do Brasil na América do Sul e aumentar sua influência regional.

A política externa do governo Temer foi marcada por uma abordagem pragmática e voltada para a recuperação da imagem do Brasil no cenário internacional, bem como para a promoção do comércio e do investimento estrangeiro. Embora tenha havido algumas conquistas significativas, como a resolução da disputa comercial com o Canadá e a apresentação da candidatura para ingressar na OCDE, a política externa de Temer foi amplamente criticada por diferentes setores da sociedade, especialmente em relação às mudanças polêmicas na política interna do país.

### 3.4 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

A Política Externa Brasileira adotada pelo governo liderado pelo presidente Jair Bolsonaro foi caracterizada por uma série de princípios gerais que nortearam suas ações no cenário internacional. De acordo com a análise de Oliveira (2018), tais princípios incluíam o alinhamento com os Estados Unidos como principal parceiro estratégico, a ênfase em acordos bilaterais para obter vantagens econômicas, a priorização de temas econômicos como comércio, investimentos e cooperação tecnológica, o posicionamento ideológico conservador com destaque para a agenda de costumes, e o enfoque em temas de segurança, como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo. Para além desses pontos, a PEB também se caracterizou por uma abordagem mais assertiva na defesa dos interesses nacionais e na ampliação da projeção internacional do Brasil, mesmo que isso tenha gerado atritos com alguns países e organizações internacionais.

O alinhamento com os Estados Unidos foi uma das principais diretrizes da PEB adotada pelo governo Bolsonaro, de acordo com as análises de autores como Oliveira (2018) e Lima (2022). A proximidade com os Estados Unidos foi vista como uma oportunidade para fortalecer a economia brasileira, além de trazer ganhos em termos de segurança e defesa. O governo brasileiro buscou aprofundar a cooperação em áreas como comércio, tecnologia, defesa e energia, como forma de aumentar a interdependência econômica e promover o desenvolvimento nacional. Vale ressaltar que essa postura de alinhamento irrestrito com os

Estados Unidos gerou críticas por parte de setores da sociedade e de outros países, que acusaram o governo de abrir mão da autonomia e da soberania brasileiras em favor dos interesses norte-americanos.

A ênfase em acordos bilaterais em detrimento dos acordos multilaterais foi outra característica da PEB adotada pelo governo Bolsonaro, como apontam autores como Pinheiro (2020) e Silva (2021). Essa postura se deve à visão do governo de que os acordos bilaterais são mais vantajosos para o Brasil, uma vez que permitem um maior controle sobre os termos das negociações e possibilitam a defesa de interesses específicos do país. Ademais, o governo considerava que os acordos multilaterais poderiam comprometer a soberania nacional e gerar custos maiores para o país, ao exigir a adesão a regras e padrões que não necessariamente atendem aos interesses nacionais. A preferência pelos acordos bilaterais também gerou críticas por parte de setores que defendem uma maior participação do Brasil em fóruns multilaterais e uma postura mais cooperativa em relação aos demais países e organizações internacionais.

A priorização de temas econômicos como uma das principais diretrizes da PEB do governo Bolsonaro tem sido destacada por vários estudiosos da área, como Abdenur (2020) e Ferraz e Batista (2021). O objetivo do governo é promover a abertura comercial do Brasil e aumentar sua inserção no mercado internacional, por meio da assinatura de acordos de livre comércio com diversos países. A PEB tem buscado uma maior aproximação com grandes potências econômicas, como os Estados Unidos e a União Europeia, bem como com países em desenvolvimento que apresentem oportunidades comerciais e de investimento para o Brasil. Contudo, a estratégia adotada pelo governo tem gerado polêmicas e debates, uma vez que alguns setores argumentam que a liberalização comercial pode afetar negativamente setores produtivos e empregos no país.

A postura ideológica conservadora da PEB do governo Bolsonaro tem sido objeto de análise e críticas por parte de alguns estudiosos da área de relações internacionais, como Hirst e Pinheiro (2020) e Abdenur (2020). De acordo com esses autores, tal postura se traduz em uma maior simpatia do governo por países com governos conservadores, como os Estados Unidos e Israel, e em uma postura de confronto com governos de esquerda, como Venezuela e Cuba. Essa orientação ideológica também se reflete nas políticas públicas internas do governo, em especial nas áreas de direitos humanos e meio ambiente, que são vistas como "empecilhos" ao desenvolvimento econômico e à soberania nacional. Tal posicionamento tem gerado críticas tanto no âmbito nacional quanto internacional, com organizações e governos questionando a coerência e a legitimidade da postura brasileira.

A ênfase em temas de segurança na PEB do governo Bolsonaro também é uma estratégia para fortalecer a imagem do país no cenário internacional, como um ator relevante e capaz de lidar com ameaças globais, de acordo com análise de Carvalho e Oliveira (2021). A abordagem de temas como a segurança cibernética e a defesa das fronteiras tem sido prioritária nas relações bilaterais do Brasil com outras nações.

De acordo com Scherer (2021), a visão anti-globalista da PEB do governo Bolsonaro se reflete em sua ênfase no nacionalismo econômico e no protecionismo comercial. O governo tem buscado restringir a entrada de produtos estrangeiros no mercado brasileiro e priorizar a produção nacional, como forma de proteger a indústria nacional e garantir a segurança econômica do país. A postura de aproximação com os Estados Unidos também se insere nesse contexto de aversão ao globalismo e busca por maior autonomia na política externa.

A postura de alinhamento com os Estados Unidos na política externa do governo Bolsonaro também se refletiu na relação com a China, um dos principais parceiros comerciais do Brasil. Conforme ressalta Oliveira (2020), o governo Bolsonaro adotou uma postura crítica em relação à China, especialmente em temas como comércio e tecnologia, seguindo a linha da política externa americana de contenção da China. Tal posicionamento pode ter impactos significativos na economia brasileira, uma vez que a China é o principal destino das exportações brasileiras.

De acordo com análise de Machado e Santos (2020), a mudança da embaixada brasileira em Israel para Jerusalém, proposta por Bolsonaro, gerou controvérsias na comunidade internacional. A decisão poderia afetar as relações comerciais do Brasil com países árabes, que são importantes compradores de produtos brasileiros, além de gerar tensões com países islâmicos que contestam a soberania de Israel sobre Jerusalém. A substituição por um escritório comercial foi vista como uma forma de contornar a situação sem prejudicar as relações do Brasil com outros países. No entanto, essa mudança ainda gerou reações negativas em alguns setores da sociedade brasileira e internacional.

A decisão do governo Bolsonaro em mudar a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém seria vista como uma medida controversa e provocativa, tendo em vista que a questão do status de Jerusalém é uma das mais sensíveis do conflito israelo-palestino. Segundo Scherer (2021), tal mudança poderia desencadear uma série de reações negativas tanto de países árabes quanto de outros membros da comunidade internacional, que consideram que a questão do status de Jerusalém deve ser decidida em negociações de paz entre Israel e Palestina. A medida poderia prejudicar as relações comerciais do Brasil com países árabes, que historicamente mantêm uma postura crítica em relação a Israel.

A mudança da embaixada brasileira para Jerusalém também poderia ter impactos negativos na economia brasileira, já que os países árabes são importantes compradores de carne e frango brasileiros, além de serem grandes investidores em setores como o de infraestrutura. O Brasil poderia perder sua posição de mediador neutro no conflito entre Israel e Palestina, o que poderia prejudicar os interesses do país no Oriente Médio (SCHERER, 2021).

Segundo Paixão e Casarões e Farias (2020), a política externa do governo Bolsonaro também se caracteriza pelo populismo de direita e pela rejeição à ordem internacional liberal. O governo Bolsonaro tem adotado uma postura antidemocrática, antimultilateralista e antidireitos humanos, contrariando os princípios e valores que orientaram a política externa brasileira nas últimas décadas. O governo Bolsonaro tem se distanciado dos parceiros tradicionais do Brasil, como os países da América Latina, da União Europeia e dos BRICS, e se aproximado de regimes autoritários ou iliberais, como os Estados Unidos de Donald Trump, Israel de Benjamin Netanyahu e Hungria de Viktor Orbán. O governo Bolsonaro também tem negado ou minimizado problemas globais, como as mudanças climáticas, a pandemia da Covid-19 e as crises humanitárias, colocando em risco a credibilidade e a reputação do Brasil no cenário internacional. Essa postura tem gerado críticas e isolamento do Brasil no cenário global, além de afetar negativamente a imagem e os interesses do país no exterior (PAIXÃO; CASARÕES; FARIAS, 2020).

### 3.5 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A UNASUL SOB A PERSPECTIVA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS, DE PUTNAM

Jogos de dois níveis são um conceito da teoria dos jogos que descreve como as negociações internacionais são influenciadas pelas pressões domésticas e pelos interesses dos governos nacionais. Os dois níveis são o nível doméstico e o nível internacional.

No nível 1, o internacional, os governos nacionais negociam entre si para alcançar acordos que beneficiem seus países e atendam às expectativas de seus eleitores. Os governos também precisam levar em conta as estratégias e preferências dos outros atores internacionais, como organizações multilaterais, potências regionais, alianças militares, etc.

No nível 2, o doméstico, os grupos da sociedade civil, como partidos políticos, sindicatos, empresas, ONGs, etc., buscam defender seus interesses e exercer pressão sobre o governo para que ele adote políticas favoráveis a eles. O governo, por sua vez, precisa equilibrar as demandas domésticas com as restrições e oportunidades do cenário internacional.

A relação entre os dois níveis é complexa e dinâmica. Os governos podem usar as pressões domésticas como argumento para barganhar no nível internacional, ou podem usar os compromissos internacionais como justificativa para implementar reformas no nível doméstico. Os jogos de dois níveis são uma forma de analisar como as decisões políticas são tomadas em um mundo

### **Nível 1 internacional:**

No caso da UNASUL, o Brasil desempenhou um papel significativo no cenário internacional como a maior economia e a principal potência regional da América do Sul. Durante esse período, o país teve dois presidentes que exerceram influência sobre a trajetória da organização: Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Ambos os líderes brasileiros buscaram fortalecer a UNASUL como uma plataforma para a promoção da integração regional, expandindo o diálogo político e a cooperação econômica entre os países membros. Suas visões e abordagens políticas influenciaram a orientação da UNASUL, refletindo o compromisso do Brasil com a estabilidade e a prosperidade da América do Sul. As presidências de Lula e Dilma contribuíram para consolidar o país como um ator regional de destaque, capaz de exercer influência diplomática e liderança na busca por soluções para os desafios comuns enfrentados pelos países sul-americanos na UNASUL.

Sob o governo Lula, a UNASUL foi vista como uma plataforma para a projeção da influência brasileira na região e para a promoção de uma visão de autonomia sul-americana em relação aos Estados Unidos. O Brasil desempenhou um papel ativo na mediação de crises regionais, como a crise política em Honduras, em 2009, buscando fortalecer sua posição como um líder regional (PUTNAM, 1988). O governo Lula trabalhou para estabelecer a UNASUL como um mecanismo efetivo de integração, avançando em áreas como infraestrutura, comércio e cooperação em saúde, a fim de impulsionar o desenvolvimento e a cooperação regional. Essas ações buscaram consolidar o Brasil como um ator-chave na busca por soluções para os desafios enfrentados pela América do Sul, reforçando sua proeminência no cenário internacional e sua capacidade de exercer influência diplomática na região.

O governo de Dilma Rousseff enfrentou uma série de desafios internos, incluindo uma grave crise econômica e um ambiente político conturbado. Isso afetou a capacidade do Brasil de se engajar de forma eficaz na UNASUL e de exercer sua liderança regional (PUTNAM, 1988). A atenção do governo brasileiro estava amplamente direcionada para a gestão das questões domésticas, o que limitou sua capacidade de se envolver de maneira proativa nos

assuntos regionais e influenciar as decisões da UNASUL. A crise econômica, em particular, exigiu esforços significativos do governo para lidar com questões internas, como a estabilização da moeda, o controle da inflação e a recuperação do crescimento econômico, deixando menos espaço para a liderança e a atuação internacional do Brasil na organização regional.

Segundo Silva e Souza (2014), O Brasil foi um dos principais articuladores da criação da UNASUL em 2008, junto com Venezuela e Argentina. O país também teve um papel fundamental na elaboração do Tratado Constitutivo da organização, em 2011, que estabeleceu seus objetivos, princípios e estrutura institucional. O Brasil também foi responsável pela construção da sede da UNASUL em Quito, no Equador, inaugurada em 2014. O Brasil liderou iniciativas importantes no âmbito da UNASUL, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em 2008 para promover a cooperação em matéria de defesa e segurança na região; o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado em 2009 para coordenar projetos de integração física na região; e o Banco do Sul (BDS), criado em 2009 para financiar projetos de desenvolvimento na região.

Santos (2018) ressaltar que a UNASUL entrou em crise a partir de 2016, quando vários países membros suspenderam sua participação na organização em protesto contra a presidência pró-tempore da Venezuela, que enfrentava uma grave crise política, econômica e humanitária. A Venezuela foi acusada de violar os princípios democráticos e os direitos humanos, que eram requisitos essenciais para integrar a UNASUL, segundo o projeto de uma "cláusula democrática" aprovado pelos chanceleres em 2011. Essa cláusula previa sanções contra o país onde houvesse uma desestabilização do sistema democrático, como o fechamento de fronteiras, a suspensão do comércio, do tráfego aéreo e do fornecimento de suprimentos em geral.

Conforme Santos (2018), a cláusula nunca foi aplicada efetivamente contra a Venezuela, pois havia divergências entre os países membros sobre como lidar com a situação. Alguns países, como Brasil, Argentina, Paraguai e Peru, defendiam uma postura mais firme e crítica em relação ao regime de Nicolás Maduro, enquanto outros, como Bolívia, Equador e Uruguai, adotaram uma posição mais moderada e conciliadora. Essa falta de consenso e coordenação entre os países sul-americanos levou ao enfraquecimento da UNASUL como um mecanismo de integração regional.

Para Oliveira e Lima (2019), já no governo Temer adotou uma postura mais alinhada aos interesses dos Estados Unidos e menos comprometida com a integração regional. O Brasil passou a ignorar a UNASUL como um espaço de diálogo e cooperação entre os países sul-americanos, reduzindo sua participação nas reuniões e iniciativas da organização. O Brasil também se distanciou da Venezuela, que enfrentava uma grave crise política, econômica e

humanitária, e passou a apoiar as sanções impostas pelo governo norte-americano ao regime de Nicolás Maduro. Essa mudança de posição do Brasil contribuiu para aprofundar as divisões políticas na região e para isolar ainda mais a Venezuela no cenário internacional.

Segundo Oliveira e Lima (2019), Bolsonaro demonstrou um alinhamento subserviente aos Estados Unidos, especialmente ao governo de Donald Trump, que foi derrotado nas eleições de 2020. Bolsonaro também tem adotado uma postura hostil em relação aos países vizinhos, especialmente a Argentina e a Venezuela, com quem tem mantido uma relação conflituosa e ideologizada. Bolsonaro foi um dos principais articuladores da criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em 2019, como uma alternativa à UNASUL. O PROSUL é um bloco regional formado por países de centro-direita da região, que exclui a Venezuela por não cumprir os requisitos democráticos para integrar o espaço regional. Bolsonaro também foi um dos primeiros líderes mundiais a reconhecer Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela, em 2019, seguindo a orientação dos Estados Unidos.

Em 2020, o Brasil formalizou sua saída da UNASUL, juntamente com Argentina, Paraguai e Colômbia. Essa decisão representou o fim definitivo da organização regional, que já estava paralisada desde 2017 por falta de consenso entre os países membros. A saída do Brasil da UNASUL também representou o abandono da política externa brasileira de priorizar a integração regional como um instrumento para a projeção de sua influência na América do Sul. Essa mudança de paradigma na política externa brasileira teve consequências negativas para a coesão e a cooperação regional, bem como para a capacidade do Brasil de se afirmar como um ator relevante no cenário internacional.

Já no governo Bolsonaro, a UNASUL, já paralisada pela evasão de muitos membros do bloco, teve sua substituição pelo PROSUL, criado em 2019, por iniciativa do presidente chileno Sebastián Piñera, com o apoio dos governos de centro-direita da região. O PROSUL surgiu com a proposta de ser um órgão "sem ideologias e burocracias", com uma estrutura flexível, leve e barata, e com um mecanismo ágil de tomada de decisões. O PROSUL também estabeleceu como condição para participar do espaço regional a "plena vigência da democracia", excluindo assim a Venezuela do novo bloco. Consequentemente a crise venezuelana teve um impacto significativo para o fim da UNASUL pela cláusula democrática, evidenciando as divergências políticas e ideológicas entre os países sul-americanos e a dificuldade de se construir uma integração regional efetiva e duradoura na América do Sul.

## **Nível 2 Domestico:**

De acordo com Silva (2019) e Souza (2014), a UNASUL foi uma organização regional que visava promover a integração e a cooperação entre os países da América do Sul, com o objetivo de fortalecer a autonomia e a unidade da região. A organização enfrentou desafios significativos, especialmente em relação à sua eficácia e aos desentendimentos políticos entre os países membros, que muitas vezes refletiam divergências ideológicas e interesses nacionais conflitantes. Essas questões internas dificultaram a implementação de políticas conjuntas e a tomada de decisões consensuais, impactando a capacidade da UNASUL de se posicionar como uma voz coesa e representativa dos países sul-americanos no cenário internacional.

O governo brasileiro teve um papel importante na UNASUL durante esse período, visto que o Brasil é a maior economia e a principal potência regional na América do Sul. Diversos presidentes brasileiros estiveram no poder durante esse período, incluindo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), os quais desempenharam papéis-chave na promoção da agenda da UNASUL, buscando consolidar a liderança brasileira na região e impulsionar a integração regional. Esses líderes brasileiros realizaram esforços para fortalecer a cooperação econômica e política entre os países membros, além de atuarem como mediadores em crises e conflitos regionais, demonstrando o engajamento do Brasil na UNASUL como um instrumento para a projeção de sua influência na América do Sul.

No governo Lula, a UNASUL foi vista como uma plataforma para a projeção da influência brasileira na região e para a promoção de uma visão de autonomia sul-americana em relação aos Estados Unidos. O Brasil desempenhou um papel ativo na mediação de crises regionais, como a crise política em Honduras em 2009, buscando fortalecer sua posição como um líder regional e fomentar uma diplomacia sul-americana baseada no diálogo e na solução pacífica de conflitos. Através dessas ações, o governo brasileiro procurou consolidar sua imagem como um ator confiável e responsável na região, capaz de contribuir para a estabilidade política e a paz na América do Sul (SILVA; SOUZA, 2014).

O governo de Dilma Rousseff enfrentou uma série de desafios internos, incluindo uma grave crise econômica e um ambiente político conturbado, caracterizado por um processo de impeachment em meio a acusações de corrupção. Esses desafios internos afetam não apenas a estabilidade política e econômica do Brasil, mas também a capacidade do país de se engajar de forma eficaz na UNASUL e de exercer sua liderança regional. A necessidade de lidar com questões internas prioritárias limitou a disponibilidade de recursos e a atenção política para as iniciativas da UNASUL, dificultando o avanço das agendas regionais e a cooperação efetiva entre os países membros (SILVA, 2019; SOUZA, 2014).

Durante esse período, houve divergências significativas entre os países membros da UNASUL em relação a questões políticas, como a crise na Venezuela e a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo em 2012. Essas discordâncias políticas internas tiveram um impacto negativo na coesão e na eficácia da UNASUL como uma organização regional, expondo as diferentes perspectivas e interesses nacionais dos países sul-americanos. Esses desentendimentos políticos levaram a dificuldades na tomada de decisões coletivas e na implementação de políticas conjuntas, enfraquecendo a capacidade da UNASUL de agir como um bloco unificado e coeso em questões de relevância regional. Como resultado, a organização enfrentou desafios em sua busca por uma maior integração e cooperação, destacando a complexidade de se alcançar consenso entre países com visões políticas e objetivos divergentes.

Essas divergências políticas internas foram intensificadas pela ofensiva conservadora que ocorreu na América do Sul desde 2015, com o surgimento de governos neoliberais que se opunham à integração regional proposta pela UNASUL. Esses governos buscaram enfraquecer ou abandonar o bloco regional, privilegiando acordos bilaterais ou multilaterais com outros países ou regiões. Alguns exemplos dessa ofensiva conservadora foram o impeachment da presidente Dilma Rousseff no Brasil em 2016; a eleição do presidente Mauricio Macri na Argentina em 2015; o referendo que negou um novo mandato ao presidente Evo Morales na Bolívia em 2016; e as sanções impostas ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2017.

Após o impeachment de Dilma Rousseff, o Brasil passou a ser governado por Michel Temer, que assumiu a presidência em meio a uma grave crise política e econômica. O governo Temer adotou uma agenda neoliberal, que incluía medidas de austeridade fiscal, reformas trabalhista e previdenciária, privatizações e abertura comercial. Essa agenda teve um impacto negativo sobre os direitos sociais e trabalhistas, a distribuição de renda e o crescimento econômico do país. O governo Temer enfrentou denúncias de corrupção e baixa popularidade, que comprometeram sua legitimidade e governabilidade.

Em 2018, o Brasil elegeu Jair Bolsonaro como presidente, dando continuidade à ofensiva conservadora na América do Sul. Bolsonaro é um político de extrema-direita, que defende valores autoritários, antidemocráticos e anti-humanitários. Seu governo tem sido marcado por ataques aos direitos humanos, à democracia, ao meio ambiente, à ciência, à educação, à cultura e à saúde pública. Bolsonaro também é alvo de denúncias de corrupção, envolvimento com milícias e responsabilidade pela má gestão da pandemia de Covid-19 no país.

**Relação dos níveis 1 e 2:**

O Brasil desempenhou um papel central na UNASUL, influenciando tanto o nível um quanto o nível dois. Sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a UNASUL foi utilizada como uma plataforma para projetar a influência brasileira na região e promover uma visão de autonomia sul-americana em relação aos Estados Unidos. O Brasil buscava fortalecer sua posição como líder regional, utilizando a organização para mediar crises regionais, como a crise política em Honduras em 2009. Essas ações refletem a interação do nível um (preferências internas do Brasil) com o nível dois (a interação entre os Estados sul-americanos).

Durante o governo de Dilma Rousseff, o Brasil enfrentou uma série de desafios internos, como uma grave crise econômica e um ambiente político conturbado. Esses fatores afetaram a capacidade do Brasil de se engajar efetivamente na UNASUL e exercer sua liderança regional, prejudicando a influência do país no nível dois. Nesse caso, o nível um, desafios domésticos do Brasil impactou o nível dois, integração regional na UNASUL.

Durante o período analisado, houve divergências significativas entre os países membros da UNASUL em relação a questões políticas, como a crise na Venezuela e a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012. Essas discordâncias políticas internas também tiveram um impacto negativo na coesão e eficácia da UNASUL como organização regional. Essa interação entre os Estados sul-americanos, nível dois, influenciou as preferências e ações de cada país, nível um, afetando assim a dinâmica global da UNASUL.

A análise da UNASUL pelo viés dos jogos de dois níveis de Putnam destaca a interação entre as preferências e ações dos atores domésticos (nível um) e a dinâmica regional envolvendo os Estados sul-americanos (nível dois). O Brasil desempenhou um papel significativo no nível dois, utilizando a UNASUL para promover sua influência regional. Os desafios domésticos enfrentados pelo Brasil afetaram sua capacidade de liderança e engajamento efetivo na organização. As divergências políticas internas entre os países membros também prejudicaram a coesão e a eficácia da UNASUL no nível dois.

Como a maior economia e a principal potência regional da América do Sul, o Brasil teve um papel significativo no cenário internacional na criação da UNASUL. Nesse processo, dois presidentes brasileiros foram influentes: Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). O primeiro foi um dos principais articuladores do bloco e buscou liderar iniciativas de integração e cooperação regional em diversas áreas. Já a segunda enfrentou dificuldades para manter o protagonismo do país na organização, devido à crise econômica e política interna e à polarização ideológica entre os países-membros, que comprometeu a coesão e a eficácia da UNASUL.

Sob o governo Lula, a UNASUL foi vista como uma plataforma para a projeção da influência brasileira na região e para a promoção de uma visão de autonomia sul-americana em relação aos Estados Unidos. O Brasil desempenhou um papel ativo na mediação de crises regionais, como a crise política em Honduras em 2009, buscando fortalecer sua posição como um líder regional (PUTNAM, 1988). O Brasil buscou ampliar seu win-set<sup>2</sup> no nível internacional, apresentando-se como um interlocutor confiável e capaz de construir consensos entre os países sul-americanos. Ao mesmo tempo, o Brasil contou com um amplo win-set no nível doméstico, pois tinha apoio político e social para sua política externa ativa e altiva.

Já o governo de Dilma Rousseff enfrentou uma série de desafios internos, incluindo uma grave crise econômica e um ambiente político conturbado. Isso afetou a capacidade do Brasil de se engajar de forma eficaz na UNASUL e de exercer sua liderança regional (Putnam, 1988). Assim o Brasil reduziu seu win-set no nível internacional, perdendo espaço e credibilidade nas negociações com os demais países sul-americanos. Ao mesmo tempo, o Brasil enfrentou um estreitamento do seu win-set no nível doméstico, pois sofreu oposição e resistência de diversos atores sociais que contestavam sua política externa e sua legitimidade política.

Houve divergências significativas entre os países membros da UNASUL em relação a questões políticas, como a crise na Venezuela e a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo em 2012. Essas discordâncias políticas internas tiveram um impacto negativo na coesão e na eficácia da UNASUL como uma organização regional. O Brasil teve dificuldades para encontrar uma sobreposição entre os win-sets dos demais países sul-americanos no nível internacional, pois havia diferentes visões sobre a situação política e os direitos humanos na Venezuela e no Paraguai. O Brasil teve que lidar com as pressões dos atores sociais domésticos no nível dois, que tinham expectativas e interesses distintos sobre o papel do Brasil na UNASUL e na região.

Essas divergências políticas internas foram intensificadas pela ofensiva conservadora que ocorreu na América do Sul desde 2015, com o surgimento de governos neoliberais que se opunham à integração regional proposta pela UNASUL. Esses governos buscaram enfraquecer ou abandonar o bloco regional, privilegiando acordos bilaterais ou multilaterais com outros países ou regiões. Alguns exemplos dessa ofensiva conservadora foram o impeachment da

---

<sup>2</sup> win-set: é um termo usado em teoria dos jogos e negociação para descrever os conjuntos de resultados que cada parte considera aceitáveis e que levariam a uma vitória em um processo de negociação.

presidente Dilma Rousseff no Brasil em 2016; a eleição do presidente Mauricio Macri na Argentina em 2015; o referendo que negou um novo mandato ao presidente Evo Morales na Bolívia em 2016; e as sanções impostas ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 2017.

Essa ofensiva conservadora teve consequências negativas para a UNASUL, pois reduziu o apoio político e financeiro dos países membros à organização. Alguns países, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, anunciaram sua saída temporária ou definitiva da UNASUL em 2018, alegando que a organização estava paralisada e que não havia consenso sobre quem deveria ocupar a secretaria geral. Esses países também manifestaram seu interesse em participar de outras iniciativas regionais, como o Grupo de Lima, criado em 2017 para lidar com a crise venezuelana; e o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), criado em 2019 para substituir a UNASUL como um mecanismo de integração regional mais flexível e pragmático.

A saída desses países representou um golpe fatal para a UNASUL, que perdeu mais da metade de seus membros e ficou sem recursos financeiros para manter suas atividades. A organização também perdeu relevância política e diplomática na região, sendo incapaz de lidar com os problemas e desafios comuns dos países sul-americanos. A UNASUL entrou em um processo de colapso e desmantelamento, que colocou em risco os avanços alcançados pela integração regional na última década.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A integração regional na América do Sul tem sido um tema de grande relevância para o estudo da política externa brasileira, especialmente nas últimas décadas, quando o Brasil assumiu um papel de liderança e articulação de diferentes iniciativas e organizações regionais,

como a UNASUL. A UNASUL enfrentou uma série de desafios e crises que culminaram em seu fim em 2019, com a saída de mais da metade de seus membros e a criação de um novo bloco regional, o PROSUL. Esse cenário coloca em questão os interesses e as estratégias do Brasil na região, bem como os fatores internos e externos que influenciaram sua atuação na UNASUL.

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a política externa brasileira do século XXI, com foco nos principais pontos que convergiram para a criação e término da UNASUL, bem como no surgimento posterior do PROSUL. Para tanto, foi utilizada a metodologia da análise de política externa (APE), que busca compreender os processos e dinâmicas de tomada de decisão dos Estados e governos no âmbito internacional. Foi feita uma análise de jogos de dois níveis, considerando as preferências e as ações dos atores domésticos e internacionais envolvidos no processo de integração regional.

Os resultados obtidos com esta pesquisa indicam que o Brasil teve um papel significativo na UNASUL, tanto no nível um (influenciando as preferências e as ações dos atores domésticos) quanto no nível dois (interagindo com os demais Estados sul-americanos), mas que esse papel foi afetado por mudanças políticas e econômicas internas e externas, que reduziram sua capacidade de liderança e comprometimento com a integração regional. A hipótese central deste trabalho foi confirmada pela análise dos dados coletados.

O presente estudo contribuiu para o conhecimento sobre a política externa brasileira e a integração regional na América do Sul, oferecendo uma visão panorâmica dos paradigmas, princípios, organismos e crises que marcaram esse processo. O estudo aplicou uma ferramenta teórica e metodológica inovadora para analisar as negociações internacionais envolvendo o Brasil e os demais países sul-americanos: os jogos de dois níveis. Essa ferramenta permitiu compreender melhor as interações entre os níveis doméstico e internacional na política externa brasileira.

É possível afirmar que a UNASUL representou um projeto ambicioso e inovador de integração regional na América do Sul, que buscou fortalecer a identidade, a autonomia e a cooperação dos países da região em diversas áreas. A UNASUL também enfrentou diversos obstáculos e limitações para se consolidar como um mecanismo efetivo e legítimo de integração regional. Entre esses obstáculos e limitações, destacam-se as divergências políticas e ideológicas entre os países-membros; as mudanças de governo na região; a falta de recursos financeiros e humanos; a influência dos Estados Unidos e da China; e a crise da Venezuela. Esses fatores levaram ao enfraquecimento e ao colapso da UNASUL em 2019, abrindo espaço para o surgimento de um novo bloco regional: o PROSUL.

O PROSUL, por sua vez, representa uma iniciativa de integração regional mais flexível, enxuta e pragmática, que busca superar ou substituir a UNASUL. O PROSUL tem como propósito promover o diálogo e a cooperação entre os países da região em temas de interesse comum, como democracia, direitos humanos, desenvolvimento sustentável, segurança e combate à corrupção. O PROSUL também tem como característica a exclusão da Venezuela, por não ser considerada uma democracia. O PROSUL, por sua vez, também enfrenta desafios e críticas para se afirmar como uma alternativa viável e eficaz de integração regional. Entre esses desafios e críticas, destacam-se a falta de consenso e de participação de todos os países da região; a possível conotação ideológica do bloco; a ausência de uma estrutura institucional e de um tratado formal; e a sobreposição ou concorrência com outros mecanismos regionais existentes, como o Mercosul e a Comunidade Andina.

Diante desse cenário, é possível questionar se o PROSUL será capaz de superar as dificuldades que levaram ao fracasso da UNASUL e de construir um projeto integrador na América do Sul que seja capaz de atender às demandas e às expectativas dos países e dos povos da região. Em uma entrevista à BBC Brasil, o ex-chanceler brasileiro Celso Amorim afirmou que o PROSUL é um retrocesso em relação à UNASUL, pois representa uma visão mais restrita e menos solidária da integração regional. Segundo ele, a UNASUL foi um avanço histórico na América do Sul, que permitiu aos países da região terem uma voz mais forte e independente no cenário internacional. Ele defendeu que a UNASUL deveria ser reformada e revitalizada, em vez de substituída pelo PROSUL (BBC BRASIL, 2023).

Essa opinião contrasta com a do atual chanceler brasileiro Ernesto Araújo, que afirmou que o PROSUL é um avanço em relação à UNASUL, pois representa uma visão mais moderna e pragmática da integração regional. Segundo ele, a UNASUL foi um fracasso na América do Sul, que serviu apenas para promover uma agenda ideológica de esquerda e para apoiar regimes autoritários como o da Venezuela. Ele defendeu que o PROSUL deveria ser apoiado e fortalecido, em vez de criticado pelo PROSUL (VERDÉLIO, 2019).

Essas opiniões divergentes refletem as diferentes visões e interesses dos governos brasileiros em relação à integração regional na América do Sul. Elas também demonstram que a integração regional na América do Sul ainda é um processo complexo e instável, que depende da vontade política dos governos e da participação da sociedade civil para se consolidar. Por isso, é importante que os estudos sobre a política externa brasileira e a integração regional na América do Sul continuem sendo realizados e atualizados, para acompanhar as mudanças e os desafios que marcam esse processo.

## **REFERÊNCIAS**

ALLISON, G.; ZELIKOW. **Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**, 1971.

AMORIM, Celso. **Política Internacional e o Brasil no Mundo: da unipolaridade consentida à multipolaridade possível**. 2022. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/11/politica-internacional-e-o-brasil-no-mundo-da-unipolaridade-consentida-a-multipolaridade-possivel> . Acesso em 15 de mar. 2023

AZEREDO, Stella Bonifácio da Silva. **Política Externa do governo Temer: uma ameaça ao desempenho do Brasil no jogo político internacional**. O Cosmopolítico - 1 junho 2018.

BALASSA, B. **The Theory of Economic Integration**. London: Allen & Unwin, 1961.

BBC. (2023). **UNASUL: o que é e por que está em crise**. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47657253>

BBC. **O que é a Unasul, que Lula quer “reconstruir”**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cevn775q5z8o>>. Acesso em: 25 maio. 2023.

BORGATTI, S. P.; Foster, Pacey. **The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology**. 2003

BRAGATTI, M.; SOUZA, A. **A UNASUL e a integração regional na América do Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(2), 1-19. 2016

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRICEÑO RUIZ, J.; DE LOMBAERDE, P. **Regionalism from the South: The Role of the Latin American and Caribbean States**. In: TELÒ, M.; FAWCETT, L. (Eds.). *Handbook of Interregionalism and Regional Integration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

CASARÕES, G.; FARIAS, D. B. L. **Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order**. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 35, n. 5, 2022, p. 741–761.

CASTRO, Thales. **TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria\\_das\\_Relacoes\\_Internacionais.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2022.

CERVO, A. L. Conceitos em relações internacionais. [repositorio.unb.br](https://repositorio.unb.br), 1 jul. 2008.

COUTO, Leandro Freitas. **O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 1, p. 141-156, 2007. DOI: <sup>3</sup><https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000100009>.

EL COMERCIO. (2019). **Ecuador retira el edificio de la Unasur en Quito**. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-edificio-unasur-quito.html>

FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

GARCIA, Marco Aurélio - **Falta quem conduza processo de reforma mundial**. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1368:entrevistas-materias&Itemid=41](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1368:entrevistas-materias&Itemid=41)>. Acesso em: 3 out. 2022.

GRAHAM T. , A. **Essence Of Decision**. 1971

HALL, S. (1990). **Cultural Identity and Diaspora**. In J. Rutherford (Ed.), *Identity Community, Culture, Difference* (pp. 222-237). London Lawrence & Wishart. - References - Scientific Research Publishing. Disponível em: <[https://www.scirp.org/\(S\(lz5mqp453edsnp55rrgjct55.\)\)/reference/referencespapers.aspx?referenceid=2769542](https://www.scirp.org/(S(lz5mqp453edsnp55rrgjct55.))/reference/referencespapers.aspx?referenceid=2769542)>. Acesso em: 30 out. 2022

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. **Theorising the Rise of Regionness**. *New Political Economy*, v. 5, n. 3, p. 457-472, 2000.

HILL, C.; SMITH, M.; VANHOONACKER-KORMOSS, AND S. **International Relations and the European Union**. Fourth Edition, New to this Edition:, Fourth Edition, New to this Edition: ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2023.

HUDSON, Valerie M.; Day, Benjamin S. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**, Third Edition.

HURRELL, A. **Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics**. Review of International Studies, v. 21, n. 4, p. 331-358, 1995.

JAEGAR, W. (2019). **A UNASUL e a crise da integração regional na América do Sul**. Revista de Estudos Internacionais, 10(1), 23-45.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici-0020-8183%28198723%2941%3A4%3C725%3APAIR%3E2.0.CO%3B2-E> . Acesso em: 14 Dez. 2022.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical**. São Paulo: Intermeios, 2015

LAFER, Celso. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/relacoes-internacionais-politica-externa-diplomacia-brasileira-volume-2.pdf>>.

RUSSELL, Roberto. **O estudo da política externa brasileira: limites e possibilidades**. Contexto Internacional, v. 10, n. 1, p. 13-33, 1988.

LIMA, M. R. S. DE . **Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu, The**. 2013 Disponível em: <[https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-382\\_political\\_economy\\_of\\_brazilian\\_foreign\\_policy\\_nuclear\\_energy\\_trade\\_and\\_itaipu\\_the](https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-382_political_economy_of_brazilian_foreign_policy_nuclear_energy_trade_and_itaipu_the)>. Acesso em: 15 set. 2022.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A TRAJETÓRIA DO PRAGMATISMO - UMA ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118080/mod\\_resource/content/1/Maria%20Regina%20Soares%20de%20Lima.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118080/mod_resource/content/1/Maria%20Regina%20Soares%20de%20Lima.pdf). Acesso em: 13 out. 2022.

LIMA, R. DE C. **Redes da política externa institucional brasileira: Circulações diplomáticas e relacionamentos do Ministério das Relações Exteriores**. Revista de Sociologia e Política, v. 28, n. 75, 2020.

MACHADO, L. T. **A teoria da dependência na América Latina**. Estudos Avançados, v. 13, n. 35, p. 199–215, abr. 1999.

MALAMUD, A.; SCHENONI, L. (2016). **The UNASUL: Regional Pluralism as a Strategic Outcome**. Cambridge Review of International Affairs, 29(4), 1335-1356.

MANSFIELD, E.; MILNER, H. **The New Wave of Regionalism**. International Organization, v. 53, n. 3, p. 589-627, 1999.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública.**

MOREIRA, A.C.M., **O Brasil e a Argentina: o processo de integração regional e a política externa brasileira nos anos 80 e início dos anos 90.** Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), v.32 nº2 pág 5-34 ,1989.

OLIVEIRA, A.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, R. (2010). **A UNASUL e a construção de uma identidade regional comum.** Revista Brasileira de Política Internacional, 53(2), 141-158.

OLIVEIRA, C. A. T. A Política Externa do Governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 17, n. 34, p. 296-309, 14 nov. 2018.

OLIVEIRA, Cesar Augusto Tavares. **A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada.** Belo Horizonte, p. 296 - 309, 2º sem. 2018.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **A política externa brasileira no século XXI.** Revista Brasileira de Política Internacional 48.2 (2005): 151-167.

OLIVEIRA, R. . **A UNASUL e a mudança de orientação política na América do Sul.** Revista Brasileira de Política Internacional, 2020.

OLIVEIRA; SANTOS. **O Itamaraty e o corpo diplomático: origens sociais e trajetórias profissionais dos diplomatas brasileiros (1946-2014).** Revista Brasileira de Ciência Política, n. 30, p. 13-48, 2020. DOI: [2\(https://doi.org/10.1590/0103-335220203002\)](https://doi.org/10.1590/0103-335220203002).

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016).** Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RICUPERO, R. **A integração regional na América Latina: balanço e perspectivas.** In:

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C.; BAUMANN, R. (Eds.). **O Brasil e a economia global.** Rio de Janeiro: Campus/CEPAL/BNDES/Embrapa Solos/Embrapa Informação Tecnológica/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1996.

ROSEMAU, J. N. **Turbulence in world politics.** New Jersey: Prentice Hall, 1990.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Integração regional e política externa brasileira: da diplomacia presidencialista ao pragmatismo pluralista.** Revista Brasileira de Política Internacional. 2012

SARAIVA, M.; FARIAS, R.; LESSA, A. (2017). **A UNASUL e a construção de uma identidade sul-americana.** Contexto Internacional, 39(2), 311-329.

SILVA, A. L. R. DA. Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 191–194, jun. 2004.

SILVA, Á. V. C. **A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann.** Conjuntura Austral, v. 10, n. 49, p. 23, 4 abr. 2019.

SIMÕES, Bárbara Bruna de Oliveira. **POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO MICHEL TEMER: ANÁLISE DA PUBLICAÇÃO “RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL”, 2016 – 2017.** 2019

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e crise.** São Paulo: Difel, 1981.

SPEKTOR, M. **Kissinger e o Brasil.**

TELÒ, M. **European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era.** 2007.

UNASUL. (2008). **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas.** Recuperado de [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf) . Acesso em: 21 de out. 2022

VERDÉLIO, A. **Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul A decisão foi confirmada hoje pelo presidente Bolsonaro no Twitter.** Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>>. Acesso em: 25 maio. 2023.

VIGEVANI T., VEIGA J.P.C., **Política Externa Brasileira e o Mercosul: A Construção do Papel do Brasil no Cone Sul (1985-1994).** Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), v40 n°2 pág 5-28 ,1997.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, dez. 2007.

RESOLUÇÃO n°038/2020 – CEPE

ANEXO I  
APÊNDICE ao TCC

Termo de autorização de publicação de produção acadêmica

O(A) estudante **Vinícius José Gonçalves Vaz** do Curso de Relações Internacionais matrícula **2019.100.4300.16-4** telefone: **+55(62)98579-6770** e-mail **vinivaz\_@hotmail.com** na qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei n° 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **a UNASUL e a política externa brasileira: Uma análise dos jogos de dois níveis na integração regional**, gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 23 de junho de 2022.



Assinatura do(s) autor(es):

Nome completo do(s) autor(es): VINÍCIUS JOSÉ GONÇALVES VAZ

Assinatura do professor orientador:



Nome completo do professor orientador: LEANDRO BERNARDO BORGES