



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABEL DANTAS MANIÇOBA

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO BOLSONARO: EFEITOS NA
COOPERAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA (2019-2022)**

JOÃO PESSOA

2025

ISABEL DANTAS MANIÇOBA

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO BOLSONARO: EFEITOS NA
COOPERAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA (2019-2022)**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Área de concertação: Política Externa Brasileira.

Orientadora: Profa. Dra. Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena

JOÃO PESSOA

2025

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M278p Manicoba, Isabel Dantas.

A política externa brasileira no governo Bolsonaro: efeitos na cooperação regional latino-americana (2019-2022) [manuscrito] / Isabel Dantas Manicoba. - 2025.
77 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2025.

"Orientação : Prof. Dra. Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA".

1. Política externa. 2. Jair Bolsonaro. 3. Integração regional. 4. América Latina. I. Título

21. ed. CDD 327.81

ISABEL DANTAS MANICOBA

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO BOLSONARO: EFEITOS NA
COOPERAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA (2019-2022)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso
de Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharela em Relações
Internacionais

Aprovada em: 05/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Elze Camila Ferreira Rodrigues** (***.956.564-**), em **30/06/2025 17:09:12** com chave **171a59d055ee11f089471a7cc27eb1f9**.
- **Alexandre Cesar Cunha Leite** (***.632.006-**), em **01/07/2025 07:46:48** com chave **b0726f44566811f0980f1a7cc27eb1f9**.
- **Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena** (***.415.644-**), em **30/06/2025 15:04:13** com chave **a1384b0c55dc11f09d3106adb0a3afce**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QrCode ao lado ou acesse https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/ e informe os dados a seguir.

Tipo de Documento: Folha de Aprovação do Projeto Final

Data da Emissão: 01/07/2025

Código de Autenticação: 4fbaeb



À minha querida mãe, que sempre acreditou em mim, mesmo quando eu duvidei. Seu amor, seus sacrifícios e suas palavras de encorajamento foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

RESUMO

A diplomacia conduzida por Jair Bolsonaro marcou um afastamento expressivo da forma como o Brasil tradicionalmente se posicionava na América Latina, ao abandonar a participação em fóruns de integração regional e priorizar relações bilaterais de caráter excludente. Com isso, a presente pesquisa se justifica pela pertinência do tema no cenário da América Latina. Esse novo direcionamento comprometeu o papel historicamente desempenhado pelo Brasil como articulador regional e enfraqueceu sua imagem como liderança na região. Analisar esse período é essencial para refletir sobre os desafios enfrentados pelo país na reconstrução da sua credibilidade internacional e na retomada do protagonismo regional. O tema do trabalho é a atuação da política externa brasileira na América Latina no século XXI, com foco nas estratégias adotadas pelo governo Bolsonaro (2019-2022) e seus efeitos sobre a integração e a cooperação regional. A política externa orientada a alianças seletivas e bilaterais sinalizou um afastamento do multilateralismo e da tradição diplomática de integração regional, características das administrações anteriores. Com isso, o trabalho busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a política externa do governo Bolsonaro, focada em relações bilaterais, afetou a cooperação regional na América Latina? A pesquisa tem por objetivo geral analisar a atuação da política externa do governo Bolsonaro para a cooperação regional na América Latina. Para isso, desdobra-se em quatro objetivos específicos: (1) definir política externa e apontar os principais atores envolvidos em seu processo de tomada de decisão, destacando o papel do Presidente da República; (2) apresentar a definição de regionalismo e um breve histórico de como essas iniciativas funcionam na América Latina; (3) examinar as principais mudanças na política externa brasileira durante o governo Bolsonaro; e (4) analisar o efeito dessas mudanças na cooperação regional latino-americana. A metodologia adota uma abordagem qualitativa e a ferramenta do estudo de caso. A pesquisa se baseia na revisão bibliográfica e na análise de fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos e reportagens jornalísticas, com base na literatura especializada sobre política externa brasileira, integração regional e diplomacia presidencial. Os resultados apontam que o governo Bolsonaro promoveu uma inflexão na política externa brasileira, priorizando alianças bilaterais com governos ideologicamente alinhados e esvaziando instâncias como Mercosul, UNASUL e CELAC. Essa mudança comprometeu a posição do Brasil como mediador regional e enfraqueceu os mecanismos de cooperação latino-americana. O estudo contribui, assim, para o debate acadêmico sobre política externa, integração regional e os desafios atuais da cooperação no continente.

Palavras-chave: Política Externa; Jair Bolsonaro; Integração Regional; América Latina.

ABSTRACT

The diplomacy conducted by Jair Bolsonaro represented a significant departure from the way Brazil had traditionally positioned itself in Latin America, as it abandoned participation in regional integration forums and prioritized exclusionary bilateral relations. Accordingly, this research is justified by the relevance of the topic within the Latin American context. This new foreign policy direction undermined Brazil's historically prominent role as a regional broker and weakened its image as a leadership figure in the region. Analyzing this period is essential to reflect on the challenges Brazil faces in rebuilding its international credibility and reclaiming its regional protagonism. This thesis focuses on Brazil's foreign policy in Latin America in the 21st century, with an emphasis on the strategies adopted by the Bolsonaro administration (2019-2022) and their effects on regional integration and cooperation. The foreign policy's orientation toward selective bilateral alliances signaled a move away from multilateralism and the diplomatic tradition of regional integration that characterized previous administrations. Thus, the research seeks to answer the following question: how did the Bolsonaro government's foreign policy, centered on bilateral relations, affect regional cooperation in Latin America? The general objective is to analyze the performance of the Bolsonaro government's foreign policy regarding regional cooperation in Latin America. To this end, the study is divided into four specific objectives: (1) to define foreign policy and identify the main actors involved in its decision-making process, highlighting the role of the President of the Republic; (2) to present the concept of regionalism and a brief historical overview of regional initiatives in Latin America; (3) to examine the main changes in Brazilian foreign policy during the Bolsonaro administration; and (4) to analyze the effects of these changes on Latin American regional cooperation. The methodology follows a qualitative approach and employs the case study method. The research is based on literature review and analysis of secondary sources such as books, academic articles, and journalistic reports, grounded in specialized literature on Brazilian foreign policy, regional integration, and presidential diplomacy. The findings indicate that the Bolsonaro government brought about a shift in Brazilian foreign policy, prioritizing bilateral alliances with ideologically aligned governments while weakening institutions such as Mercosur, UNASUR, and CELAC. This shift compromised Brazil's role as a regional mediator and weakened mechanisms of Latin American cooperation. Therefore, this study contributes to the academic debate on foreign policy, regional integration, and the current challenges of cooperation on the continent.

Keywords: Foreign Policy; Jair Bolsonaro; Regional Integration; Latin America.

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	8
2	A POLÍTICA EXTERNA E SEUS ATORES	11
2.1	O conceito de Política Externa	11
2.2	A pluralidade de atores da política externa.....	15
2.3	O papel do Presidente da República no processo decisório	19
3	PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA..	23
3.1	O conceito de Processos de Integração Regional	24
3.2	Breve histórico da integração regional na América Latina.....	28
3.3	As principais iniciativas de regionalismo	33
3.3.1	Mercosul	33
3.3.2	UNASUL	35
3.3.3	CELAC	36
4	MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO BOLSONARO (2019-2022).....	39
4.1	A política externa brasileira para a integração regional antes do governo Bolsonaro	41
4.2	As mudanças na política externa brasileira para a integração regional durante o governo Bolsonaro.....	45
4.3	O foco em relações bilaterais e suas implicações para a cooperação na América Latina	48
5	DESDOBRAMENTOS DAS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA	53
5.1	Uma análise da cooperação regional latino-americana durante o governo Bolsonaro	54
5.2	Principais consequências da nova política externa nas relações regionais...	58
5.3	A reconfiguração do papel do Brasil como líder regional no novo contexto de cooperação e integração.....	61

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
	REFERÊNCIAS.....	67

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nas últimas décadas, a política externa brasileira desempenhou um papel de suma importância na manutenção da integração regional latino-americana. De um ponto de vista histórico e global, o Brasil sempre pretendeu se estabelecer como um grande ator regional, investindo, principalmente em iniciativas de regionalismo, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) (Vigevani *et al.*, 2008) para atingir esse objetivo, além de engajar o debate sobre a formação de uma ordem regional autônoma. O especial interesse brasileiro pelo Mercosul está intrinsecamente ligado às intenções do país em alavancar a sua imagem a nível internacional (Vigevani; Júnior, 2014). Desse modo, o regionalismo é utilizado de maneira estratégica, com o intuito de favorecer a inserção internacional do Brasil e, assim, facilitar seu acesso ao mercado global (Lampreia, 1995 *apud* Vigevani *et al.*, 2008). Todavia, ao longo dos anos, esse padrão passou por inúmeras transformações, especialmente no período de ascensão de governos conservadores ao poder na América Latina. Um exemplo disso é o caso do governo Bolsonaro (2019-2022) que, com uma agenda ideológica específica, se afastou das diretrizes tradicionais da política externa brasileira, comprometendo-se cada vez menos com o multilateralismo, ao dar preferência ao alinhamento direto aos Estados Unidos e à formação e manutenção de alianças bilaterais, em detrimento da integração regional (Vidigal, 2019).

Diante disso, as estratégias da política externa de Jair Bolsonaro romperam abruptamente com os moldes que configuraram a diplomacia brasileira por décadas (Saraiva; Albuquerque, 2022). Essa alteração conferiu uma estratégia mais excludente e personalizada de inserção internacional do país, tipificada pelo pragmatismo com forte viés ideológico (Hernández; Mesquita, 2022) e pela aversão a espaços de negociação conjunta ou arranjos regionais progressistas criados durante os governos petistas (Barros; Gonçalves; 2019 *apud* Hernández; Mesquita, 2022). Assim, a preferência por parcerias pontuais com governos que também estivessem alinhados à extrema-direita acarretou sérias consequências para o Brasil e seu papel de líder regional, minando a imagem do país como portador do diálogo e representante regional.

Em vista disso, o presente trabalho busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: como a política externa do governo Bolsonaro (2019-2022), focada em relações bilaterais, afetou a cooperação regional na América Latina? É importante sublinhar que, nesse contexto, a cooperação se trata de uma dinâmica que ocorre dentro do processo de regionalismo, a partir do momento em que um conjunto de países que compõem uma organização regional estabelece

instituições de caráter intergovernamental e adota decisões fundamentadas no consenso, contemplando o direito de veto dos Estados-membros (Medeiros; Henriques, 2023). A pesquisa se justifica pela pertinência do tema no cenário da América Latina. A diplomacia de Bolsonaro destoou significativamente do modo como o Brasil se posiciona na região, ao trocar a participação dinâmica do país em fóruns de integração regional por relações bilaterais excludentes. Esse reposicionamento repercutiu em fóruns multilaterais e mecanismos de integração regional que, consagradamente, contavam com a presença brasileira (Saraiva; Albuquerque, 2022). Outrossim, ao cortar os laços com as normas tradicionais da diplomacia brasileira, o governo definiu novas prioridades no processo de tomada de decisão, tornando-o ainda mais fragmentado e ideológico, abalando, assim, o papel desempenhado pelo Brasil na América do Sul (Correa; Silva, 2023) e na América Latina como um todo. Com isso, analisar especificamente esse período permite compreender essa fase de reconfiguração das prioridades diplomáticas brasileiras e proporciona subsídios para ponderar a respeito das dificuldades enfrentadas pelo Brasil na retomada do protagonismo frente à região, no cenário atual.

Da perspectiva acadêmica, o assunto também é relevante para a área das Relações Internacionais, pois analisa de modo crítico a atuação brasileira para além de suas fronteiras e suas consequências para a dinâmica e ordem regionais. Com isso, o trabalho se propõe a preencher lacunas sobre o papel do Brasil na América Latina, no século XXI, sob influência de políticas que interromperam as diretrizes da atuação diplomática do país. Assim, ao examinar os efeitos de políticas majoritariamente bilaterais na capacidade brasileira de coordenação regional, o trabalho também colabora para o debate teórico sobre política externa, integração regional e os obstáculos para a cooperação latino-americana. Desse modo, trata-se, então, de uma pesquisa que dialoga com a tradição de estudos sobre a política externa brasileira, ao mesmo tempo em que fornece subsídios para reflexões futuras sobre a atuação brasileira no âmbito internacional.

A pesquisa tem por objetivo geral analisar a atuação da política externa do governo Bolsonaro para a cooperação regional na América Latina. Para isso, desdobra-se em quatro objetivos específicos. São eles: definir política externa e apontar os principais atores envolvidos em seu processo de tomada de decisão, destacando o papel do Presidente da República; apresentar a definição de processos de integração regional e um breve histórico de como eles funcionam na América Latina; examinar as principais mudanças na política externa brasileira para a integração regional durante o governo Bolsonaro; e, por fim, analisar o efeito dessas mudanças na cooperação regional latino-americana.

No que se refere à metodologia, o trabalho utiliza uma abordagem qualitativa, com o estudo de caso como ferramenta de pesquisa. A pesquisa realiza uma revisão da literatura especializada, com o uso de fontes secundárias; a coleta de dados foi realizada por meio de buscas em bases de dados acadêmicos, como o Google Scholar; SciELO e o Portal de Periódicos da CAPES, dando prioridade à publicações realizadas entre os anos de 2018 e 2024. Foram escolhidos artigos acadêmicos, livros e reportagens jornalísticas que discutem acerca da política externa brasileira recente e dos processos de integração regional na América Latina, com enfoque na atuação do Brasil no recorte temporal selecionado. Trata-se, portanto, de um estudo de caso descritivo que, segundo Vennesson (2008 *apud* Neto; Albuquerque; Silva, 2024), tem a finalidade de trazer uma descrição sistemática do fenômeno estudado, sem necessariamente apresentar uma nova teoria sobre ele. Desse modo, esta pesquisa está voltada à identificação e análise de tendências e mudanças na política externa brasileira no âmbito da cooperação regional. Além disso, o trabalho procura sistematizar o conhecimento existente sobre o tema e oferecer uma compreensão aprofundada, com base nas fontes selecionadas.

2 A POLÍTICA EXTERNA E SEUS ATORES

A elaboração da política externa brasileira (PEB) ocorre em um cenário complexo e resulta do conjunto de interesses de atores nacionais e internacionais que possuem diferentes graus de poder e influência (De Lima; Pinheiro; Hirst, 2010). Por essa razão, esse modelo de política é configurado por diversos fatores econômicos, políticos, culturais e sociais que se manifestam tanto no âmbito interno aos Estados, quanto nas dinâmicas do sistema internacional. Ademais, a política externa corresponde a um campo que está correlacionado, ainda que não de modo exclusivo, às áreas da Ciência Política e das Relações Internacionais (Lisboa; Pozo, 2021).

A Análise de Política Externa (APE) investiga os processos de tomada de decisão, que podem ser realizados individualmente ou em grupos, voltados à formulação de estratégias para a projeção internacional de um país. Por se tratar de uma perspectiva multidisciplinar e comparativa, busca ampliar sua análise para além das fronteiras entre o doméstico e o internacional (Da Silva, 2015), pois a disciplina baseia seus estudos no pressuposto de que a política externa não é somente o resultado das trocas diplomáticas entre os Estados no ambiente internacional (Figueira, 2009). Nesse sentido, as perspectivas mais atuais desse campo entendem a política externa como uma modalidade da política pública que emerge do conjunto de interações entre os âmbitos doméstico e global, influenciando e forjando, desse modo, a atuação diplomática, a formação de preferências e os processos de tomada de decisão (Machado, 2023).

Esta seção apresenta os fundamentos conceituais da política externa, aponta os principais atores que participam da sua formulação e analisa o papel do Presidente da República nesse processo, estabelecendo as bases para a compreensão das mudanças ocorridas durante o Governo Bolsonaro.

2.1 O conceito de Política Externa

Embora envolva diversos atores em seu processo de formulação, a política externa está historicamente ligada aos Estados e tem como função primordial projetar os interesses dos

países no cenário internacional (Freire; Vinha, 2011). A literatura especializada destaca, em grande medida, a importância do papel do Estado na criação e na aplicação dessa política. Assim, partindo de um ponto de vista clássico das Relações Internacionais, a política externa é compreendida como uma esfera que representa os objetivos, interesses e intenções dos Estados diante do sistema internacional (Altemani, 2005 *apud* Machado, 2021). Trata-se, portanto, de uma ferramenta crucial para a definição do papel dos atores no contexto global. Todavia, colocá-la em prática não diz respeito a algo simples, pois ela não se desenvolve de modo isolado, mas está intrinsecamente conectada aos âmbitos doméstico e internacional que se influenciam mutuamente (Freire; Vinha, 2011) e, conseqüentemente, sofre interferências desses fatores, incluindo a atuação de atores estatais e não-estatais, antes de ser propriamente executada (Lisboa; Pozo, 2021).

Na atualidade, observa-se uma crescente interdependência entre as políticas dos âmbitos interno e internacional. Determinados assuntos que, historicamente, ficavam restritos às competências do Estado nacional e de seus agentes diplomáticos foram inseridos em uma conjuntura transnacional. Como resultado, as políticas nacionais interagem diretamente com as de outros Estados. Essas interações ocorrem em diversos canais, como fóruns, blocos regionais e organismos internacionais que atuam em áreas específicas (França; Sanchez, 2009 *apud* Machado, 2023). Nesse cenário, os variados níveis da Análise de Política Externa buscam assimilar as etapas que antecedem as tomadas de decisão, considerando elementos como atores, prioridades, princípios e particularidades de cada Estado, em um ambiente de interdependência cada vez maior entre os países (Ferreira, 2011 *apud* Machado, 2023).

Pinheiro (2004) define a política externa como a totalidade das decisões e ações de um ator, geralmente o Estado, direcionadas a outros países ou atores externos às suas fronteiras nacionais, como organizações internacionais e entidades multinacionais. Esse conjunto de ações e decisões é influenciado por demandas ou interesses que emergem tanto do contexto doméstico quanto do internacional. Em outras palavras, trata-se da junção das aspirações e das ideias daqueles que representam o país voltadas a moldar a inserção desse Estado no sistema internacional, contudo, de modo limitado aos seus recursos e capacidades disponíveis (Pinheiro, 2004). A partir disso, Lisboa e Pozo (2021) elucidam que a política externa é constituída por princípios que norteiam as ações internacionais do governo vigente e que estão direcionados para a interação do Estado com agentes para além do território nacional.

Além de ser a expressão dos interesses estatais no âmbito internacional e, portanto, um aspecto das relações internacionais, é um importante mencionar que a política externa deve ser analisada como uma política pública. Nessa perspectiva, o Estado e o governo atuam no plano internacional (Milani; Pinheiro, 2013). Isso aponta para o fato de que o governo se configura como a principal instituição do Estado e é o principal formulador das suas políticas públicas (Souza, 2006 *apud* Milani; Pinheiro, 2013). Ademais, embora uma parte considerável de sua constituição esteja interligada ao contexto doméstico (Ingram; Fiederlein, 1988 *apud* Da Silva, 2015), a política externa é reconhecida como uma forma de política pública, pois agentes institucionais, sociais e do setor econômico a identificam dessa forma (Milani; Pinheiro, 2013 *apud* Da Silva, 2013). O sistema de elaboração das políticas públicas é constituído por diversas etapas, incluindo, por exemplo, o mapeamento do problema a ser discutido, a inclusão do tema na agenda política do governo, o processo de negociações, alterações e implementação das disposições acordadas (Lisboa, 2017 *apud* Lisboa; Pozo, 2021).

Para Salomón e Pinheiro (2013), apenas uma característica difere a política externa das demais políticas públicas comuns: o fato de ser executada no âmbito internacional, ou seja, além dos limites territoriais do Estado. Contudo, a política externa não se refere apenas a uma mera “ação externa” e não abrange qualquer tipo de interação entre dois governos e seus atores. A partir do momento em que é concebida como uma política pública, é de suma importância considerar a influência de diferentes grupos domésticos, incluindo suas demandas e divergências, no planejamento das estratégias de política externa. Ademais, sendo uma ramificação da política pública, a política externa se insere no campo do sistema de preferências governamentais que decorre de alianças, negociações, disputas e convenções entre atores que representam interesses diversos.

No debate sobre o conceito da política externa, Lisboa e Pozo (2021) afirmam que essas estratégias fazem parte da atividade oficial dos governos. Portanto, elas passam por diferentes etapas de planejamento e negociação, desde o momento de sua criação até serem postas em prática. Em países com sistemas políticos democráticos, os Chefes de Estado, juntamente com outros agentes formuladores da política externa, precisam do aval institucional para que essas políticas sejam consideradas legítimas e possam ser concretizadas. Assim, há a possibilidade de que elas passem por mudanças ou reformulações e sejam até mesmo vetadas antes de serem levadas adiante (Lisboa; Pozo, 2021). Isso se deve ao fato de que configuram ações do governo e de ordem pública, orientadas à promoção dos interesses da coletividade (Amabile, 2012 *apud* Lisboa; Pozo, 2021).

Diante disso, é possível compreender que a política externa, de modo semelhante a outras políticas públicas, resulta de uma sequência de atos e decisões de diversos atores. É importante destacar as três fases do procedimento institucional das estratégias de política externa adotadas pelos Estados: (a) formulação, (b) execução e (c) controle. Na primeira fase, ocorre a coleta de informações sobre o contexto a ser trabalhado. Nessa etapa também são definidos os objetivos e escolhidos os caminhos mais adequados para alcançá-los. Na fase de execução, são realizadas ações para concretizar o que foi anteriormente decidido. A terceira fase, por sua vez, envolve dois aspectos distintos: o controle jurídico, que analisa a legalidade e ilegalidade das ações, e o controle político, que avalia o êxito ou o fracasso dos agentes que colocam em prática as políticas elaboradas (Calduch, 1993 *apud* Lisboa; Pozo, 2021).

Com isso, a política externa também pode ser definida, de acordo com Freire e Vinha (2011), como a soma dos objetivos, táticas e ferramentas decisórias escolhidas e utilizadas por autoridades competentes que aplicam essa política a entidades de fora do seu controle ou das fronteiras do Estado. Outrossim, essas autoridades também lidam com os resultados não intencionais das ações aplicadas. Freire e Vinha (2011) também afirmam que, apesar de não haver uma definição única e amplamente aceita pela comunidade acadêmica, os conceitos de política externa presentes na literatura especializada compartilham de características e pressupostos semelhantes. Esses conceitos ressaltam o protagonismo do Estado como agente formulador dessa política e apontam o caráter internacional das estratégias adotadas, tendo em conta que para que uma ação governamental seja reconhecida como política externa, é necessário que sua natureza seja transnacional, permitindo interações com governos e outros atores no sistema internacional (Lisboa; Pozo, 2021).

Em síntese, a política externa configura-se como um campo abrangente que trata de uma temática diversificada, envolvendo questões como segurança, cultura e meio ambiente. Por essa razão, sua agenda é complexa e cheia de demandas. Além disso, as burocracias e os grupos responsáveis por sua formulação dispõem de diferentes habilidades e competências para coordenar o caráter multidimensional das questões que a compõem. Ademais, os objetivos perseguidos pelas estratégias delineadas no processo de tomada de decisão são baseados e influenciados diretamente pelos interesses nacionais. Esses objetivos também são moldados pela interação do Estado, juntamente com seu arranjo de preferências, com o sistema internacional. Essa conjuntura exige ajustes variados de modo que os países não projetam seus interesses a nível nacional de maneira ilimitada (Freire; Vinha, 2011).

2.2 A pluralidade de atores da política externa

A abordagem tradicionalista (ou realista) das relações internacionais coloca o Estado enquanto ator principal e, portanto, unitário no processo de formulação e aplicação da sua política externa, bem como da definição das suas preferências. Dessa forma, a política externa é concebida como uma área independente ou autônoma em relação à política interna (Freire; Vinha, 2011). As decisões tomadas estão centradas no âmbito do Poder Executivo que desconsidera por completo a participação do corpo social e de outros atores domésticos no processo decisório. Essa concepção é justificada pela ideia de que as decisões em torno da política externa refletem prontamente os interesses nacionais. Contudo, essas decisões estão em uma posição distinta das demais políticas públicas e, portanto, afastadas dos conflitos domésticos. Em função disso, o Presidente da República, juntamente com o Ministro de Estado, detém o controle das decisões acordadas para manter uma linha de continuidade, ou seja, afastar os efeitos dos conflitos e disputas de grupos internos nas estratégias voltadas para o exterior (Figueira, 2010) Isso ocorre considerando que a política nacional, com base na teoria realista, é mantida em segundo plano (Freire; Vinha, 2011).

Tradicionalmente, a política externa brasileira é percebida como um objeto distinto das demais políticas públicas. Com a Constituição de 1988, tanto a formulação quanto a realização das estratégias de política externa foram atribuídas, com alto grau de exclusividade, ao Poder Executivo Federal, que conferiu aos outros poderes (Legislativo e Judiciário) funções secundárias, enquanto a participação da sociedade civil no processo decisório foi quase totalmente excluída (Baptista *et al.*, 2020). Posto isso, pode-se afirmar que, conforme Silva e Spohr (2016), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por uma perspectiva histórica, ocupa uma posição central e é posto como agente unitário formulador da política externa brasileira, em conformidade com a premissa realista apresentada.

No entanto, essa concepção é contestada por Milani e Pinheiro (2013), que evidenciam a atuação de diversos atores, estatais e não estatais, e apontam para uma dinâmica mais pluralista e descentralizada, não concentrada exclusivamente no Ministério das Relações Exteriores. Dessa maneira, os autores se opõem aos aspectos apresentados anteriormente sobre a tradição realista que, conforme Figueira (2010), projeta os interesses nacionais no âmbito externo sem atentar-se às variáveis internas e suas implicações no plano internacional. Conforme argumentam Milani e Pinheiro (2013), o efeito da globalização na política, na cultura

e na economia, a partir dos anos de 1990, ocasionou o aumento da participação de outras instâncias do governo nos assuntos de política externa. Com isso, a consagrada autonomia do Itamaraty, tanto na criação quanto na condução das agendas de política externa, passou a ser questionada. Considerando esse panorama, é possível constatar que essa relação ocorre concomitantemente ao aumento da influência no Brasil de abordagens pluralistas no campo de análise da política externa, no fim do século XX (Figueira, 2010).

Em continuidade a essa linha de raciocínio, Milani e Pinheiro (2013) ressaltam, ainda, que os estudos recentes apontam para a pluralidade de atores e agendas que compõem a política externa brasileira. Esse caráter plural abrange

além dos muitos atores estatais não tradicionais que desafiam o alegado monopólio do Itamaraty (ministérios e agências federais, entidades subnacionais etc.), inúmeros atores não estatais que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura...), mas também interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira (associações, movimentos sociais, empresas...). Essa pluralidade de atores e interesses decorre do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar das desigualdades e das diferenças que conformam suas estruturas, deixam em aberto – e de modo nem sempre previsível – vários espaços para a ação política (Milani; Pinheiro, 2013, p. 18).

Sob essa perspectiva, é possível constatar que a visão pluralista – em oposição à tradicional – reconhece a ampla gama de atores que exercem influência direta sobre as decisões estatais voltadas ao âmbito exterior. Essa abordagem não considera mais o Estado como um ator unitário nas relações internacionais, mas abre caminho para a discussão do papel desses novos atores, como organizações internacionais e não-governamentais, opinião pública, multinacionais e outros, na escolha das preferências nacionais e na constituição da agenda internacional dos países para a tomada de decisão (Figueira, 2010).

Diante disso, cabe trazer a definição do processo decisório, segundo Siqueira (2011), como a dinâmica de escolha entre diferentes alternativas em relação a um problema. Essa dinâmica está centrada especialmente no comportamento dos *policy makers* que condicionam e moldam diretamente as preferências do governo. Do ponto de vista dos elementos que integram o processo decisório, trata-se de um tópico complexo que se manifesta por meio do exercício da soberania do Estado moderno. Por outro ângulo, em relação aos atores, o processo decisório abrange a elaboração e aplicação da política externa estatal por meio de órgãos e agentes competentes. No caso do Brasil, esse papel é desempenhado pelo Ministério das Relações Exteriores – ou Itamaraty. Esse órgão, sob o regime presidencialista, segue as orientações do Presidente da República (De Almeida, 2012).

Outrossim, conforme De Almeida (2012), outras entidades públicas podem, eventualmente, estar vinculadas ou atuar diretamente em assuntos da política externa. Pode-se mencionar o ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil, no âmbito das finanças internacionais, juntamente com ministérios de outras áreas específicas. Adicionalmente, o Poder Judiciário pode operar em casos de cooperação penal ou jurídica, assim como organizações não governamentais, embora tenham uma atuação limitada. Com o fenômeno da crescente abertura do Brasil no âmbito global, agências públicas e instituições não-governamentais passaram a cooperar com a política externa, resultando no ingresso progressivo de novos atores nas interações externas e no processo decisório. Ainda assim, apesar desses fatores, oficialmente, as estratégias de política externa dos países são conduzidas por ministérios competentes a atuar na gestão das relações internacionais, considerando as diferentes características e formas de condução das políticas de cada Estado.

Com o que foi dito, é possível observar uma dinâmica crescente em relação à complexidade de atores no processo decisório. Vale a pena apontar que, tanto os grupos de interesse quanto a opinião pública também são concebidos, com base na literatura, como atores substanciais na análise de política externa. Eles detêm a capacidade de condicionar as decisões acordadas na política por vias diretas e indiretas (Freire; Vinha, 2011), uma vez que podem competir uns com os outros para gerar o efeito desejado na conduta externa do Estado. De maneira análoga, a depender do sistema político vigente, as instituições políticas internas, em conjunto com a opinião pública, também podem operar de modo a transformar ou interferir no direcionamento da política externa (Oliveira, 2014). Essa relação se dá em razão de que esses coletivos representam interesses específicos em diversos tópicos. Como exemplo, destaca-se o papel dos agentes de lobby que, vinculados aos interesses nacionais dos Estados que representam, buscam influenciar as decisões políticas a partir dos recursos que dispõem (Freire; Vinha, 2011).

Quanto aos procedimentos de decisão, é válido mencionar que a diplomacia brasileira possui um alto grau burocrático e preserva traços de hierarquia e tradição em sua atuação, mesmo na contemporaneidade (De Almeida, 2012). Dito isso, no processo decisório, os tomadores de decisão, procurando chegar a um consenso, analisam a sequência de alternativas disponíveis e escolhem aquela que oferece uma solução suficientemente satisfatória (Herbert Simon, 1982 *apud* Siqueira, 2011). A política externa, enquanto uma extensão dos interesses e dos posicionamentos estatais no sistema internacional, revela a complexidade envolvida em seu processo de formulação e definição das prioridades estatais. Nesse sentido, enquanto ator

doméstico e configurada como um arranjo organizacional formal (Hall, 1966; Gouldner, 1950; Udy, 1966 *apud* Siqueira, 2011), a burocracia estatal se manifesta como um elemento importante no processo decisório (Siqueira, 2011).

De modo conciso, as burocracias determinam a forma como se desenvolvem os procedimentos relacionados às decisões e escolhas acordadas. Elas organizam como essas decisões são tomadas e colocadas em prática. Com o objetivo de maximizar a racionalidade dos atores no processo decisório e ampliar o leque de possibilidades a serem aplicadas nos assuntos de política externa, as organizações burocráticas ditam as regras e os procedimentos operacionais. Além disso, transferem diferentes tarefas, responsabilidades e graus de autoridade a diversas organizações e grupos de atores, apontando com exatidão como devem ser executadas as tarefas diretamente vinculadas às escolhas e preferências do Estado. Desse ponto de vista, é evidente que as organizações burocráticas, apesar de não serem o único arranjo a auxiliar o Chefe de Estado na administração da política externa, interferem no cenário doméstico e moldam as escolhas e caminhos viáveis, influenciando diretamente os rumos da política externa (Freire; Vinha, 2011).

Dando continuidade à discussão sobre a multiplicidade dos atores na formação das preferências estatais e no processo decisório, sob a ótica dos agentes domésticos e em termos institucionais, especificamente no caso do Brasil, o Ministério das Relações Exteriores configura-se como o órgão oficialmente designado para administrar a diplomacia do país no cenário internacional (De Almeida, 2012). Nessa conjuntura, ainda que divida suas funções com os demais aparatos do governo, o Itamaraty desempenha três funções cruciais: i) sistematização de informações, por meio do levantamento de dados que sejam objetos de interesse do governo; ii) criação de políticas, na qual esses dados são manipulados para a formulação de políticas voltadas para o âmbito externo; e iii) formação de uma memória institucional, voltada a manter uma linha de continuidade e coerência na atuação internacional do país (Hill, 2003 *apud* Oliveira, 2014). Em suma, a função de conduzir a política externa recai sobre o Presidente da República, contudo, o Itamaraty é o principal órgão de assessoramento e execução dessa competência (Preto, 2006).

Com isso, a subseção a seguir enfatiza o papel central do Chefe de Estado na definição das diretrizes da política externa, apesar dos diversos atores que influenciam a sua formulação, e destaca a posição privilegiada do Presidente da República no processo decisório.

2.3 O papel do Presidente da República no processo decisório

De acordo com o que foi apresentado na subseção anterior, e considerando a multiplicidade de agentes e fatores na política externa, é possível inferir que o campo de estudo da Análise de Política Externa considera a diplomacia presidencial um elemento estratégico no processo decisório. Tendo em vista que suas origens remontam ao contexto acadêmico dos Estados Unidos, o debate sobre o papel e as competências do Presidente da República na condução das relações exteriores é frequente na disciplina (Oliveira, 2014). Além disso, mesmo em face a um processo de descentralização e redistribuição de competências na elaboração da política externa, é importante identificar e discutir a respeito de qual ator ocupa um lugar privilegiado e, portanto, exerce predominância decisória em determinados assuntos. Nesse sentido, em regimes políticos nos quais o poder se encontra fortemente centrado nas mãos do Chefe de Estado, é o Presidente da República que desempenha esse papel (Paiva; Santiago, 2018).

Como argumentam Freire e Vinha (2011), as ações de um país estão ligadas à postura e escolhas dos líderes de Estado, pois eles podem moldar a forma como a política externa é definida e implementada, influenciando até mesmo o comportamento de outros Estados no sistema internacional. A título de ilustração, os autores elucidam que essa relação se manifesta de forma clara ao relembrar determinadas políticas públicas que, no passado, foram associadas a grandes nomes que exerceram a função de Chefes de Estado, como a Doutrina Monroe¹ e a Doutrina Brejnev². No entanto, ressaltam que, por vezes, há um descompasso entre as expectativas dos grupos domésticos em relação às ações dos líderes e as decisões efetivamente tomadas. Nessas ocasiões, os líderes de Estado podem ser celebrados por decisões bem-sucedidas ou, simplesmente, responsabilizados por políticas fracassadas. Nesse sentido, pode-

¹ Política externa norte-americana criada pelo presidente James Monroe, em 1823, com a pretensão de resguardar os Estados Unidos de qualquer intenção de recolonização por parte da Europa (Kuhn; Arévalo, 2016). A doutrina estabelecia os seguintes princípios: 1) o continente americano não poderia ser recolonizado; 2) nenhum Estado europeu poderia intervir em assuntos internos ou externos dos Estados Unidos; e 3) de forma recíproca, os Estados Unidos não interfeririam nos assuntos que diziam respeito aos Estados europeus (Schilling, 2002 *apud* Kuhn; Arévalo, 2016).

² Doutrina que legitimava o direito da União Soviética de interferir militarmente em países comunistas, garantindo a manutenção do socialismo; esse princípio começou a ser superado em 1985, quando Gorbachev declarou que cada partido comunista tinha a completa responsabilidade pelos acontecimentos em seu próprio país, suscitando, assim, a independência de cada país (Skórzyński, 2012).

se afirmar que o Presidente da República, por sua própria natureza, constitui um ator crucial para as dinâmicas internas que, em certa medida, orientam a política externa do Estado (Mariano, 2015).

A comunidade envolvida com a política externa (incluindo diplomatas, políticos, acadêmicos e outros atores) frequentemente parte da suposição equivocada de que o Itamaraty é o principal responsável pela definição dos interesses e prioridades internacionais do Brasil. Todavia, a realidade tem revelado uma dinâmica diferente (Borges; Chagas-Bastos, 2022). Em linhas gerais, desde a instauração da República, o presidente lidera majoritariamente os rumos da política externa do país (Borges; Chagas-Bastos, 2017; Danese, 1999 *apud* Borges; Chagas-Bastos, 2022). No que se refere à atuação do Estado Brasileiro e à autonomia presidencial na manutenção das relações exteriores, conforme aponta Braga (2024):

Até a redemocratização, o Itamaraty era reconhecido por sua autonomia nas relações exteriores, sendo o grande responsável pela construção e consolidação da diplomacia brasileira até meados do século XX. Contudo, após a designação da responsabilidade constitucional da política externa ao Presidente da República, os chefes de Estado passaram a atuar de forma direta nas agendas. No Brasil, salvo episódios esporádicos, a diplomacia presidencial passou a tomar corpo no governo de Fernando Henrique Cardoso em meados dos anos 1990 (Braga, 2024, p. 54).

Esse contexto se desenvolveu principalmente com o marco do fim da Guerra Fria no fim do século XX e a instituição de uma nova ordem multipolar mundial na qual diversos países, incluindo o Brasil, reestruturaram os rumos da sua política para o exterior e passaram a inserir um maior número de atores em suas estratégias de desenvolvimento a fim de ampliar o leque de relações com outros atores no sistema internacional e acompanhar a nova tendência global (Pinheiro; Milani, 2012 *apud* Dos Santos, 2021). Em tal circunstância, o Itamaraty ampliou as possibilidades de diálogo com a sociedade que demonstrava um interesse crescente em assuntos ligados ao exterior. Como consequência, o papel institucional do Ministério das Relações Exteriores na tomada de decisão foi elevado (Holzhacker, 2005 *apud* Dos Santos 2021), ocasionando a flexibilização da atuação do ministério e resultando na atuação direta do Presidente da República como ator principal na formulação dos interesses e disseminação dos compromissos internacionais do país (Preto; 2006 *apud* Dos Santos, 2021).

Cada sistema político presidencialista difere entre si, apresentando características específicas (Braga, 2024). No caso do Brasil, as Constituições de 1967 e 1988 colocam o Poder Executivo (particularmente ao Presidente da República) em um papel central no plano de ação da política externa, e, conseqüentemente, na tomada de decisão, em comparação com os demais

poderes. Essa configuração se torna ainda mais evidente nos assuntos de guerra e celebração da paz. Desse modo, apesar do período militar e da Constituição que legitimava o regime, a esfera de atuação do Executivo no tocante às relações exteriores, não sofreu alterações significativas em sua essência (Ratton Sanchez *et al.*, 2006). Atualmente, a Constituição de 1988 distribui as competências relacionadas à política externa entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nesse arranjo constitucional, cabe ao Chefe do Executivo promover as relações com outros países, firmar tratados, convenções e demais atos internacionais, conforme o artigo 84, incisos VII e VIII (Fares, 2005).

Tendo em vista esse contexto, é relevante apresentar brevemente a definição de regime presidencialista que, de acordo com Preto (2006), corresponde a um sistema em que o presidente eleito pela população para um mandato com duração determinada, geralmente de quatro anos, atua de modo a representar a nação e assume o papel de Chefe de Estado e de governo simultaneamente. Embora haja um entendimento prévio da divisão de poderes, atualmente, observa-se uma tendência à concentração da autoridade no âmbito do Executivo dos Estados que adotam esse sistema. O grau de influência do Executivo na política externa pode variar e está condicionado ao arranjo institucional adotado, ou seja, o Estado, por meio da constituição que rege o país, pode priorizar o equilíbrio entre os três poderes na condução da política externa ou reforçar a centralização da autoridade em um deles (Malamud, 2003 *apud* Preto, 2006).

A maior parte dos governos na América Latina concentra o poder nas mãos do Executivo. Especificamente no Brasil, a Constituição de 1988 ampliou a autonomia do presidente. Por essa razão, além da legitimidade para aprovar medidas provisórias em caráter de urgência e agilizar a análise e votação de projetos (Preto, 2006), no que diz respeito às funções delegadas na esfera da política externa:

No que se refere ao poder Executivo, compete à União, na figura do Presidente da República, manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (arts. 21, I, e 84, VII, da CF-1988; arts. 8º, I, e 83, VII, da CF-1967); ao Presidente, privativamente, celebrar tratados e acordos internacionais (art. 84, VIII, da CF-1988; art. 83, VIII, CF-1967) e à União, na figura do Presidente da República, declarar a guerra e celebrar a paz (arts. 21, II, e 84, XIX e XX, da CF-1988; arts. 8º, II, e 83, IX e X, da CF-1967) (Ratton Sanchez; Michelle *et al.*, 2006, p. 130).

Para além das funções destinadas ao presidente, Ratton Sanchez; Michelle *et al.* (2006) mencionam ainda as funções delegadas na Constituição Federal ao Poder Legislativo, na instância do Congresso Nacional. São elas:

resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais (art. 47, I, da CF-1967) “que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (art. 49, I, da CF-1988); referendar a celebração de tratados pelo Presidente da República (art. 84, VIII, da CF-1988; art. 83, VIII, da CF-1967) e autorizar ou referendar a decisão do Presidente de declarar a guerra e celebrar a paz (arts. 84, XIX e XX, e 49, II, da CF-1988; arts. 47, II, e 83, X, da CF-1967) (Ratton Sanchez; Michelle *et al.*, 2006, p. 130).

Diante do que foi abordado, é evidente que, no tocante à divisão dos encargos entre os Poderes Executivo e Legislativo, o presidente influencia diretamente tanto o planejamento quanto a execução das políticas do Estado, pois ocupa o papel central na tomada de decisões, conduzindo as principais diretrizes das ações governamentais no âmbito internacional. Essa posição de destaque do Chefe de Estado tem sido mantida desde os tempos do Império, até os dias atuais, com a Constituição de 1988 (Figueira, 2010). No Brasil, apesar de casos pontuais anteriores, diplomacia presidencial se estruturou de maneira mais eficiente no governo de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990 (Braga, 2024).

Em linhas gerais, a disputa bipolar da segunda metade do século XX, a nova ordem multipolar que emergiu em seguida, juntamente com a liberalização econômica e a revolução tecnológica, além das crises econômicas que afetaram todo o globo, foram alguns dos fatores que geraram uma nova reflexão acerca dos paradigmas contemporâneos sobre o papel do Estado e suas ações na política externa (Milani; Pinheiro, 2013), abrindo um leque de novas possibilidades para a atuação direta do presidente. A horizontalização do processo decisório e a flexibilização do arranjo burocrático do Itamaraty resultaram da crescente participação de outros atores nos assuntos de política externa, revelando, assim a necessidade de um diálogo mais profundo no processo decisório (Figueira, 2010). Além disso, a diplomacia presidencial se consolidou como instrumento relevante para a política exterior, ganhando maior visualização perante a mídia e entre os acadêmicos (Danese, 1999 *apud* Braga, 2024).

Compreendidos os fundamentos conceituais da política externa brasileira, seus principais atores e a centralidade do Presidente da República no processo decisório, torna-se possível avançar na análise das diretrizes que orientam a atuação internacional do Brasil. Assim, a próxima seção discorre sobre os processos de integração na América Latina, com ênfase nas iniciativas regionais em que o país exerce papel de liderança, evidenciando como a política externa brasileira tem buscado fortalecer sua posição de influência na região.

3 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

Segundo Rosa (2017), a América Latina enfrenta dificuldades para se inserir em um sistema econômico global cada vez mais desigual e competitivo desde meados do século XIX, quando os países da região se tornaram independentes; nesse processo, diversos países buscaram formas de mitigar as desigualdades e fortalecer as economias nacionais, levando à criação de blocos regionais e organizações internacionais, em uma tentativa de unificar esforços políticos e econômicos. Na segunda metade do século XX, em um cenário em que a situação de dependência econômica enfrentada pelos países Sul-americanos se tornava mais evidente, os movimentos de integração passaram, então, a ganhar relevância histórica. Os próprios Estados nacionais, e instituições como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), começaram a demonstrar um forte interesse em viabilizar a integração regional, a fim de fomentar o desenvolvimento econômico, por meio da criação de blocos regionais e, assim, enfrentar as assimetrias em suas dinâmicas com o “centro industrializado” (Vieira, 2015 *apud* De Oliveira; Cadoná, 2020). Nesse ponto, o estudo da integração regional se mostra relevante, na medida em que a articulação entre os países contribui significativamente para seu desenvolvimento econômico, político e social (Balassa, 1961 *apud* Motta *et al.*, 2013).

Historicamente, o objetivo principal dos Estados é alcançar a autonomia diante do sistema internacional, ou seja, ter a plena capacidade de tomar decisões com base em seus próprios interesses, livres da interferência externa. Tradicionalmente, o Brasil vincula a ideia de autonomia a esse ideal. Além disso, o país demonstrou e continua demonstrando um interesse considerável em políticas regionais, especialmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). O fortalecimento da atuação do país neste âmbito, especialmente em relação ao Mercosul, está diretamente ligado ao cenário global que exerce uma enorme influência sobre as diretrizes da política regional. Desde a reaproximação entre o Brasil e a Argentina, anos de 1980, com o fim das ditaduras na América Latina e o início do processo de redemocratização, observam-se mudanças significativas em relação ao papel da integração regional diante dos objetivos da política externa brasileira (Vigevani; Júnior, 2014). Nesse sentido, e considerando que a integração regional favorece a articulação entre países que buscam soluções para problemas compartilhados (Barza, 2013), torna-se evidente que a América do Sul se configura como um

espaço estratégico para o Brasil na condução de sua política externa voltada à integração regional (Guimarães, 2001 *apud* Duarte, 2021).

Nesse cenário, a integração regional ganhou maior importância para a política externa do Brasil a partir da década de 1990, em um contexto marcado pela abertura de mercados e pelo surgimento de novos blocos (Mello, 2002 *apud* Gonçalves, 2019). Na década de 1990, os países da América do Sul vivenciaram experiências econômicas, militares e políticas com um alto grau de semelhança. Somado a isso, o fim da Guerra Fria e a intensificação das dinâmicas globais acarretaram diversos movimentos políticos voltados à consolidação de projetos regionais. Paralelamente, os problemas de ordem econômica, social e ambiental não se limitavam mais às fronteiras nacionais e exigiam uma ação coordenada e esforços conjuntos entre os países. Esse novo contexto impulsionou o surgimento de iniciativas regionais que culminaram na criação de blocos, como a União Europeia (UE), o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (Duarte, 2021). Já no início do século XXI, consolidou-se um modelo de desenvolvimento econômico baseado na integração de mercados financeiros e em processos produtivos em escala global. Tal modelo passou a guiar o desenvolvimento da maioria das sociedades ocidentais (Magnoli, 2000 *apud* Di Lorenzo, 2022), e a nova tendência, que levava à internacionalização das economias, impulsionou a reorganização dos países em direção à expansão para além de suas fronteiras nacionais (Di Lorenzo, 2005 *apud* Di Lorenzo, 2022).

Esta seção apresenta uma visão geral sobre os processos de integração regional na América Latina. Serão abordados o conceito de processos de integração regional, um breve histórico das iniciativas de integração na região, e os principais organismos e acordos que compõem esse cenário.

3.1 O conceito de Processos de Integração Regional

Segundo Onuki (2023), a integração regional sempre ocupou um lugar de destaque nas agendas de política externa dos países da América Latina, especialmente em relação à América do Sul, que tem no Mercosul o principal instrumento para a integração. Embora o bloco não tenha avançado significativamente na direção de um desenvolvimento econômico forte e à instituição de organizações supranacionais, como é observado nos moldes da integração

européia, ainda assim, no momento de sua criação, os países viam na cooperação a oportunidade de aumentar sua visibilidade perante o mundo e conquistar posições mais favoráveis nos processos de negociação internacional. A autora ressalta ainda que as dinâmicas bilaterais e a inserção no multilateralismo compõem uma mesma agenda de política externa. Todavia, no caso de um país com a dimensão geográfica e a importância política do Brasil, as estratégias de política externa não buscam apenas projetar individualmente o país no cenário internacional, mas envolvem o exercício de uma liderança responsável voltada a conduzir os países vizinhos rumo a participação em espaços que, por serem menores, enfrentariam dificuldades em alcançá-los.

A diplomacia brasileira teve um papel central na formulação da integração regional construída ao longo dos anos. Esse posicionamento tradicional do Brasil buscou fazer com que o país desempenhasse um papel relevante no cenário internacional e foi mantido por diferentes governos (Vigevani *et al.*, 2008). Esse fato pode ser observado como parte de um padrão de comportamento que tem por objetivo central alcançar autonomia e desenvolvimento (Mariano, 2007 *apud* Vigevani *et al.*, 2008). Segundo Santos (2021), há uma grande dificuldade em apresentar, de modo claro e coerente, a definição de “integração regional”, pois esse conceito está diretamente vinculado a uma conjuntura histórica, temporal e social. Embora esses fatores tornem mais difícil a compreensão desse fenômeno (Richard, 2014; Nye, 1968 *apud* Santos, 2021), a integração regional deve ser vista como um processo dinâmico (Santos, 2021). A complexidade do caso se dá em razão de que esse processo não deve ser visto sob uma única perspectiva, pois os países envolvidos discutem e negociam a respeito da sua estrutura e limitações (Celli Jr., 2006 *apud* Messias; Dos Santos, 2018).

Diante disso, Ernst Haas (1968 *apud* Gonçalves, 2019) define a integração regional como uma dinâmica na qual diferentes grupos se reúnem em torno da tomada de decisões coletivas. Em razão desse caráter dinâmico, Hveem (1974 *apud* Santos, 2018) aponta para a necessidade de refletir sobre quem faz a integração, para quem ela é feita e contra quem ela é orientada, pois, por vezes, pode ser confundida com a cooperação internacional (Santos, 2018). Contudo, a integração regional corresponde a um processo multidimensional que tem por objetivo central fomentar políticas compartilhadas em uma determinada região, a fim de mitigar as desigualdades e ampliar o bem-estar socioeconômico dos países (Santos; Diniz Júnior, 2017 *apud* Santos, 2018). Esse processo pode ter início a partir de iniciativas informais entre os governos e, em determinado momento, assumir uma dimensão formal e institucional, transformando-se, desse modo, em políticas regionais compartilhadas (Santos, 2018).

Keohane (1984 *apud* Sant’Anna, 2013) defende que a integração regional pode ser compreendida como uma forma de cooperação internacional, caracterizada por um processo de coordenação política entre os Estados-membros. Assim, os países alinham seus comportamentos, baseando-se em preferências compartilhadas para alcançar metas comuns. Essa definição se propõe a explicar a razão dos atores cooperarem em um sistema internacional anárquico e sustenta que a conduta dos Estados é moldada pela busca de determinado objetivo, levando-os a ajustar suas políticas. Sob essa perspectiva, a cooperação entre os Estados tende a gerar resultados mais satisfatórios do que a atuação isolada. Ademais, as teorias recentes de cooperação caracterizam esse processo como aberto, não hierarquizado e não-linear (Balsiger, Neil e Vandever, 2004 *apud* Sant’Anna, 2013), que se desenvolve em meio a avanços e declínios (Sant’Anna, 2013). Todavia, é relevante pontuar que a diferença entre os dois conceitos – integração regional e cooperação internacional – reside no fato de que a integração estabelece que determinadas decisões podem ser acordadas a nível supranacional, por meio de organismos supranacionais (Mattli, 1999 *apud* Sant’Anna, 2013).

De modo geral, o processo de integração regional abrange a criação de estruturas e dispositivos institucionais para ordenar a evolução das relações de interdependência entre os Estados. Com isso, a integração implica a possibilidade de aprofundamento que se desenvolve principalmente pelo aumento da interdependência econômica e pela delegação ou transferência de atribuições governamentais que, antes, eram realizadas de modo exclusivo no ambiente nacional e que, em razão da interdependência, evoluem para um arranjo institucional de caráter regional. Esse arranjo pode ter diferentes características e operar de modo intergovernamental ou supranacional (Mariano, 2015). Portanto:

os processos de integração regional podem ser entendidos como fenômenos caracterizados pela criação de sistemas de autoridade e controle a fim de administrar em melhores condições, o aumento das relações de interdependência do sistema internacional, mas partindo da promoção do adensamento dessas relações no nível regional (Mariano, 2015, p. 88).

Nessa perspectiva, a integração regional implica a transferência de alguns encargos nacionais para a nova entidade supranacional, abrangendo assuntos econômicos, políticos, sociais e culturais (Gonçalves, 2019). Trata-se de um processo que envolve diferentes interesses, definidos com base em objetivos comerciais e econômicos estabelecidos previamente (Messias; Dos Santos, 2018). Ao ceder parte de sua soberania a organismos supranacionais, os países que compõem um bloco de integração regional passam a almejar metas mais amplas, como a unificação e o alinhamento das políticas comerciais, monetárias e

econômicas (Celli Jr., 2006 *apud* Messias; Dos Santos, 2018). A supranacionalidade, portanto, refere-se a uma autoridade capaz de aplicar decisões de forma autônoma, ou seja, independentemente da autorização dos Estados (Hans, 1968 *apud* Gonçalves, 2019). Observa-se, assim, um movimento no qual os atores projetam seus interesses e aspirações, antes centrados no Estado nacional, para uma instância de maior escala (Bressan, 2015).

De acordo com Balassa (1964 *apud* Bechlin; Braun; Cardoso, 2013), a integração econômica se configura tanto como um processo em andamento quanto um estágio final resultante da evolução desse processo. Nesse contexto, são implementadas medidas que visam eliminar as discriminações existentes entre os países. O aprofundamento da integração regional, segundo Balassa (1980 *apud* Mariano, 2015), se dá por meio da transposição das seguintes etapas: i) Zona de livre-comércio; ii) União Aduaneira; iii) Mercado Comum; iv) União Econômica e Monetária; e v) Integração Econômica Total. O autor ressalta que não é necessário que os países passem por todas essas fases até atingir o estágio final. Portanto, é possível que a integração tenha início em diferentes níveis – não necessariamente na zona de livre-comércio – e, em alguns casos, não alcance a fase final (Balassa, 1964 *apud* Bechlin; Braun; Cardoso, 2013). Ainda assim, essa classificação é consolidada e amplamente aceita como referência para descrever os diferentes níveis de organização de blocos regionais, especialmente no meio acadêmico (Messias; Dos Santos, 2018).

Na primeira fase da integração (zona de livre-comércio), as barreiras tarifárias e não tarifárias entre os países são abolidas de maneira gradual (Mariano, 2013), abrindo espaço para a livre circulação de produtos entre os Estados. Entretanto, os membros têm total liberdade para manter sua política comercial com países de fora da integração (Almeida, 2011). Na segunda fase (união aduaneira), além da zona de livre-comércio, estabelece-se uma tarifa comum para o comércio com países que não participam do bloco (Balassa, 1964 *apud* Bechlin; Braun; Cardoso, 2013). Esse tributo alfandegário recebe o nome de Tarifa Externa Comum, ou TEC (Almeida, 2011). A terceira fase (mercado comum) inclui os estágios anteriores, adicionando ao acordo a livre circulação de fatores de produção, ou seja, serviços, bens, capitais e pessoas. Na quarta fase (união econômica e monetária), além do mercado comum, ocorre a unificação das políticas monetárias dos Estados-membros. Nessa fase, a integração conta com um alto grau de alinhamento das políticas nacionais. A quinta e última fase da integração (integração econômica total) abrange a união econômica e monetária e consiste na unificação econômica completa, incluindo as políticas fiscais, monetárias e sociais dos países do bloco, além da

instituição de uma autoridade supranacional apta a impor suas decisões a instâncias administrativas e políticas subnacionais (Mariano, 2015).

Além do aumento da interdependência entre os Estados, Mariano (2015) observa ainda que os processos de integração regional emergem como respostas às novas demandas e transformações do sistema internacional. O avanço da integração está atrelado ao gerenciamento das relações de interdependência e às expectativas quanto ao futuro dos atores envolvidos, as quais podem resultar em seu aprofundamento ou funcionar como obstáculos à sua continuidade. Além disso, o modelo de integração desenvolvido não se limita a considerar as identidades nacionais e os interesses dos Estados, mas também busca assegurar a sobrevivência dos principais grupos domésticos, especialmente a elite política com maior capacidade de influência nacional e, em determinados cenários, global. Nesse sentido, a integração regional está diretamente ligada às expectativas de ganhos ou perdas dos principais grupos de interesses internos ao Estado. Outro efeito importante da integração é o fortalecimento institucional, que facilita a coordenação de diversas demandas geradas nesse processo. O autor argumenta ainda que o êxito da integração está vinculado à sua estabilidade, ou seja, à capacidade das instituições envolvidas de gerenciar as demandas resultantes da interdependência entre os países.

Segundo Izerrougene (2007 *apud* Bechlin; Braun; Cardoso, 2013), somente países com características semelhantes alcançam um equilíbrio na integração econômica, de maneira que a disparidade no nível de desenvolvimento pode, para os países mais pobres, gerar um ônus crescente, enquanto os países mais ricos tendem a fortalecer ainda mais sua posição de liderança. Essa relação assimétrica conduz a crises nas dinâmicas de integração regional. Importa destacar ainda que, em relação à América Latina, os organismos de integração foram concebidos como fóruns intergovernamentais, nos quais as decisões são acordadas com base no consenso entre os Estados-membros (Malamud, 2003 *apud* Gonçalves, 2019). Nesse modelo, os Estados agem de modo racional, buscando maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. Assim, os países mantêm o controle dos processos políticos e de seus desdobramentos por meio de negociações. Esse comportamento reforça o presidencialismo nas relações diplomáticas e enfatiza o caráter nacionalista da região (Mariano, 2004; Sanahuja, 2016 *apud* Gonçalves, 2019).

3.2 Breve histórico da integração regional na América Latina

A integração latino-americana no século XX tem como ponto de partida a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), instituída em 1948 por iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) (Rivarola Paoli, 2007 *apud* Di Lorenzo, 2022). Essa e outras comissões criadas logo após a II Guerra Mundial almejavam reinserir as economias devastadas dos países no cenário internacional, contribuindo para a reconstrução dos Estados e a superação da crise econômica daquele período (Di Lorenzo, 2022). A CEPAL defendia a construção de uma integração econômica regional como estratégia para o desenvolvimento econômico, alicerçada em um sistema de preferências comerciais. Com isso, a criação de uma zona de livre-comércio era um dos principais objetivos da Comissão (Granillo Ocampo, 2007 *apud* Di Lorenzo, 2022).

A estratégia de integração econômica da CEPAL pretendia superar a baixa produção e o baixo crescimento econômico que predominavam nos países da América Latina (De Jesus Esteves, 2009). A criação de uma área de livre-comércio deveria ocorrer simultaneamente à reconstrução das economias da região, possibilitando a retomada da industrialização dos países. Para que o projeto fosse bem-sucedido, era fundamental o comprometimento dos governos e um plano de ação que garantisse que os ganhos da integração, principalmente com a expansão dos mercados consumidores e o aumento da produção, beneficiassem todos os países-membros (Baumann, 2005 *apud* De Jesus Esteves, 2009). É importante mencionar que, no período de criação da CEPAL, países como a Argentina, Brasil, Chile e México, passavam pelo processo de industrialização (Silveira; Angeli, 2020). No que tange ao Brasil, Fonseca (2004, *apud* Silveira; Angeli, 2020) destaca que já existia no país um ideal nacional voltado para o desenvolvimento. Nesse cenário, antes mesmo da instituição da CEPAL, diversos princípios da teoria cepalina já eram disseminados na região (Fonseca, 2000 *apud* Silveira; Angeli, 2020).

Ademais, a CEPAL via na industrialização um meio para enfrentar a vulnerabilidade externa própria dos países periféricos em processo de industrialização. A integração regional surgia, então, como uma resposta a esse problema (Bueno; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2014). Além disso, o modelo de industrialização adotado estava direcionado para a substituição de importações. Desse modo, buscava-se obter lucro por meio do livre comércio e, com isso, explorar a especialização produtiva entre os países. No entanto, a industrialização proposta pela Comissão não estava limitada à substituição de importações, mas correspondia a uma etapa de um projeto mais amplo, que visava à inserção dos países latino-americanos no comércio internacional (Braga, 2002).

Sob essa influência, a primeira tentativa de integração de mercados dos países latino-americanos ocorreu, de fato, na década de 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), estabelecida inicialmente entre Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Paraguai e Uruguai, com o Tratado de Montevideu (Di Lorenzo, 2022). A ALALC surgiu no momento em que a América Latina passava por uma fase de esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. As limitações desse modelo evidenciaram a restrita capacidade de importação dos países latino-americanos, que encontravam dificuldades para expandir sua produção, dado o reduzido tamanho de seus mercados internos, o que impedia o crescimento das economias da região. Em resposta a essa realidade, a CEPAL propôs, com a criação da ALALC, a expansão do mercado de consumo da produção substituta da esfera regional para a global. A Associação previa a eliminação gradual, em um prazo de até doze anos, de tarifas comerciais entre os países signatários, com o objetivo de estabelecer uma zona de livre-comércio na região, que se tornaria o principal instrumento de integração e cooperação econômica para a América Latina (De Castro Vieira, 2015).

Braga (2002) e Bueno; Ramanzini Júnior e Vigevani (2014) concordam que a CEPAL desempenhou um papel fundamental na criação da ALALC. Inicialmente bem recebida pelos países signatários, a Associação logo foi alvo de críticas por parte dos países com economias mais frágeis, que argumentavam que o modelo de integração beneficiava principalmente as maiores economias da região, como Brasil, Argentina e México. Nesse sentido, a ALALC representava apenas um meio comercial, mas não desenvolvimentista, funcionando apenas como um complemento para as economias nacionais (Vitte, 2013). Quanto aos fatores econômicos que resultaram no declínio da ALALC, é importante destacar o surgimento de sérias assimetrias entre os países latino-americanos. Enquanto os países com economias mais consolidadas, como Brasil, México e Argentina, relatavam resultados positivos, especialmente no setor manufatureiro, os países com economias mais frágeis ocupavam posições menos favoráveis no contexto regional (Bueno; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2014). Essa divergência nos princípios da ALALC resultou em um rompimento inicial, com a criação da Comunidade Andina (CAN), em 1969 (Vitte, 2013).

Diante desse cenário e na tentativa de reavaliar a integração regional na América Latina, foi instituída a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com o novo Tratado de Montevideu, assinado em 1980. O contexto de criação da nova associação se resumia ao aumento do endividamento externo, à grande deterioração dos termos de troca e ao enfraquecimento das exportações dos produtos latino-americanos no mercado global, durante a

década de 1980 (De Castro Vieira, 2015). Portanto, a ALADI sucedeu a ALALC na condução da integração regional e estabeleceu novos rumos para a integração, partindo do entendimento de que cada país latino-americano possui suas particularidades (Almeida, 1987 *apud* Barza, 2012). Inicialmente, a ALADI buscava preservar os ideais da antiga ALALC, incluindo as estratégias de negociação desenvolvidas (Barza, 2012), e, seguindo os princípios cepalinos, seu principal objetivo consistia em estabelecer um mercado comum latino-americano (De Castro Vieira, 2015).

O novo Tratado de Montevideu trazia uma proposta mais flexível e realista para a integração regional, em comparação com o anterior, baseada em acordos de alcance parcial e no reconhecimento das assimetrias entre os países-membros. Além disso, o tratado categorizava os países em três grupos, considerando seu nível de desenvolvimento: i) menor desenvolvimento econômico relativo; ii) desenvolvimento intermediário; e iii) mais desenvolvidos. Com isso, foi possível estabelecer um sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento, baseando-se na regra do tratamento diferenciado e nos princípios da não-reciprocidade e da cooperação comunitária. Dessa forma, uma das medidas adotadas para garantir o tratamento preferencial foi a eliminação de tarifas e outras barreiras que dificultavam a entrada de produtos, especialmente os industrializados, provenientes dos países com economias mais fracas, sem exigir reciprocidade. Assim, países de menor porte econômico não precisavam reduzir suas tarifas em relação aos demais membros (De Castro Vieira, 2015).

Posteriormente, na década de 1990, o processo de integração regional passou por importantes transformações. Observou-se uma transição nos ideais políticos de grande parte dos países da América. Praticamente todos os países do continente afastaram-se dos modelos de desenvolvimento inspirados pela CEPAL, com o intuito de se aliar ao novo ideal neoliberal (Motta *et al.*, 2013). De acordo com Cervo (2007 *apud* Motta *et al.*, 2013), o processo de redemocratização dos países da América Latina e as crises inflacionárias da década de 1980 foram condições determinantes para o declínio dos governos desenvolvimentistas e a aceitação do modelo de mercado neoliberal. No Brasil, a eleição do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) deu início a uma mudança nos princípios econômicos do país. Durante o governo Collor, o Brasil aderiu ao Consenso de Washington, alinhando-se às políticas liberais. Com o alinhamento continental em torno das pautas neoliberais, o governo norte-americano inaugurou a “Iniciativa para as Américas” que tinha por objetivo final firmar uma zona de livre-comércio entre todos os países do continente: a Área de Livre-comércio para as Américas (ALCA) (De Jesus Esteves, 2009).

Foi nessa conjuntura, marcada pela ascensão do neoliberalismo, que surgiu o Mercado Comum do Sul, com o Tratado de Assunção, durante o governo Collor, em 1991, sendo posteriormente consolidado na presidência de Fernando Henrique Cardoso (Motta et al., 2013). Com a mudança no modelo de desenvolvimento econômico, os países com governos neoliberais que aderiram ao bloco adotaram políticas contrárias às praticadas pela integração europeia: em vez de fortalecer a indústria local, optaram por abrir seus mercados para as multinacionais, que transferiam os lucros para seus países de origem (Cervo, 2007 *apud* Motta et al., 2013). A criação do Mercosul se dá, em parte, pela reaproximação dos governos do Brasil e da Argentina. Com a redemocratização desses países, foram restabelecidas as bases que colocaram fim às décadas de rivalidades e desconfianças. A partir desse ponto, os países passaram a reconhecer um ao outro como um aliado importante para sua estabilidade econômica e política (Corrêa, 2000 *apud* De Jesus Esteves, 2009).

Com o advento do século XXI, ocorreu na América Latina um fenômeno notável: a ascensão de partidos e lideranças de esquerda ao poder. Esse fenômeno caracteriza uma ruptura com a tradição histórica e política da região, que era liderada por regimes oligárquicos, ditaduras e governos conservadores de direita, eleitos por processos democráticos. A emergência simultânea de governos de esquerda em grande parte dos países latino-americanos ficou conhecida como a Onda Rosa (Da Silva, 2015). Após o fracasso da ALCA, que enfrentou resistência por parte dos governos da América Latina (Vitte, 2013), multiplicaram-se os acordos bilaterais na área de livre-comércio, o que resultou no declínio da integração regional e sub-regional (Nery, 2016). Contudo, a onda de governos progressistas no Cone Sul, nos anos 2000, reacendeu o interesse pelo regionalismo, agora com uma vertente pós-liberal que buscava promover os direitos humanos e reconhecia os movimentos sociais como atores importantes (Veiga; Rios, 2017 *apud* Quadros, 2019). Esse período também foi marcado por críticas à escassa participação dos governos em iniciativas de integração que, na prática, produziram poucos resultados. Assim, passou a ser valorizada uma atuação mais efetiva por parte dos Estados, por meio da cooperação regional. Foi nesse contexto que surgiram a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) (Quadros, 2019).

A Onda Rosa teve início no fim da década de 1990, com a eleição de Hugo Chávez, em 1998, na Venezuela, que ascendeu ao poder em um cenário de crise das instituições e partidos tradicionais. Em seguida, no ano de 2000, Ricardo Lagos, membro do Partido Socialista do Chile (PSCh), foi eleito presidente, marcando uma reaproximação com as ideias de esquerda

na Concertação – aliança que governava o país desde a redemocratização, em 1990. No Brasil, em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, membro do Partido dos Trabalhadores (PT), também foi eleito presidente. Nesse mesmo cenário, governos de orientação progressista também chegaram ao poder na Argentina, no Equador, na Nicarágua, no Paraguai e em El Salvador, no início dos anos 2000. Uma característica marcante da Onda Rosa foi a capacidade desses governos de se manterem no poder, por meio da reeleição ou sucessão política, como nos casos de Lula da Silva (2006), Hugo Chávez (2000, 2006 e 2012), Rafael Correa (2009 e 2013), Daniel Ortega (2011) e Evo Morales (2009 e 2014), que foram reeleitos (Da Silva, 2015).

Os novos governos buscaram fortalecer sua autonomia em relação às instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Além disso, procuraram instituir novas relações econômicas e políticas, em contraste com a forte influência norte-americana. Para isso, estreitaram os laços diplomáticos com a União Europeia, economias emergentes e países do Sul Global. Nessa linha de ação, os Estados rejeitaram coletivamente o projeto de integração econômica continental, proposto pelos Estados Unidos por meio da ALCA, no momento em que a Onda Rosa começava a ganhar força. As lideranças progressistas inseriram em suas agendas de política externa estratégias voltadas à ampliação da integração regional, enquanto os governos conservadores firmavam acordos bilaterais com os Estados Unidos na área de livre-comércio, mas sem abrir mão completamente dos mecanismos de integração regional. Diante disso, os governos progressistas latino-americanos passaram a exercer um protagonismo na promoção de novas instâncias de integração regional, como a União das Nações Sul-Americanas e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (Da Silva, 2015). Outra característica fundamental desse período foi caráter intergovernamental da integração regional, ou seja, o funcionamento dos blocos regionais estava diretamente vinculado às orientações dos governos nacionais (Quadros, 2019).

3.3 As principais iniciativas de regionalismo

3.3.1 *Mercosul*

O Mercosul foi idealizado como uma iniciativa de caráter econômico-comercial e político-estratégico para ampliar a influência do Brasil regional e internacionalmente, através do intercâmbio comercial e da coordenação política sul-americana (Abreu; Florêncio, 2015). Voltado para a promoção do comércio exterior regional, o bloco surgiu em um contexto de

reconfiguração da ordem internacional, no pós-Guerra Fria, marcado pela ascensão da democracia liberal norte-americana e pela consolidação de ideais neoliberais em escala global. Sua criação ocorreu após a superação das rivalidades históricas entre Brasil e Argentina, e, além desses países, contou, desde o início, com a adesão do Uruguai e do Paraguai. Os quatro governos, na época com ideais modernizadores e uma agenda de política externa liberal, viam na integração regional uma oportunidade de maior inserção internacional, capaz de ampliar a competitividade dos produtos locais no mercado mundial, caracterizado pela liberalização e alta concorrência (Osório, 2020).

O principal objetivo do bloco consiste em fomentar o desenvolvimento econômico dos Estados-membros, caracterizados por um significativo atraso econômico e baixas taxas de crescimento (Gazzola, 2016). Embora os países pretendessem criar um mercado comum, na prática, o Tratado de Assunção resultou em uma zona de livre-comércio que, devido a dificuldades relacionadas à redução de barreiras comerciais entre os países signatários, evoluiu para uma união aduaneira (Corrêa, 2000 *apud* De Jesus Esteves, 2009). Os acordos propostos pelo bloco incluíam a livre circulação de bens e serviços e a instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Além disso, previam a livre circulação de pessoas, a criação de uma moeda comum e a unificação da legislação dos países em diversos setores, como o comercial, o econômico e o fiscal. Porém, muito pouco disso foi, de fato, implementado, pois o Mercosul não conseguiu estabelecer uma estrutura institucional forte. (Motta et al., 2013).

Na visão de Abreu e Florêncio (2015), ao analisar as perspectivas do Mercosul enquanto união aduaneira, é fundamental considerar que, em 1991, a simples constituição de uma zona de livre-comércio poderia trazer prejuízos ao Brasil. O empresariado nacional correria o risco de perder espaço no mercado interno para os produtores de outros países do bloco que operassem com custos mais baixos, devido à importação de insumos com taxas reduzidas. Nesse contexto, é evidente o interesse comercial do Brasil na adoção de uma Tarifa Externa Comum. Silva (2006) enfatiza que, em seus primeiros anos de funcionamento, o Mercosul obteve grande êxito, pois elevou o comércio inter-regional e intensificou a interdependência entre os países da região. Contudo, o bloco interessava ao Brasil principalmente como um meio para consolidar sua liderança regional e se posicionar diante da proposta de integração norte-americana, a ALCA. Era, portanto, uma ferramenta para fortalecer a autonomia do Brasil no cenário internacional. Logo, um avanço em direção à supranacionalidade significaria, para o país, a perda de autonomia em relação às instituições regionais.

Diante disso, e considerando que o Brasil é o país que menos depende dos demais membros do bloco, o Mercosul se alinha aos interesses estratégicos do Estado brasileiro, pois contribui para consolidar sua posição enquanto líder regional e potência média no sistema internacional. Adicionalmente, destaca-se ainda o propósito brasileiro de conter a presença e influência dos Estados Unidos na América do Sul. Dessa forma, o Mercosul representa um dos principais pilares na estratégia de política externa brasileira para alavancar a posição do Estado internacionalmente, baseando-se no reconhecimento de sua liderança a nível regional e no status de potência média, com capacidade suficiente para influenciar de forma eficaz questões globais (Silva, 2006).

3.3.2 UNASUL

O início dos anos 2000 marcou a ascensão de governos progressistas em países-chave da América do Sul, como o Brasil, Argentina, Bolívia e Uruguai, com as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner, Evo Morales e Pepe Mujica, respectivamente. Esse cenário possibilitou a introdução de novos temas nas agendas de desenvolvimento e integração regional, especialmente voltados ao fortalecimento da soberania e autonomia dos países frente às dinâmicas do sistema capitalista global. Esse processo foi favorecido pelo chamado “giro à esquerda” na região, que culminou, em 2008, na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), sancionada pelos doze presidentes do subcontinente (De Oliveira Cruz, 2020). A UNASUL representou uma iniciativa inédita de coordenação política entre todos os países da América do Sul, tornando-se um marco na evolução da integração regional. Apesar das diversas tentativas anteriores de integração latino-americana e sub-regional, nenhuma delas havia resultado em uma organização ou instrumento jurídico tão abrangente quanto a UNASUL, que reuniu os doze países do subcontinente em um único acordo formal (Nery, 2016).

A proposta do bloco envolvia a construção de um espaço comum de cooperação econômica, cultural, política e social entre os países (Ministério das Relações Exteriores, 2001 *apud* Vitte, 2013). Em 23 de maio de 2008, uma reunião extraordinária entre os chefes de Estado sul-americanos foi realizada em Brasília, resultando na assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL. O preâmbulo do documento remete à trajetória compartilhada entre os países signatários e à atuação dos presidentes rumo à independência e à construção de um futuro compartilhado. Além disso, o texto expressa o comprometimento dos países em desenvolver a identidade sul-americana e promover a integração regional nas áreas de economia, política,

energética, social, meio ambiente e infraestrutura, destacando a necessidade de reduzir as assimetrias entre os Estados, e sublinha que a integração regional é um passo estratégico para fortalecer o multilateralismo e contribuir para a construção de um mundo multipolar (Botelho, 2013; Unasul, 2008 *apud* Nery, 2016).

Desse modo, a UNASUL, sob a liderança do Brasil, buscou alinhar os interesses de todos os países signatários, reafirmando a intenção brasileira de se afirmar como líder regional. A formação do bloco foi interpretada como uma oportunidade estratégica para o Brasil, pois possibilitava a ampliação do mercado para os produtos manufaturados brasileiros, além de conceder acesso a fontes energéticas, como o gás natural (Costa, 2018). Segundo Vigevani e Júnior (2014), observam-se mudanças significativas no papel da integração regional para a política externa brasileira, desde a reaproximação entre o Brasil e a Argentina, em meados da década de 1980 – impulsionada pela onda de regimes civis –, passando pela criação do Mercosul e culminando no surgimento da UNASUL.

Essas transformações refletem a crescente valorização da cooperação regional como uma via de fortalecimento da posição internacional do Brasil. A tentativa de expandir a integração e a cooperação do Cone Sul para toda a América do Sul tem representado uma das principais diretrizes da política externa brasileira, em consonância com a tradicional valorização do princípio da autonomia na condução das relações exteriores do país. Ao longo dos anos 2000, sucessivos governos maximizaram seus esforços rumo à expansão da integração regional, visando incorporar um maior número de atores ao Mercosul. Simultaneamente, ampliaram também o alcance dessas iniciativas, criando novas instâncias para o diálogo político e novos projetos conjuntos (Gardini e Lambert, 2010 *apud* Vigevani; Júnior, 2014). Assim, a UNASUL passou a desempenhar um papel estratégico na agenda brasileira de integração regional. (Vigevani; Júnior, 2014).

3.3.3 CELAC

A crise financeira global, que culminou em 2008, expôs a fragilidade tanto do multilateralismo político e econômico vigente quanto do modelo unilateral adotado pelos Estados Unidos. Nesse contexto, o fortalecimento de potências emergentes, como o Brasil e a China – que começavam a ganhar espaço no sistema internacional –, e o surgimento de desafios globais, como as crises energéticas e climáticas, levaram a comunidade internacional a

reconhecer a necessidade de construir respostas coletivas para enfrentar tais questões. Diante desse cenário, os países da América Latina precisavam desenvolver novas estratégias que possibilitassem a adoção de uma postura política coordenada e eficaz, capaz de inserir seus interesses de forma articulada nas principais pautas da nova agenda internacional. Tradicionalmente, as iniciativas de integração se colocaram como um caminho viável para alcançar esse objetivo. Assim, as políticas externas dos Estados nacionais convergiam em favor da criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), uma organização composta por países da região, sem a participação dos Estados Unidos (Pereira, 2016).

Além disso, conforme destacam Da Silva e Da Silveira (2013), a criação da CELAC foi resultado direto do esgotamento da ALCA e da busca por uma integração regional mais autônoma e alinhada às prioridades latino-americanas. Com a rejeição da ALCA pelos países da América Latina, o Brasil viu a oportunidade de estreitar seus laços com os países da região. Esse processo teve início com a realização da I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), proposta pelo Brasil em 2008. A cúpula contou com a participação de 33 países da América Latina e Caribe. Na ocasião, foi adotada a Declaração de Salvador, que propôs o alinhamento dos Estados em torno de uma agenda voltada à cooperação nas áreas de energia, infraestrutura, desenvolvimento sustentável e combate à fome e à pobreza. Em 2010, durante a Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, foi formalmente anunciada criação CELAC, com o propósito de fortalecer a coordenação política e aprofundar a integração regional. O bloco reuniria os 33 países da América Latina e do Caribe. No entanto, foi somente em 2011, durante a CALC III, na Venezuela, que se completou o processo de constituição da CELAC, marcando sua formalização como organismo regional, com a assinatura de documentos essenciais para sua consolidação como bloco (Brasil, 2010b *apud* Da Silva e Da Silveira, 2013).

Quanto ao papel da CELAC como mais um instrumento de inserção internacional do Brasil, Jung (2017) aponta que o país demonstra claras intenções de promover o desenvolvimento regional e expandir a integração com seus vizinhos. Todavia, observa-se também que o Brasil articula as instituições regionais conforme seus próprios interesses de projeção internacional. Nesse ponto, há uma tentativa de alinhar as organizações regionais, incluindo a CELAC, conforme suas próprias prioridades. Essa atitude evidencia uma estratégia inteligente e dinâmica por parte do Brasil, voltada à consolidação de sua liderança na América Latina. Tal abordagem, contudo, reflete uma política de natureza subimperialista, criando

relações de centro e periferia na região. Assim, a CELAC – ao lado de outras instituições regionais – integra a estratégia brasileira de fomentar a integração da América latina, ao mesmo tempo em que busca se consolidar como um ator cada vez mais relevante no cenário internacional.

Em suma, considerando a importância da integração regional para os países latino-americanos, é possível perceber que esse processo assumiu diferentes formas e significados ao longo do tempo. No caso do Brasil, a integração regional esteve presente de maneira recorrente nas diretrizes da política externa, como exposto nessa seção. Assim, a próxima seção analisa como esse tema foi tratado durante o governo Bolsonaro, marcado por uma transformação nas prioridades e nas estratégias adotadas para a região latino-americana.

4 MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

Segundo Mariano (2015), uma das principais características da política externa brasileira é o seu caráter de continuidade. Diante disso, o autor ressalta que, ao analisar sua trajetória histórica da política externa brasileira, com base na literatura especializada, é possível identificar certas diretrizes que orientam as decisões nessa área. Cervo (1992 *apud* Mariano, 2015) sublinha que tais diretrizes podem ser compreendidas como tradições historicamente consolidadas, capazes de manter sua vigência, independentemente das mudanças de governo e das transformações na estrutura organizacional do Estado. Nesse sentido, a busca por um papel relevante no cenário internacional configura-se, para o Brasil, como uma dessas tradições, expressando uma orientação persistente da sua política externa em direção ao reconhecimento e à projeção global do país. De modo semelhante a isso, as concepções brasileiras acerca da integração regional são influenciadas tanto pela extensão territorial do país quanto pela aspiração histórica a uma posição de destaque internacional (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2010).

Conforme exposto nos capítulos anteriores, a integração regional configura um dos principais pilares da política externa brasileira e, nas últimas três décadas, tem sido utilizada pelo Brasil como um instrumento para alcançar objetivos específicos nessa área, ainda que com variações nas estratégias adotadas e na abrangência conferida a essa integração (Normando, 2019). A década de 1980 representou um grande passo nos processos de integração da América Latina, impulsionados, principalmente, pela atuação da diplomacia brasileira. Nesse período, o país buscou promover a criação de uma agenda unificadora em torno dos interesses dos países da região. Esse posicionamento contribuiu para ampliar a projeção internacional do Brasil e, posteriormente, ao final dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), reacendeu as discussões sobre um possível subimperialismo brasileiro na América Latina (Araujo, 2011).

Dito isso, a participação do Brasil no processo de integração regional, tanto no passado quanto atualmente, deve ser analisada à luz dos fatores estruturais e históricos da política externa. Esses fatores não necessariamente indicam a rigidez ou a impossibilidade de mudanças, mas são aspectos fundamentais para a compreensão mais precisa das dificuldades enfrentadas durante esse processo (Vigevani *et al.*, 2008). Como destaca De Oliveira Cruz (2018), a

liderança regional do Brasil deve ser observada levando em consideração a combinação de dois fatores: a geopolítica e a economia. A autora enfatiza que o Brasil é percebido como uma semiperiferia frente à economia mundial. Essa condição de subordinação se expressa, principalmente, em suas trocas comerciais com outros países. Todavia, no contexto regional, com a integração, o Brasil tende a obter maiores ganhos em relação a outros Estados, uma vez que desempenha um papel central no subsistema. Isso não significa que o Estado brasileiro seja o único beneficiado, mas que, em geral, seus ganhos são maiores do que os de outros países, como o Paraguai ou o Uruguai.

Outrossim, é fato que a Constituição Brasileira de 1988 estabelece como princípio essencial a integração entre os países da América Latina. O texto ainda prevê a criação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 1988 *apud* Rodrigues, 2015). No entanto, assim como a Constituição aborda diversas outras prioridades para o Estado, os responsáveis pela formulação da política externa também tendem a priorizar outras diretrizes e interesses (Rodrigues, 2015). No caso do governo Bolsonaro, sua política externa diverge das diretrizes de continuidade observados no histórico da política externa brasileira. Durante seu mandato, o então presidente provocou mudanças na posição internacional do Brasil, nos âmbitos bilateral, regional e multilateral. Nesse contexto, o governo alterou suas prioridades e estratégias, rompendo com essa característica de continuidade e se afastando do compromisso de manter o diálogo aberto com parceiros tradicionais, administrar a integração regional – especialmente por meio do Mercosul – e estreitar os laços diplomáticos com instituições multilaterais (Saraiva; Albuquerque, 2022).

Esta seção aborda as mudanças na política externa durante o governo Bolsonaro, com foco nas transformações ocorridas na abordagem do Brasil em relação à integração regional. Inicialmente, analisa o caráter contínuo da política externa anterior ao governo de Jair Bolsonaro, destacando as tradições que, ao longo dos anos, procuraram elevar o Brasil a uma posição relevante no cenário internacional e promover a integração regional como um dos pilares estratégicos da atuação diplomática do país, fomentando, então, a liderança brasileira na América Latina. A partir disso, examina as rupturas promovidas durante o governo Bolsonaro, marcadas por uma reorientação das prioridades diplomáticas, pelo distanciamento em relação aos mecanismos de integração regional, como o Mercosul e a UNASUL, e pela adoção de uma política externa de viés ideológico que enfraqueceu a participação brasileira em fóruns multilaterais e comprometeu sua capacidade de articulação regional.

4.1 A política externa brasileira para a integração regional antes do governo Bolsonaro

A década de 1990 trouxe mudanças significativas para as diretrizes da política externa brasileira, rompendo com padrão de continuidade observado desde os anos 1970 (Silva, 2005). O fim da Guerra Fria redefiniu os rumos da política externa, e a nova postura adotada pelo Brasil visava ampliar a influência do país na definição da agenda internacional na Nova Ordem Mundial. Nesse cenário, assuntos relacionados a direitos humanos, democratização, meio ambiente, direitos sociais, reformas liberais e, principalmente, integração latino-americana passaram a ser temas centrais nos discursos e ações da diplomacia brasileira, evidenciando as novas prioridades do Estado (Araújo, 2011). Assim, a nova agenda de inserção internacional do Brasil se moldou ao contexto de globalização e aderiu às políticas neoliberais para fomentar o desenvolvimento e superar a crise econômica da década de 1980. Não obstante, o Brasil também visava lapidar sua imagem como líder regional e promover sua inserção global, em resposta ao aumento da vulnerabilidade externa e, para tal fim, buscou estreitar os laços com nações desenvolvidas (Silva, 2005).

Em linhas gerais, as bases da política externa brasileira nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) seguiram princípios tradicionais: respeito aos princípios da autodeterminação e não intervenção, pacifismo, respeito ao direito internacional e o pragmatismo, este último concebido como instrumento crucial para a defesa dos interesses nacionais. Durante o governo, observou-se a ascensão de uma política externa com ênfase no entorno geográfico, que passou a constituir um referencial constante nas ações internacionais do país (Vigevani *et al.* 2003). A abordagem adotada em relação ao Mercosul coincidiu com os interesses de regionalismo aberto e desenvolvimento do governo argentino e possibilitou a adesão do Brasil a normas e regimes internacionais de seu interesse, sem a necessidade de adotar posturas exclusivistas ou de alinhamento automático (Pinheiro, 1998 *apud* Vigevani *et al.* 2003). Nessa conjuntura, entende-se o regionalismo aberto como uma estratégia de desenvolvimento voltada à liberalização e ao fortalecimento da interdependência econômica, impulsionada por acordos preferenciais de integração, em um cenário, na época, marcado pela abertura de mercados e pela redução da regulação estatal. Os principais objetivos dessa estratégia, que ganhou força na América Latina na década de 1990, consistiam em fomentar a

competitividade nos mercados da região e favorecer a construção de um sistema econômico internacional com menos barreiras protecionistas (Araujo, 2011).

De acordo com Duarte (2021), o projeto de integração regional assumiu um papel de destaque no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo elevado à condição de prioridade política e estratégica na política externa brasileira. A articulação entre as políticas interna e externa conferiu relevância à diplomacia brasileira e ao processo de integração regional do Cone Sul. Nesse contexto, o Brasil assumiu um papel central no desenvolvimento institucional do Mercosul. A política externa era orientada por uma estratégia que buscava projetar o país como líder regional. Portanto:

[...] a política exterior que o Brasil teria com o MERCOSUL seria aquela que lhe permitiria responder aos novos desafios internacionais [...]. Em suma, a política brasileira para o Mercosul teve três finalidades: 1) permitir abrir gradualmente sua economia à economia mundial, fortalecido pela amplificação do mercado subregional, logo regional (ALCSA), graças aos ganhos de escala; 2) enfrentar os desafios econômicos e políticos das estratégias hegemônicas norte-americanas na América Latina (ALCA); 3) alcançar o reconhecimento mundial como potência média, graças a sua liderança política no bloco e à dimensão de um mercado que o teria como o centro econômico-industrial fundamental (Bernal Meza, 2002, p. 44 *apud* De Farias, 2011, p. 265).

Nesse cenário, o Brasil adotou uma postura firme em defesa do multilateralismo e da integração regional para condução de suas relações internacionais, principalmente em assuntos voltados a questões econômico-comerciais, como revela a adesão do Brasil à Organização Mundial do Comércio (OMC) (Silva, 2005). Para Fernando Henrique Cardoso (1993 *apud* Silva, 2005), a política externa brasileira não admite simplificações ou rótulos. Os múltiplos interesses do país no plano internacional indicam a necessidade de manter a abertura a diversas oportunidades. Não é, portanto, necessário limitar a atuação do Brasil a parcerias excludentes ou critérios simplificados, pelo contrário, o Brasil deve atuar em múltiplos cenários e estabelecer uma ampla gama de parcerias. Assim, durante seu mandato, foi firmado, em 1995, um acordo inter-regional de cooperação com a União Europeia; juntamente a isso, o Brasil rejeitou a proposta de criação da Área de Livre-Comércio para as Américas, no curto prazo. Ademais, defendeu a continuidade do processo de integração do Mercosul e sugeriu a formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), como fase anterior à instituição de uma área de livre-comércio em escala hemisférica (Silva, 2005).

Posteriormente, com o governo Lula (2003-2010), intensificou-se a política externa orientada por interesses autônomos. A diversificação dos parceiros comerciais do Brasil contribuiu para reduzir a vulnerabilidade do país a choques externos, diminuindo a relação de

dependência a um único mercado, aumentando, assim, a estabilidade e segurança do Estado (Lima, 2024). Adicionalmente, quando se tornou presidente, Lula da Silva estabeleceu três principais diretrizes para sua política externa (Jacomo; Oliveira, 2011): a defesa do multilateralismo, seguida pela chamada “Opção Sul-Americana” (Garcia, 2010 *apud* Jacomo; Oliveira, 2011) e, finalmente, a prática de uma “política externa ativa e ativa”, voltada ao fortalecimento das relações com países do hemisfério Sul (Vigevani; Cepaluni, 2007; Almeida, 2007 *apud* Jacomo; Oliveira, 2011).

É válido destacar que o interesse nacional do governo Lula, como afirma Meireles (2021), foi pautado em uma estratégia de desenvolvimento autônomo por meio da diversificação. Essa abordagem consistia na ampliação das parcerias internacionais como meio para fortalecer o protagonismo do Brasil no cenário internacional. Tal estratégia também priorizava a cooperação Sul-Sul e evidenciava, mais uma vez, a intenção do país em assumir o papel de líder regional. Desse modo, fomentar a integração regional, especialmente na América do Sul, configurava-se como um dos principais objetivos do governo, uma vez que os países vizinhos eram concebidos como parceiros fundamentais para a preservação da paz e da estabilidade política. Naquele contexto, a integração regional, de forma geral, oferecia maiores vantagens do que a adoção de posturas unilaterais (Oliveira, 2012 *apud* De Lima, 2024).

Ademais, observou-se um fortalecimento do papel de liderança regional do Brasil e um aprofundamento dos vínculos diplomáticos com a América Latina (Carvalho; Gonçalves, 2018). O governo Lula estreitou as relações Sul-Sul, tanto dentro quanto fora do hemisfério (Pecequillo, 2013a *apud* Carvalho; Gonçalves, 2018) e, a partir disso, buscou conquistar uma maior autonomia em relação à grande potência norte-americana, a fim de consolidar sua liderança na região. Nessa linha de ação, o Brasil liderou o encontro que reuniu os 33 países da América Latina e do Caribe e resultou na criação da CELAC, em 2008 (Carvalho; Gonçalves, 2018). Nesse ponto, a integração regional passou a desempenhar um papel central no fortalecimento da América do Sul no contexto internacional, na medida em que o Brasil promovia o multilateralismo, com ênfase na região, exercendo, assim, uma política externa mais assertiva e proativa. No âmbito da economia, iniciativas de integração, como o Mercosul e a UNASUL, contribuíram para o aumento da competitividade e da rentabilidade dos investimentos da região. Adicionalmente, as negociações com as grandes potências passaram a ser conduzidas de forma conjunta, conferindo uma maior influência e representatividade aos países sul-americanos (Jesus; Jacomo, 2009 *apud* Jacomo; Oliveira, 2011).

No que tange ao Governo Dilma Rousseff (2011-2016), é correto afirmar que, inicialmente, procurou dar continuidade às diretrizes de política externa do governo Lula. Destacam-se, nesse contexto, a postura revisionista em torno das instituições internacionais, a forte atuação em fóruns multilaterais, com ênfase na representação dos países do Sul Global, e a manutenção das estratégias voltadas ao fortalecimento da presença do Brasil na América do Sul (Gomes Saraiva; Bom Gomes, 2016). Por conseguinte, o ideal de regionalismo se manteve nesse governo, sobressaindo-se na atuação do Brasil no Mercosul e na UNASUL (Cervo e Lessa, 2014, *apud* Normando, 2019). Em seu discurso de posse, em 2011, a Presidente reafirmou a concepção do subcontinente como uma ferramenta estratégica para a inserção internacional do Brasil. Diante disso, e apesar do eventual enfraquecimento de sua política externa, constata-se que, no âmbito discursivo, Dilma Rousseff manteve um alinhamento em torno das estratégias voltadas à integração regional sul-americana e à ideia de regionalismo político desenvolvida no governo anterior, no qual a integração passou a ser vista para além das áreas econômica e comercial, sendo concebida como parte de um processo para a construção de uma identidade sul-americana (Normando, 2019). Portanto,

a diplomacia daquele período se mobilizou para ocupar um espaço ampliado de atuação, herdado da gestão anterior, pelas vias bilateral, regional e inter-regional. Em 2011 vieram ao Brasil em visita oficial 16 chefes de Estado e 30 chanceleres. Em 2012 foram 18 chefes de Estado e 32 chanceleres. Em pouco mais de dois anos, a presidente da República realizou 30 visitas bilaterais e participou de 19 eventos multilaterais, além das cúpulas do G20, BRICS, IBAS, Mercosul, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (De Aguiar Patriota, 2023, p. 23-24).

Entretanto, como afirmam Carvalho e Gonçalves (2018), a política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul foi marcada por elementos de continuidade, ao mesmo tempo em que dava sinais de uma menor proatividade. Por um lado, o Brasil preservou objetivos centrais, como a ampliação de parcerias internacionais – com maior foco para a cooperação Sul-Sul –, o empenho em torno da consolidação da América do Sul como prioridade geopolítica e o interesse em assumir a liderança regional, a fim de fortalecer a presença brasileira no contexto global. Por outro lado, os investimentos direcionados à política externa foram significativamente reduzidos durante o governo, em comparação às gestões anteriores (Lessa; Cervo, 2014; Saraiva, 2014 *apud* Carvalho; Gonçalves, 2018).

O cenário externo desfavorável, somado ao agravamento da situação econômica do Brasil, contribuiu para a redução do protagonismo brasileiro nos temas de política externa e integração regional. Internamente, o baixo crescimento e o aumento da inflação resultaram em

cortes de gastos e, diante disso, o Brasil se tornou menos proativo internacionalmente (Cornetet, 2014; Casarões, 2016 *apud* Carvalho; Gonçalves, 2018). Simultaneamente a isso, em 2013, o governo atravessou uma onda de insatisfação popular, incluindo manifestações e denúncias contra os esquemas de corrupção envolvendo a Petrobras. Essa conjuntura resultou no agravamento da crise política, culminando, assim, no *impeachment* de Dilma Rousseff, aprovado em 2016 (Carvalho; Gonçalves, 2018).

4.2 As mudanças na política externa brasileira para a integração regional durante o governo Bolsonaro

Jair Messias Bolsonaro chegou à Presidência, em 2019, apoiado por uma base conservadora composta por liberais da área empresarial, comunidades religiosas – com destaque para os evangélicos –, militares, representantes do agronegócio e adeptos às ideias de Olavo de Carvalho. Nesse cenário, seu plano de governo e as estratégias adotadas nos primeiros anos de sua administração indicavam mudanças significativas na política externa brasileira (Reis da Silva, 2022). A vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018 abriu caminho para a ascensão de novos grupos sociais organizados em torno de uma política ideológica classificada, segundo Correa e Silva (2013), como “nova direita”. A visão de mundo inaugurada pelo governo visava dismantlar as políticas tradicionais consolidadas desde o processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980. Assim, nesse processo de desmonte, a diplomacia brasileira passou por transformações que culminaram no rebaixamento da América do Sul como prioridade estratégica na política externa brasileira.

De modo geral, no que tange à integração regional, Hirst e Maciel (2022) pontuam que o governo Bolsonaro não apresentou um projeto bem definido para a América Latina (ou para a América do Sul, especificamente). Inicialmente, o Presidente deu continuidade ao afastamento das iniciativas, programas e compromissos vinculados ao desenvolvimento latino-americano, iniciado no governo Temer. Concomitantemente, foi possível observar uma influência mútua entre as agendas doméstica e internacional, refletindo na atuação do Brasil no âmbito regional. Bolsonaro buscou estreitar os laços diplomáticos com os chefes de Estado de

países vizinhos que seguiam uma ideologia conservadora, como Iván Duque Márquez, presidente da Colômbia de 2018 a 2022; Sebastián Piñera, que governou o Chile de 2010 a 2014 e de 2018 a 2022; e Mauricio Macri, presidente da Argentina de 2015 a 2019. De acordo com Hirst e Maciel (2022), esses três países funcionaram como um ponto de apoio para que o governo brasileiro se aproximasse dos Estados Unidos, alinhando-se, assim, aos ideais da potência norte-americana.

Hirst e Maciel (2022) destacam, ainda, que, uma vez que compartilhavam da mesma base política conservadora, os quatro governos se articularam de modo a formar uma frente de oposição ao governo venezuelano de Nicolás Maduro, ao governo de Cuba e ao grupo ALBA (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América). Essa postura evidenciou o desdém do governo Bolsonaro pelo regionalismo da América Latina. Nesse ponto, a falta de interesse ficou ainda mais clara com o estreitamento das rivalidades políticas entre os governos da região, principalmente depois que Alberto Fernández se tornou presidente da Argentina, em 2019. Nesse cenário, a política externa do governo Bolsonaro foi caracterizada pelo distanciamento do multilateralismo. O Brasil se alinhou aos Estados Unidos, isolou-se internacionalmente e abriu mão do protagonismo regional (Richinitti, 2025). A fim de estabelecer relações diplomáticas ditas “não ideológicas”, Bolsonaro passou a se aproximar de países sul-americanos governados por líderes de direita. Nessas parcerias, seu foco era a cooperação comercial, relegando outras dimensões políticas. No entanto, o resultado disso não foi uma política externa desvinculada de ideologias, mas um distanciamento contínuo dos governos de esquerda (Hernández; Mesquita, 2020), somado ao desmonte da agenda integracionista tradicional do Brasil, que foi deixada de lado. Assim, a região foi gradualmente privada de estratégias autonomistas institucionalizadas (Caetano; López e Luján, 2019 *apud* Hernández; Mesquita, 2020).

Diante disso, a integração regional foi progressivamente desarticulada durante o governo (Baptista *et al.* 2020), pois, assim como apontam Saraiva e Albuquerque (2022):

Em ruptura com as correntes anteriores, a política externa de Bolsonaro teve como base ideológica outros critérios como o antiglobalismo e o conservadorismo, rompendo com a abordagem majoritariamente pragmática e com vistas a reforçar a imagem de ator internacional responsável e cooperativo. Casarões & Saraiva (2021) apontam para o antiglobalismo, o anticomunismo e o nacionalismo religioso como cimento ideológico para a política bolsonarista. Em citação dos autores: “nas palavras do chanceler Ernesto Araújo, com a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018, “[o] Brasil subitamente se redefiniu como um país conservador, antiglobalista e nacionalista” (Saraiva; Albuquerque, 2022, p. 154-155).

Essa ruptura se mostrou ainda mais nítida com a saída do Brasil da UNASUL. Em abril de 2019, o Brasil anunciou oficialmente sua saída do bloco (Verdélío, 2019 *apud* Baptista *et al.* 2020), dando continuidade à suspensão iniciada na gestão anterior, em conformidade com a postura de outros governos de orientação política de direita e centro-direita da região. Essa ação marcou a implementação de uma agenda fundamentada em novas diretrizes de caráter ideológico-conservador que, a partir de então, influenciariam as relações bilaterais e multilaterais Brasil, algo que já vinha sendo sinalizado nas declarações públicas do presidente, dos seus familiares e dos membros do alto escalão governamental (Baptista *et al.* 2020). Nessa conjuntura, com a saída do Brasil, Chile, Argentina, Peru, Paraguai e Colômbia da UNASUL, iniciou-se o processo de dissolução da coesão regional alcançada na década anterior, marcando o início de uma nova fase para a integração da região (Oliveira, 2022). Esse momento foi caracterizado pela abertura da América do Sul a uma agenda neoliberal e pelo afastamento dos governos dos princípios de cooperação anteriormente estabelecidos, comprometendo os avanços da integração regional conquistados no período em que a UNASUL esteve ativa (Oliveira Cruz, 2019 *apud* Oliveira, 2022). Consequentemente, a desvalorização da UNASUL tornou o cenário regional mais favorável à criação de uma nova organização: o Foro para o Desenvolvimento e Progresso da América do Sul (PROSUL) (Oliveira, 2022).

A proposta de criação do PROSUL tinha por objetivo estabelecer uma nova forma de articulação regional que representasse os interesses e as prioridades dos governos sul-americanos críticos à UNASUL. O Foro foi idealizado como um mecanismo de coordenação de políticas públicas voltadas à defesa da democracia, das economias de mercado, da independência dos poderes e de uma agenda social sustentável. Diferentemente da UNASUL, o PROSUL apresenta uma estrutura mais flexível, tanto em termos de custo, quanto de mecanismos decisórios, além de não contar com uma sede própria, como ocorre com a UNASUL, cuja sede está localizada em Quito, no Equador (Júnior, 2021). Assim, a iniciativa também se propôs a tratar de maneira mais adaptável, ou menos rígida (em comparação com os demais blocos regionais), os assuntos de integração, saúde, infraestrutura, energia, criminalidade, defesa e prevenção de desastres naturais (Verdélío, 2019). Outra diferença entre as duas organizações está no número de membros; na época, 12 países participavam da UNASUL e, com a instituição do PROSUL, 4 desses Estados – Uruguai, Suriname, Venezuela e Bolívia – deixaram de fazer parte da nova iniciativa. Além disso, sob uma ótica ideológica, os países fundadores da UNASUL apresentavam orientações políticas alinhadas à esquerda, enquanto os membros do PROSUL possuíam um perfil conservador ou de direita (Júnior, 2021).

Em continuidade à discussão sobre a integração regional durante a gestão de Bolsonaro, é relevante mencionar o acordo entre o Mercosul e a União Europeia (UE). Segundo Delazari (2024), um acordo entre os dois blocos era amplamente discutido desde a década de 1990 e, durante o governo Bolsonaro, continuou a ser um tema de grande relevância. Ambos os blocos viam na parceria uma oportunidade de fortalecimento das relações entre os dois continentes. As negociações entre os dois blocos, retomadas no governo Bolsonaro, coincidiram com o período em que o Brasil passou a adotar uma nova orientação em sua política externa. Conseqüentemente, em face a essa mudança, surgiram obstáculos na ratificação do acordo, sobretudo devido a impasses relacionados à agenda ambiental, que configurava um tema central para a União Europeia. A postura do governo brasileiro, no que tange ao desenvolvimento sustentável, caminhava em sentido oposto às expectativas da União Europeia, estando alinhada aos interesses da bancada agrária do Congresso Nacional, frequentemente associada ao aumento do desmatamento da Amazônia (UOL, 2020 *apud* Delazari, 2024). Somado a isso, as rivalidades entre Bolsonaro e Emmanuel Macron, Presidente da França (2017-presente), agravaram o cenário. A liderança e influência de Macron no bloco europeu, principalmente em assuntos ligados à sustentabilidade, contribuíram para o desgaste da relação entre o Brasil e a França. O presidente francês declarou que não apoiaria a ratificação do acordo diante das condições apresentadas pelo governo brasileiro em sua agenda ambiental. Assim, a relação conturbada entre os países barrou a tentativa do Brasil de aprofundar a integração regional e fortalecer, mais uma vez, a influência brasileira no cenário internacional (BBC Brasil, 2021 *apud* Delazari, 2024).

4.3 O foco em relações bilaterais e suas implicações para a cooperação na América Latina

Conforme aponta Medeiros (2022), durante o mandato de Bolsonaro, o Brasil passou a priorizar uma política pautada no bilateralismo, rompendo com a tradição multilateralista que havia marcado os governos anteriores. Em sua campanha eleitoral, em 2018, o ex-Presidente estruturou suas propostas de política externa em cinco principais pontos: i) o alinhamento com os Estados Unidos, Israel e Taiwan; ii) a abertura da economia, a partir da redução de tarifas e da promoção de acordos bilaterais; iii) o estreitamento de laços diplomáticos e da integração regional na América Latina – desde que com países que “não sejam ditaduras”; iv) a

transferência da embaixada do Brasil em Israel para Jerusalém; e v) o apoio à mudança urgente de governo na Venezuela, com sanções ao regime vigente (Folha de São Paulo, 2018 *apud* Vidigal, 2019). Essa atitude, além de causar surpresa em muitos analistas de política externa, sinalizou um rompimento com princípios constitucionais, como a não-intervenção e o desenvolvimento da integração regional latino-americana (Vidigal, 2019). Lucas Scherer (2022 *apud* Marinho, 2024) define a política externa bolsonarista como orientada pela lógica da “autonomia pelo distanciamento”. Ainda que sustentasse em seu discurso a promessa de uma política exterior livre de ideologias, na prática, Bolsonaro empenhou-se em se desvincular, de maneira explícita e sistemática, dos legados associados às gestões petistas e, conseqüentemente, seu governo foi marcado por uma alta ideologização de suas políticas (Ferrari, 2023).

Para Buarque (2023), desde que foi eleito presidente, Bolsonaro adotou uma retórica alinhada à de Donald Trump, deixando claro sua desconfiança em relação às instituições internacionais e saindo em defesa de uma narrativa antiglobalista. Nessa linha de pensamento, sua diplomacia rejeitava por completo a tradicional multipolaridade que, por anos, havia orientado a política externa nos governos anteriores (Spektor, 2019 *apud* Buarque, 2023). Essa nova abordagem era justificada pelo entendimento de que a multipolaridade reforçava uma relação desigual de poder, sendo apresentada como parte de uma luta ideológica contra um inimigo. Nessa perspectiva, as instituições eram vistas como organizações sustentadas por globalistas e aliados da esquerda (Guimarães; Oliveira e Silva, 2021 *apud* Buarque, 2023) Para Vidigal (2019), a política de Donald Trump não estava necessariamente pautada no capitalismo e no ideal de democracia liberal, mas na supervalorização de um passado simbólico, da história e da cultura ocidental. Sob esse ponto de vista, o nacionalismo é concebido como parte indissociável da identidade ocidental. Nas palavras de Vidigal (2019):

A partir das semelhanças entre as políticas externas dos dois países – desconfiança quanto a arranjos multilaterais, equidistância em relação à China, aproximação com Israel e Taiwan, e da condenação do regime político da Venezuela – pode-se inferir que houve entendimento prévio entre Trump e Bolsonaro [...], tornando a política externa brasileira um espelhamento forçado da política externa norte-americana. Na ausência de explicações razoáveis para a restrição de investimentos chineses no Brasil, para o anúncio da aproximação com Taiwan, para eventual ingerência na Venezuela, e mesmo para o alinhamento acrítico à administração Trump, a opção de Ernesto Araújo foi por um texto aparentemente erudito, hermético em seus símbolos e messiânico em suas proposições. O alinhamento foi tomado por pertencimento ao Ocidente, futuras coalizões em contexto de conflito de grandes proporções foram justificadas pelo ocidentalismo e os fatores estruturantes das relações internacionais, os interesses econômicos e políticos, foram substituídos pela ação de Deus (Vidigal, 2019, p. 5).

Diante disso, como observam Gomes Saraiva e Costa Silva (2019), o regionalismo latino-americano passou a ser profundamente influenciado por orientações ideológicas. A proposta de uma integração ampliada, para além das esferas econômica e comercial, abarcando também questões sociais e de infraestrutura, consolidou-se durante a ascensão de governos progressistas. Entretanto, a partir da década de 2010, com a reconfiguração política e a chegada de lideranças liberais e conservadoras ao poder – como o próprio governo Bolsonaro –, essa perspectiva começou a perder força, uma vez que as divergências ideológicas entre os novos governos comprometeram a continuidade dos projetos integracionistas. O resultado disso foi o desmonte regional e a retomada de um enfoque essencialmente comercial, em contraste com os ideais disseminados durante a Onda Rosa. Desde o início, o governo Bolsonaro demonstrou uma forte preferência pelo bilateralismo, em detrimento do multilateralismo (Chade, 2019 *apud* Baptista *et al.*, 2020). Essa mudança também se refletiu na escolha dos parceiros prioritários no cenário internacional, privilegiando países alinhados ideologicamente e inseridos no centro do capitalismo (Baptista *et al.*, 2020).

Para Baptista *et al.* (2020) a aproximação entre o Brasil e Israel ilustra bem a nova reorientação do governo. A promessa de mudança da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém foi um dos compromissos centrais de sua campanha e acabou sendo substituída pela abertura de um escritório comercial, em dezembro de 2019 (Scherer, 2022). Schreiber (2019) enfatiza que, se a promessa de campanha tivesse sido levada adiante, o Brasil abandonaria uma posição histórica de neutralidade no conflito entre israelenses e palestinos, alinhando-se aos Estados Unidos e à Guatemala, únicos Estados que, no ato simbólico de transferirem suas embaixadas, passaram a reconhecer Jerusalém como capital de Israel, em 2018. A troca de local da embaixada seria concebida como um ato de reconhecimento do Brasil a Jerusalém como capital israelense, o que poderia acarretar no estreitamento das tensões não apenas entre os palestinos e outros países árabes, gerando também reações na comunidade internacional que, em sua maioria, defende que o status da cidade deve ser definido por meio de negociações pacíficas (Scherer, 2022).

No que diz respeito às implicações para a América Latina, Hirst e Maciel (2022) ressaltam que o governo Bolsonaro procurou manter as relações comerciais com os países latino americanos – principalmente da América do sul – evitando, ao máximo, assumir compromissos mais profundos relacionados à reciprocidade, institucionalidade e repartição de responsabilidades. Essa estratégia visava diminuir o diálogo e os compromissos com os países da região. Em relação ao Mercosul, a principal iniciativa do governo se concentrou em firmar

o acordo com a UE. A intenção era reverter o enfoque social do Mercosul – predominante especialmente durante os governos do PT – e instalar uma agenda majoritariamente voltada ao comércio (Gomes Saraiva; Costa Silva, 2019). Com isso, em junho de 2020, na cúpula dos presidentes do Mercosul, Bolsonaro modificou seu discurso e deixou de lado a ideia de se retirar do bloco, reiterando que o Mercosul seria útil para a integração do Brasil no mercado internacional e para apoiar a agenda reformista de seu governo (Molina, 2020 *apud* Hirst; Maciel, 2022). Essa mudança de postura mostrou que o governo passou a lidar com o bloco como mais um instrumento para atingir seus objetivos e, principalmente, não afetar negativamente o possível acordo com a UE (Hirst; Maciel, 2022).

Para Correa e Silva (2023), outro movimento em direção ao desmonte do legado da política externa para a América do Sul foi a aproximação do Brasil com o governo do Chile. Bolsonaro escolheu o país como destino para sua primeira viagem internacional principalmente porque os dois chefes de Estado compartilhavam da mesma visão político-ideológica. O estreitamento das relações com governos da América do Sul alinhados a ideais conservadores ganhou força com a criação do PROSUL, em 2019 – momento em que ascendiam ao poder governos de direita na América do Sul –, com a intenção de reformular o modelo de integração regional. Com uma forte oposição à UNASUL – legado de governos petistas anteriores –, Bolsonaro promoveu o aprofundamento do PROSUL, enfatizando seu caráter livre de ideologias, ainda que o bloco tenha sido formado por países governados por líderes de direita (Gomes Saraiva; Costa Silva, 2019)

Na direção contrária às ideologias de esquerda, Bolsonaro buscava aprofundar ainda mais as relações entre Brasil e Estados Unidos. Segundo Scherer (2021), o alinhamento com o governo Trump, ainda que desprovido de compensações concretas, orientava as ações do Brasil nos organismos internacionais. Para o autor, a política exterior brasileira direcionada a países como China, Venezuela e Argentina, assim como a blocos econômicos, como o Mercosul, era baseada na percepção dos interesses e expectativas dos Estados Unidos. Somado a isso, Bolsonaro adotou uma postura de antagonismo em relação à Venezuela e tratou o país como um inimigo comum da América do Sul (Gilberto Maringoni, 2021 *apud* Correa; Silva, 2023). Com o aprofundamento da crise política venezuelana, em 2019, tanto o Ministério das Relações Exteriores quanto o Planalto mantiveram o reconhecimento de Juan Guaidó como presidente interino, mesmo que ele nunca tenha assumido efetivamente o governo venezuelano, que permaneceu sob o controle de Nicolás Maduro e seus aliados (Scherer, 2021). Dessa forma, em seu primeiro ano de mandato, Bolsonaro procurou isolar o governo venezuelano em organismos

internacionais. O resultado dessa postura foi o enfraquecimento da credibilidade da diplomacia brasileira na América do Sul (Gilberto Maringoni, 2021 *apud* Correa; Silva, 2023).

A fim de compreender de forma mais aprofundada os efeitos concretos dessa reorientação do governo Bolsonaro, a próxima seção se dedica a examinar os desdobramentos da política externa do governo Bolsonaro no âmbito da cooperação e da integração regional, destacando as consequências dessa transformação nas relações do Brasil com os países vizinhos e nos principais arranjos institucionais da América Latina.

5 DESDOBRAMENTOS DAS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA

A valorização do multilateralismo constitui um elemento central na tradição diplomática brasileira, tendo, assim, um papel fundamental no reconhecimento internacional que o Brasil conquistou ao longo dos anos. Considerando a relevância das organizações internacionais enquanto atores da política externa, o Brasil recorreu a essas instituições como meio de ampliar sua influência no cenário global (Medeiros, 2022). Assim como afirma Chade (2019 *apud* Medeiros, 2022), é essencial que o Brasil conte com um arranjo multilateral forte, capaz de ampliar seu poder de negociação e aumentar sua influência no âmbito internacional, visando alcançar resultados positivos para o desenvolvimento social e econômico do país. No entanto, a política externa adotada durante o governo Bolsonaro é caracterizada por um esforço deliberado em romper com a tradição diplomática brasileira construída ao longo das três últimas décadas (Bressan *et al.*, 2021).

Desde sua campanha eleitoral, o governo de Jair Bolsonaro se apresentou com intenções de implementar mudanças significativas nas políticas públicas, incluindo a política externa. Suas críticas se dirigiam especialmente em direção à conduta da política exterior brasileira durante os governos petistas, com ênfase nas relações mantidas entre o Brasil e a Venezuela. Somado a isso, o presidente sinalizava uma reconfiguração das alianças internacionais do Brasil, dando prioridade à aproximação com os Estados Unidos e Israel (Gomes Saraiva; Costa Silva, 2019). Assim, o governo buscava estreitar os laços diplomáticos com países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que se distanciava dos países em desenvolvimento. Além disso, observava-se também o interesse estratégico em fortalecer os vínculos com nações cujos os governos fossem de direita (Silva, 2022 *apud* Lima, 2024).

Para Bressan *et al.* (2021), essa nova política externa não representava apenas uma descontinuidade em relação às diretrizes anteriormente seguidas, mas configurava uma tentativa de desconstruir a atuação brasileira no contexto internacional, desde a redemocratização, em 1985. Bressan *et al.* (2021) enfatizam, ainda, que o Itamaraty, sob a gestão de Ernesto Araújo (2019-2022), fomentou o afastamento das relações diplomáticas não somente com os países vizinhos, mas do Sul Global como um todo. Esse distanciamento foi resultado direto da priorização de uma aproximação ideológica com o governo dos Estados

Unidos, durante a gestão de Donald Trump (2017-2021), marcada por um alinhamento incondicional que comprometeu as diretrizes tradicionais de inserção regional do Brasil.

Esta seção tem como objetivo examinar o cenário da cooperação regional latino-americana durante o governo Bolsonaro, observando as principais características da atuação brasileira nesse contexto. A partir de uma visão geral das iniciativas e posturas adotadas pelo país, busca-se compreender como o Brasil se posicionou frente aos mecanismos regionais e quais foram os elementos que marcaram sua política externa no que diz respeito à integração na América Latina.

5.1 Uma análise da cooperação regional latino-americana durante o governo Bolsonaro

Embora a América Latina seja uma região marcada pela diversidade, seus países compartilham de diversas experiências históricas em comum. Ao longo dos anos, os países enfrentaram o colapso de suas instituições democráticas, com sucessivos golpes de Estado e a imposição de regimes ditatoriais conservadores. Por outro lado, a região também vivenciou a ascensão inédita de regimes progressistas, no fenômeno que ficou conhecido como “Onda Rosa” (De Freixo; Da Silva, 2023). Entretanto, após o fim dessa extensa retomada da democracia, a região testemunhou a reorganização de movimentos políticos com viés antidemocrático que expandiram sua influência na sociedade, com seu discurso nacionalista e anticomunista, baseado em valores tradicionais. Essa nova corrente defende um regime econômico ultraliberal, indo em direção oposta aos princípios de justiça social e distribuição de renda, e ficou conhecida como “Maré Azul” (Zucatto, 2019 *apud* De Freixo; Da Silva 2023). Marcado por uma sucessão de governos conservadores, esse movimento é antecedido por um conjunto de estratégias articuladas por grupos políticos conservadores que se posicionavam como oposição aos governos de ordem progressista (De Freixo; Da Silva 2023).

Para Nery *et al.* (2024), a política externa configura um tipo de política pública que não está limitada apenas a assuntos de defesa e segurança, mas envolve também outras áreas, como cultura, direitos humanos, educação e saúde. Para compreendê-la de modo eficaz, é necessário considerar tanto os fatores do sistema internacional, quanto o contexto interno ao país, uma vez

que grandes transformações nos governos e nas ideologias políticas influenciam os rumos da política exterior e impactam nas estratégias de atuação do país nos campos multilateral e regional. Os autores sublinham ainda que, no contexto brasileiro, a eleição de Jair Bolsonaro ocorreu em meio a um cenário internacional de fortalecimento da extrema-direita. Assim, sua ascensão foi impulsionada por uma agenda antipolítica e antigoverno – com total rejeição às instituições governamentais – que vinha se desenvolvendo, progressivamente, a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, consolidando-se em 2018. Desse modo, conforme afirma Avritzer (2021 *apud* Nery *et al.*, 2024), o bolsonarismo representa uma nova modalidade do conservadorismo, marcada por um forte viés ideológico e anti-institucional, que se afastou da tradição de um governo virtuoso, suscitando o desmonte das estruturas estatais e das políticas públicas.

Nesse contexto, segundo Vicino Fernandes (2022), em 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro à presidência, a política externa brasileira assumiu uma nova diretriz, definida por Araújo (2020 *apud* Vicino Fernandes, 2022) como a “Nova Política Externa”, que promoveu inflexões importantes no cenário regional Sul-americano. Nessa perspectiva, o Presidente redefiniu o modo como o Brasil se relacionava com o mundo e com a região. Suas prioridades passaram a ser o aprofundamento estratégico das relações com os Estados Unidos e a defesa incondicional da soberania, em oposição ao “globalismo”. Não obstante, esse contexto também foi caracterizado por um forte desentendimento nas interações com a região sul-americana (Frenkel; Azzi, 2021).

Nessa conjuntura, torna-se evidente que a cooperação regional sofreu um enfraquecimento significativo, com a redução da atuação brasileira nos espaços de cooperação e integração regionais. Ribeiro e Gomes (2024) esclarecem que no período em que governos de orientação conservadora ascendiam ao poder na América do Sul – notadamente durante a gestão de Bolsonaro, ao lado de seu Ministro da Economia, Paulo Guedes (2019-2022) –, tornou-se nítida a ausência de prioridade conferida aos blocos regionais já estabelecidos. Os autores ressaltam ainda que essa escolha política resultou no verdadeiro desmonte das iniciativas regionais, tendo como principal exemplo a UNASUL, que foi, gradualmente, esvaziada. A organização que, até então, simbolizava uma fase dos esforços integracionistas conduzidos por governos de esquerda foi posteriormente substituída por outra iniciativa, o PROSUL (Ferrari, 2023). A iniciativa foi coordenada pelo Chile (na época sob o governo de Sebastián Piñera) e pela Colômbia (governada por Iván Duque) e se apresentava como um projeto isento de ideologias (Hernández; Mesquita, 2020 *apud* Ferrari, 2023). Entretanto, apesar de ter integrado

o PROSUL, o Brasil não desempenhou um papel central em sua criação, o que evidenciou a falta de atuação do país na consolidação de uma liderança regional (Hernández; Mesquita, 2019 *apud* Ferrari, 2023). A partir da assinatura do Tratado de Santiago, em 2019, o grupo conservador assumia o compromisso de descontinuar o legado de cooperação regional iniciado com os governos progressistas, suplantando esse antigo modelo por uma linha conservadora de pensamento (Ferrari, 2023).

Dando seguimento à análise do quadro de enfraquecimento da cooperação regional, observa-se que a gestão de Bolsonaro assumiu uma postura contrária às iniciativas de integração, optando por um distanciamento dos mecanismos regionais. Segundo Paula e Machado (2020), seu *slogan* “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” evocava um ideal nacionalista e conservador, alinhado aos anseios da parcela populacional que o elegeu e que esperava por uma ruptura significativa na condução do país. Portanto, com a intenção de preservar a boa imagem do Brasil no plano internacional, o plano de governo apresentado por Jair Bolsonaro almejava, por meio de uma gestão de viés liberal, fomentar o crescimento econômico do Brasil (Medeiros, 2022), em detrimento da integração regional. Assim, durante seu mandato, o Brasil formalizou sua saída da UNASUL, afastou-se da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, assumiu um papel secundário no Grupo de Lima e manteve um envolvimento limitado com o PROSUL – criado como uma alternativa mais flexível em relação à UNASUL. Somado a isso, o governo também passou a apoiar uma maior atuação da Organização dos Estados Americanos na região. Além disso, Bolsonaro também passou a questionar a relevância do Mercosul, com seu discurso que, constantemente, ameaçava deixar o bloco e defendia uma atuação mais flexível na iniciativa de integração, de modo que cada país pudesse estabelecer acordos comerciais de forma independente e de acordo com os próprios interesses nacionais. Essa situação foi agravada devido à postura hostil em relação à Argentina, com a eleição de Alberto Fernández, as divergências nas estratégias político-sanitárias e pela inexistência de uma coordenação conjunta frente à Covid-19 (Frenkel e Azzi, 2021). Assim, logo após a vitória de Alberto Fernández, nas eleições argentinas, Bolsonaro pediu a seus assessores que analisassem qual deveria ser a postura do Brasil para com o Mercosul. Nesse contexto, os aqueles com uma visão mais crítica à integração regional sugeriram que o Brasil repensasse sua participação no bloco, enquanto que os mais moderados recomendaram cautela, a fim de evitar decisões impensadas (Gomes Saraiva; Costa e Silva, 2019).

Diante disso, no que tange ao regionalismo, de modo geral e especialmente ao Mercosul, Bolsonaro demonstrava uma ampla aversão ao projeto de integração regional, antes mesmo de sua candidatura (Pires; Cossul, 2021). Em 2017, manifestou abertamente que “Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o Bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo!” (Bolsonaro, 2017 *apud* Pires; Cossil, p. 104, 2021), posicionando-se, desse modo, a favor de acordos bilaterais, em detrimento do desenvolvimento e da integração regionais. Esse viés foi reforçado por seu filho, Eduardo Bolsonaro, deputado reeleito na mesma eleição que levou Jair Bolsonaro à presidência, que foi presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados e que se mostrava favorável à saída do Brasil do Mercosul, utilizando como referência o processo de desligamento do Reino Unido da União Europeia (Casarões, 2019 *apud* Pires; Cossil, 2021). Diante disso Pires e Cossil (2021) enfatizam que, em seu programa de governo, embora não mencionasse diretamente o Mercosul, Bolsonaro deixava implícito o desejo de estreitar os laços de integração e cooperação com os países da América Latina, desde que, em sua visão, tais Estados não estivessem sob regimes totalitários. Entretanto, havia uma clara preferência a acordos bilaterais (PSL, 2018 *apud* Pires; Cossul, 2021) entre o Brasil e países de fora da região da América Latina. Nessa conjuntura, para Saraiva e Silva (2019 *apud* Pires; Cossul, 2021), o objetivo central do governo Bolsonaro para o bloco consistia em fazer dele um instrumento mais austero, de modo que o bloco não representasse um obstáculo à atuação e projeção internacional dos Estados-membros.

Para Vicino Fernandes (2022):

Na realidade, a ideia de “ausência de ideologias” no discurso de Bolsonaro também denota sua verdade: não informa pragmatismo, senão uma falta de definição política para a região. Até então, não havia estratégia para a integração regional. O plano de governo registrado pela candidatura de Jair Bolsonaro junto ao TSE não continha menções ao Mercosul (TSE, 2018). Paulo Guedes, Ministro da Economia, declarou em 2018 que “O Mercosul é restrito demais para o que estamos pensando. O Mercosul, quando foi feito, foi totalmente ideológico” e que o “Mercosul não é prioridade” (Agostine; Ramalho, 2018, n.p.). Nem no discurso de posse de Ernesto Araújo no Itamaraty houve qualquer menção à integração regional (BRASIL, 2019c) (Vicino Fernandes, 2022, p. 163).

Ademais, ainda no contexto da crise do regionalismo em curso, o Governo Bolsonaro optou pela saída do Brasil da CELAC, em 2020, com a justificativa de que a participação de países considerados não democráticos no bloco, como Cuba e Venezuela, não era compatível com os valores nacionais; na ocasião, o Brasil se retirou do bloco enquanto o México exercia a presidência *pro tempore* da organização, essa atitude gerou repercussões nas relações

diplomáticas entre os dois países (Mariano; Luciano; Bressan, 2021; Delgado; Valera, 2022 *apud* Fava Junior, 2023). No ano anterior, o Brasil já havia dado sinais de distanciamento da Comunidade, enquanto a presidência do grupo era exercida pela Bolívia, sob a liderança do ex-presidente Evo Morales (Welle, 2020). Entretanto, é importante destacar que, ao contrário da UNASUL, a CELAC manteve suas atividades, mesmo que as Cúpulas tenham passado por um período de interrupção. Além disso, mesmo com a saída do Brasil, que configurava a maior economia da Comunidade, essa decisão representou uma ação isolada e não resultou em uma série de desligamentos e nem no enfraquecimento da organização (Ferrari, 2023).

5.2 Principais consequências da nova política externa nas relações regionais

Segundo a análise de Vidigal e Bernal-Meza (2020 *apud* Ferrari, 2023), Bolsonaro introduziu mudanças significativas na política externa brasileira para a América Latina, em comparação com o período entre 2003 e 2016. Essas mudanças estão, segundo os autores, agrupadas em cinco principais pontos. São eles: i) o alinhamento direito à política dos Estados Unidos (mais especificamente à figura de Donald Trump); ii) a ruptura com a UNASUL e o incentivo para a instituição de uma nova organização regional, isto é, o PROSUL; iii) a suspensão de qualquer forma de apoio e reconhecimento ao governo venezuelano, uma vez que o país vizinho era concebido pelo presidente como uma ameaça à estabilidade e segurança da América Latina; iv) a preferência em estreitar os laços diplomáticos com o Chile, em detrimento com a tradicional relação que o Brasil mantinha com a Argentina; e v) o rebaixamento do Mercosul a uma posição secundária na agenda brasileira.

Diante disso, é possível discorrer a respeito de algumas consequências do novo modelo de política externa inaugurado no governo de Jair Bolsonaro para as relações entre o Brasil e os demais países da América Latina. Em primeiro lugar, como argumenta Ferrari (2023), o alinhamento ideológico com o governo Trump influenciou fortemente a maneira como o Brasil se relacionou com os países latino-americanos. Nesse sentido, Frenkel e Azzi (2021) sublinham que a conjuntura regional passou a desempenhar um papel central nas relações entre Estados Unidos e Brasil. Os autores enfatizam ainda que, desde o início de seu mandato, Jair Bolsonaro aderiu à posição de alinhamento à conduta norte-americana em relação à Venezuela, defendendo que o país fosse isolado e adotando uma postura mais rígida dentro do Grupo de

Lima. Nessa linha de ação, o presidente chegou a apoiar a possibilidade de uma intervenção militar que, posteriormente, foi descartada em razão da rejeição por parte das Forças Armadas. Convém observar que a oposição ao governo venezuelano foi algo constante, desde sua campanha, em 2018. Durante o período, Bolsonaro declarava repetidamente que, em uma eventual vitória de Fernando Haddad nas urnas, o Brasil, certamente, se transformaria em “uma nova Venezuela”. Assim, as críticas voltadas ao regime venezuelano constituía um dos eixos centrais de sua estratégia eleitoral (Congresso em Foco, 2022). Não obstante, em 2019 Bolsonaro reconheceu publicamente o líder da oposição venezuelana, Juan Guaidó, como presidente legítimo da Venezuela; na ocasião os representantes diplomáticos de Nicolás Maduro também passaram a ser considerados *persona non grata* (Boadle, 2022). Tal ato acentuou o desgaste das tradicionais relações bilaterais entre Brasil e Venezuela.

Além disso, como mencionado anteriormente, as estratégias de política externa para a região resultaram no abandono das organizações regionais, com destaque para o Mercosul e a UNASUL (Reis da Silva, 2022). O então Ministro da Economia, Paulo Guedes, chegou a declarar que o Mercosul não ocupava uma posição prioritária para o governo (Maringoni, 2021 *apud* De Queiroz, 2024), uma vez que as diretrizes políticas do governo pressupunham a aproximação diplomática de Estados mais desenvolvidos e a ruptura de vínculos com países em desenvolvimento, somados à convergência ideológica com países de orientação conservadora (Reis da Silva, 2022). Nesse sentido, tanto em suas promessas de campanha, quanto após ser eleito, Bolsonaro enfatizava repetidamente em seus discursos que o Brasil havia se libertado do “viés ideológico”, em suas relações comerciais. Dessa forma, a política externa conduzida por Ernesto Araújo, Ministro das Relações Exteriores, entre 2019 e 2021, consolidou as transformações da diplomacia brasileira; todavia, as novas diretrizes não estavam isentas de ideologias, mas resultavam da influência conservadora do governo Bolsonaro que fazia ataques velados a países ditos comunistas, como Cuba, Venezuela e China (Scherer, 2021).

Diante disso, ao se distanciar dos organismos de integração, o governo incentivou a criação do PROSUL, que viria a ser um arranjo regional mais simplificado, sem muitos compromissos e sem um arcabouço institucional robusto (Reis da Silva, 2022). Tendo em vista a preferência em estreitar os laços com governos latino-americanos de orientação à direita, como o Chile, em detrimento de tradicionais parceiros regionais, como a Argentina:

No final de 2018, era de se imaginar que a direita sul-americana formaria uma coalizão encabeçada pelo chileno Sebastián Piñera, pelo argentino Mauricio Macri, pelo colombiano Iván Duque e pelo brasileiro Jair Bolsonaro. Isso se daria através do

esvaziamento dos organismos de integração, criados em décadas anteriores [...] e o fortalecimento do Grupo de Lima e da criação do Prosul (Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul), em 2019, de rarefeita atuação prática. Entretanto, movimentações políticas brasileiras acabaram por isolar o país. Entre elas estão as distintas visões do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (De Almeida *et al.*, 2020 p. 24).

Em linhas gerais, como argumentam Medeiros e Henriques (2023), a rejeição de Bolsonaro e seus aliados aos mecanismos de integração regional que, de algum modo, pudessem se vincular ao chamado “bolivarianismo da esquerda” ou mesmo ao Partido dos Trabalhadores, contribuiu para o desmonte do multilateralismo regional construído ao longo dos anos. Para os autores, a retirada de mais da metade dos países-membros da UNASUL, em 2019, ilustra esse processo de esvaziamento institucional ao mesmo tempo em que – durante o governo Bolsonaro – reforçava a expectativa de que o PROSUL se consolidasse como um novo espaço de coordenação política regional para a política externa brasileira. Afinal, conforme Oliveira Junior e Vaz (2019 *apud* Ribeiro; Gomes, 2024), o governo de Bolsonaro decidiu pela saída do Brasil da UNASUL e passou a promover a formação do bloco substitutivo. No entanto, os autores enfatizam que a organização acabou não tendo um papel de destaque na agenda de política externa do país. Portanto, o bloco resume-se a uma tentativa de suprimir ou desarticular o legado da integração regional consolidado nas últimas décadas (Ribeiro; Gomes, 2024).

Soma-se a isso o fato de que, de acordo com Scherer (2021), o êxito das dinâmicas intergovernamentais entre os países da região, especialmente no que se refere à integração regional, depende, inequivocamente, da qualidade do relacionamento e da construção de uma relação harmoniosa entre Brasil e Argentina. Entretanto, durante o governo Bolsonaro, as relações bilaterais entre Brasil e Argentina estiveram entre as piores registradas. Bolsonaro manifestou apoio incondicional à reeleição de Mauricio Macri, que acabou sendo derrotado nas eleições presidenciais argentinas por Alberto Fernández. Além de não comparecer à posse de Fernández, Bolsonaro declarou, logo após o resultado das eleições, que o povo argentino havia “escolhido mal” o seu presidente. Ademais, sua ausência na cerimônia de posse configurava uma ruptura de uma tradição diplomática histórica: desde a redemocratização, todos os presidentes eleitos no Brasil e na Argentina, até então, compareciam reciprocamente às posses oficiais.

Scherer (2021) enfatiza ainda que a decisão de Bolsonaro de não parabenizar o presidente eleito demonstrou que o Brasil conduzia sua política externa distante dos compromissos relacionados aos assuntos de interesse nacional. Segundo Castro (2019 *apud* Scherer, 2021), a política externa brasileira passou a seguir uma estratégia confusa, baseada em

declarações desconexas; com isso, houve um enfraquecimento da imagem do Brasil diante do sistema internacional, acompanhado por uma piora contínua em suas interações com outros Estados. Arelado a isso, como explicam De Almeida *et al.* (2020), a postura assumida por Bolsonaro, principalmente seu negacionismo em relação à pandemia, resultou no isolamento regional do Brasil, enfraquecendo, assim, iniciativas que, tradicionalmente, contam com a participação brasileira. No contexto da pandemia, Bolsonaro, repetidamente, desvalorizou a ciência, disseminando dados imprecisos e menosprezando as recomendações de distanciamento social. Assim, as consequências desse isolamento resumiram-se ao distanciamento de parceiros estratégicos e a limitada capacidade de influenciar articulações regionais – e globais –, principalmente no enfrentamento da pandemia (Reis da Silva, 2022).

5.3 A reconfiguração do papel do Brasil como líder regional no novo contexto de cooperação e integração.

De acordo com Gonçalves e Teixeira (2020 *apud* Queiroz, 2024), o governo Bolsonaro inaugurou uma nova diretriz na política externa brasileira, de caráter inédito no cenário internacional, caracterizada por uma orientação exclusivamente ideológica, afastando os interesses nacionais do centro das tomadas de decisão. Os autores ressaltam ainda que essa abordagem representava um risco significativo, uma vez que colocava o Brasil em uma condição de vulnerabilidade, comprometendo sua capacidade de atuação autônoma e, conseqüentemente, limitando sua projeção e influência no contexto internacional. No que se refere à América Latina, observou-se a adoção de uma postura marcada pelo distanciamento e desvalorização da região. Essa postura, conforme mencionado anteriormente, fazia parte dos esforços diplomáticos e estratégicos do Brasil para fortalecer suas relações com países do Norte Global e outras grandes economias do globo. Esse movimento evidenciava um contraste com aquilo que a América Latina oferecia (Queiroz, 2024) em termos de inserção econômica e influência política, bem como de projeção global.

Nesse cenário, a integração e cooperação regionais já não mais configuravam instrumentos prioritários na agenda de política externa brasileira, uma vez que, conforme elucidam Silva e Saraiva (2019 *apud* Hernández; Mesquita, 2020), a política externa de Bolsonaro era determinada por uma tensão crescente entre orientações ideológicas e interesses

estratégicos (ou pragmáticos). Nesse contexto, o regionalismo estava diretamente vinculado à vertente ideológica presente na atuação internacional do governo. Nessa linha de ação, o presidente concebia a UNASUL – juntamente com outras iniciativas de integração regional – como um mecanismo aliado à esquerda política. Essa percepção levou o Brasil a se afastar da organização, denunciando formalmente o tratado constitutivo do bloco. Paralelamente a isso, o Brasil impulsionou a criação do PROSUL (Hernández; Mesquita, 2020). Esse movimento apontava para uma reconfiguração da liderança regional exercida pelo Brasil, na medida em que essa transformação na política externa brasileira revelava o declínio do protagonismo e da liderança do Brasil na região (Hernández; Mesquita, 2020). Nesse cenário, o esvaziamento da liderança regional, iniciado em 2016, contribuiu para o surgimento de dinâmicas divisórias no regionalismo sul-americano, como o Grupo de Lima, a retirada em massa dos países da UNASUL e a formação do PROSUL (Barros; Gonçalves, 2019 *apud* Hernández, 2020).

Segundo Hirst e Maciel (2022), desde o início de seu mandato, Bolsonaro procurou se aproximar de governos da América Latina compatíveis com sua orientação ideológica conservadora. Ainda que, em seu discurso, o presidente enfatizasse que seu objetivo com o fortalecimento das relações diplomáticas com esses países fosse exclusivamente a consolidação de uma agenda não ideológica (Hernandez; Mesquita, 2020), na realidade, desgastava a imagem de liderança do Brasil na região. Conforme o país se distanciava de nações cujas lideranças estavam alinhadas à agenda progressista, deixava de ser visto, principalmente no plano internacional, como representante legítimo de seus vizinhos. Adicionalmente, as transformações abruptas na política externa brasileira quebraram a tradição diplomática estabelecida em torno da não-intervenção em assuntos internos a outros países, sobretudo no âmbito regional (Buarque, 2023). A nova orientação que regia as diretrizes brasileiras levou o país a interferir em crises políticas, como as da Venezuela e da Bolívia, além de se envolver politicamente nas eleições argentinas, manifestando, de forma explícita, seu descontentamento com o resultado eleitoral favorável a Alberto Fernández (Baptista, Bertolucci e Diogo, 2021 *apud* Buarque, 2023). Esses atos fragilizaram a influência do Brasil na região, dificultando, assim, qualquer intenção de exercer uma suposta liderança regional ou de, até mesmo, representar a América do Sul – ou a América Latina – no cenário global (Buarque, 2020).

No que tange à atuação e liderança exercida pelo Brasil no Mercosul, como observa Delazari (2024), a diplomacia presidencial de Jair Bolsonaro, guiada por um viés ideológico e por uma postura combativa, enfraqueceu o potencial do Brasil de se destacar como liderança regional no âmbito do Mercado Comum do Sul. Delazari (2024) menciona que as rivalidades

entre Bolsonaro e Macron, principalmente em relação às questões de sustentabilidade e à degradação florestal da Amazônia, representaram um obstáculo à concretização do acordo entre o Mercosul e a União Europeia e abalaram a reputação da política externa brasileira, fato comprovado com a escolha do governo do Chile para representar formalmente a América no Sul, na reunião do G7, em 2019, na França. Para Delazari (2024), é evidente que houve uma reorientação das diretrizes do bloco, na tentativa de torná-lo mais flexível e moderno, atendendo às demandas do Brasil e do Uruguai; paralelamente, Alberto Fernández buscou atuar de modo a trazer um equilíbrio para dentro do bloco, sem a necessidade de restringir a iniciativa a um papel exclusivamente comercial. Ademais, a indiferença do Brasil para com o Mercosul e a América do Sul como um todo produziu uma lacuna de liderança, favorecendo a atuação de potências externas à região, como a China e os Estados Unidos (Silva, 2022 *apud* Lima, 2024). Nesse cenário, o desinteresse do governo gerava incertezas sobre a aptidão do Brasil em proteger seus próprios interesses, afetando negativamente sua autonomia no contexto internacional (Lima, 2024).

Ademais, muitos acontecimentos ao longo do governo Bolsonaro favoreceram o isolamento do Brasil, evidenciado pelo distanciamento de parceiros comerciais importantes. Paralelamente, em relação aos Estados Unidos, o Brasil investia esforços deliberadamente para fortalecer os laços diplomáticos (Lima, 2024). Contudo, é importante notar que o alinhamento automático com os Estados Unidos, mais precisamente com Donald Trump, deixou de ser uma alternativa viável ao Brasil após a eleição de Joe Biden (Buarque, 2023). Segundo Silva (2022 *apud* Lima, 2024), os desdobramentos que marcaram o governo Bolsonaro reforçaram a percepção de que o país possuía pouca aptidão para exercer influência nas decisões em níveis global e regional. O negacionismo do presidente, principalmente em relação à emergência sanitária do coronavírus, agravou ainda mais o isolamento do Brasil (Hirst; Maciel, 2022). Outrossim, a postura contraditória do Brasil, diante do quadro preocupante para a América Latina, refletia a deterioração do papel de liderança regional (Sierra, 2020 *apud* Hirst; Maciel, 2022).

Diante do isolamento regional, Bolsonaro foi o único presidente sul-americano que não participou da videoconferência da cúpula do PROSUL, organizada para tratar da pandemia, conforme apontam Hirst e Maciel (2022). Sua ausência representou um gesto de distanciamento que rapidamente gerou reações nos países vizinhos, os quais, diante da propagação descontrolada da COVID-19 no Brasil, fecharam suas fronteiras e passaram a considerar a situação no Brasil como uma ameaça à saúde pública regional. Para os autores, o negacionismo

de Bolsonaro, associado ao isolamento do país, reforçava o caráter antirregionalista na atuação do governo no cenário internacional. Não obstante, a diplomacia brasileira construiu uma política de “má-vizinhança”, renunciando a formas mais brandas de exercer influência e dando preferência a uma postura mais dura e impositiva, baseada em vínculos econômicos ou comerciais pouco institucionalizados. Ademais, a política externa brasileira não demonstrava qualquer intenção de participar de organizações multilaterais, fossem elas de âmbito regional ou global.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho observou os efeitos da política externa brasileira do governo Bolsonaro sobre a cooperação regional na América Latina. Considerando que a política externa é estrategicamente elaborada e influenciada por fatores internos e externos ao Estado, a pesquisa analisou como a preferência por relações bilaterais e o afastamento de organizações multilaterais minaram a capacidade brasileira de exercer liderança e coordenação regional, além de afetar negativamente os esforços de integração no continente. Procurou-se compreender, ao longo deste estudo, de que forma as modificações ideológicas nas diretrizes da política externa resultaram na ruptura com tradições históricas que valorizavam a cooperação, o multilateralismo e a integração regional na América Latina.

Para isso, o trabalho apresentou os conceitos fundamentais de política externa e os principais atores envolvidos em sua formulação, com destaque para o papel do Presidente da República. Também foi traçado um panorama histórico dos processos de integração regional na América Latina e analisadas as decisões e omissões do governo de Jair Bolsonaro, especialmente no que diz respeito à sua atuação, ou à sua ausência, no fortalecimento da cooperação e da integração regionais. A análise foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva, utilizando o método do estudo de caso.

O estudo demonstrou que, durante o governo Bolsonaro, a diplomacia brasileira deu prioridade a acordos bilaterais e alianças ideológicas com governos específicos, relegando a segundo plano as iniciativas de cooperação e integração regional que, em governos anteriores, haviam sido centrais nas estratégias de desenvolvimento e inserção internacional do Brasil. A diplomacia presidencial foi marcada por um viés ideológico conservador que redefiniu as alianças externas do país e implicou perdas significativas para o regionalismo latino-americano. O Brasil afastou-se de seus vizinhos e contribuiu para a desarticulação de mecanismos como o MERCOSUL, tratado com menor prioridade, e a UNASUL, que foi progressivamente esvaziada e substituída pelo PROSUL.

O distanciamento voluntário do Brasil das pautas e fóruns latino-americanos comprometeu de forma expressiva seu peso político e sua atuação diplomática no contexto regional. Os objetivos da pesquisa foram, portanto, atingidos com êxito, pois foi possível apresentar a definição de política externa e seus principais formuladores; descrever a evolução

dos processos de integração regional; examinar as mudanças promovidas na política externa brasileira durante o governo Bolsonaro; e, por fim, analisar os efeitos dessas mudanças sobre a cooperação latino-americana.

Conclui-se que, ao priorizar vínculos bilaterais e adotar uma postura de orientação fortemente ideológica, a política externa brasileira comprometeu os canais de articulação regional e enfraqueceu as instituições de integração. O afastamento do Brasil de espaços multilaterais contribuiu para o enfraquecimento da liderança regional e dificultou a construção de respostas conjuntas em temas centrais para o desenvolvimento da América Latina. Esse desalinhamento diplomático reduziu a capacidade da América Latina de formular respostas coordenadas a desafios comuns e esvaziou o papel tradicional do Brasil como articulador regional.

Por fim, observa-se que a falta de uma política externa eficaz e engajada em relação à América Latina durante o governo Bolsonaro representou um período de enfraquecimento dos esforços de cooperação regional. Ao deslegitimar instâncias multilaterais e adotar uma diplomacia seletiva e fragmentada, o Brasil comprometeu sua reputação como promotor do diálogo regional e fragilizou sua projeção como potência média. Essa reconfiguração gerou incertezas sobre sua credibilidade e sua capacidade de influenciar os rumos da integração latino-americana.

REFERÊNCIAS

ABREU, Sergio; FLORÊNCIO, Lima. **Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: começo virtuoso e crise recente—possíveis interpretações**. 2015.

ALMEIDA, D. F. *Etapas De Integração Regional Nos Blocos Econômicos*. 2011.

ARAÚJO, Rafael. A presença do Brasil na América do Sul: integração regional e política externa brasileira em debate. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História—ANPUH, São Paulo**, 2011.

BAPTISTA, J. V. da M.; BERTOLUCCI, A. C.; DIOGO, A. V. K. POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO? A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOB O GOVERNO BOLSONARO. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, [S. l.], v. 45, n. 250, p. 502–533, 2020. DOI: 10.25247/2447-861X.2020.n250.p502-533.

Disponível em:

<https://portaldeperiodicos.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/617>. Acesso em: 16 maio. 2025.

BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. AS ORIGENS DO REGIONALISMO ECONÔMICO: A ALALC, A ALADI E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA< b. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, v. 4, n. 6, 2012.

BARZA, Eugênia Cristina Nilsen. Integração Regional: os Fundamentos, as Formulações Jurídicas e as Normativas do Processo. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, 2013.

BECHLIN, André; BRAUN, Mirian Beatriz Schneider; CARDOSO, Rubiane Daniele. O processo integracionista do Mercosul no ano de 2007 pelo modelo da dimensão global da integração regional. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, p. 213-228, 2013.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 1, n. 1, p. 1-26, 2002.

BRAGA, Nícolas. O PAPEL DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE OS GOVERNOS LULA DA SILVA (2003-2010) E DILMA ROUSSEFF (2011-2016). **SÉCULO XXI: Revista de Relações Internacionais-ESPM**, v. 15, n. 1, p. 50-65, 2024.

BRESSAN, Regiane Nitsch. Elites políticas, integração regional e política externa. **Revista Estudos Políticos**, v. 6, n. 1, p. 239-264, 2015.

BRESSAN, Regiane Nitsch; MENEZES, Roberto Goulart; DA SILVA RIBEIRO, Alina. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na política externa brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021.

BROADLE, Anthony. Maduro pode perder posse de Lula por decreto de Bolsonaro. **CNN Brasil**, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/maduro-pode-perder-posse-de-lula-por-decreto-de-bolsonaro/>. Acesso em: 25 maio. 2025.

BUARQUE, D. Burning bridges: The paths to increase Brazil's international status and Bolsonaro's 'new foreign policy'. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. e1291, 2023. DOI: 10.21530/ci.v18n1.2023.1291. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1291>. Acesso em: 26 maio. 2025.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto internacional**, v. 36, p. 549-583, 2014.

BURGES, Sean; CHAGAS-BASTOS, Fabrício H. OS PRESIDENTES E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 81, p. 163-174, 2022.

CARVALHO, P. N. DE; GONÇALVES, F. C. N. I. O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA LIDERANÇA BRASILEIRA DURANTE OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF. Em: **Teoria e prática da ciência política**. [s.l.] Antonella Carvalho de Oliveira, 2018. p. 126-144.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino; SILVA, Ivan Henrique de Mattos e. A América do Sul no governo Bolsonaro (2019-2022). **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. esp.3, p. e023027, 2023. DOI: 10.14244/tp.v32iesp.3.1042. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/1042>. Acesso em: 15 maio. 2025.

- COSTA, Jackeline Ferreira da. Integração regional na América Latina: a Unasul no contexto de ascensão e queda dos governos de esquerda. 2019.
- COSTA, N. T. Integração regional nos governos Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018) : entre mudanças de meta e mudanças de programa. **Bdm.unb.br**, 22 abr. 2019.
- DA SILVA, Danielle Costa. Política externa é política pública: reflexões sobre a política externa brasileira. **Cadernos Argentina Brasil**, v. 4, n. 1, p. 13-24, 2015.
- DA SILVA, Fabricio Pereira. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista Sures**, n. 5, 2015.
- DE AGUIAR PATRIOTA, Antonio. Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 6, p. 16-39, 2023.
- DE ALMEIDA, Gustavo Mendes et al. Brasil e América Latina, anos de retrocesso na integração regional. **A POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO**, p. 21, 2020.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto. Processos decisórios no âmbito da política externa do Brasil. **Revista Porto**, v. 1, n. 2, p. 24-43, 2012.
- DE CASTRO VIEIRA, Jeferson. As experiências de integração da ALALC e ALADI. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**,[S. l.], v. 9, n. 1, 2015.
- DE FARIAS, Tamara Gregol. A sul-americanidade da política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso 10.5102/uri.v9i1.1379. **Universitas: Relações Internacionais (encerrada)**, v. 9, n. 1, 2011.
- DE FREIXO, Adriano; DA SILVA, Allana Facchini. Da “onda rosa” à “maré azul”:: crise e mudança no sistema partidário uruguaio (2005-2019). **Mosaico**, v. 15, n. 24, p. 302-324, 2023.
- DE JESUS ESTEVES, Thiago. Da Cepal ao Mercosul: origens e significado da integração regional na América Latina. In: **XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires**. Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.
- DE LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Leticia; HIRST, Monica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva sociedad**, 2010.

DE OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques. O PAPEL DO BRASIL NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL. **Formação (Online)**, v. 25, n. 46, 2018.

DE OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques. Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou?. **Revista de Geopolítica**, v. 11, n. 4, p. 111-122, 2020.

DE OLIVEIRA, Carolina; CODONÁ, Marco André. Do “regionalismo aberto” à proposta de uma comunidade sul-americana das nações: o processo histórico de criação da UNASUL (União das Nações Sul-Americanas). 2020.

DE QUEIROZ, Raul Teixeira. **A política externa do governo Bolsonaro: Desmitificando o "Isolamento político"**. 2024. Dissertação de Mestrado. Universidade de Evora (Portugal).

DELAZARI, Guilherme Mazaro et al. A Política Externa do Governo Bolsonaro para o Mercosul: Impactos no Processo de Integração Regional e na Inserção Internacional do Brasil. 2024.

DI LORENZO, Carlos Alberto. O processo de integração econômica na América Latina: uma perspectiva de proteção social. **Revista do Tribunal do Trabalho da 2ª Região: v. 14, n. 28 (jul./dez. 2022)**, 2022.

DOS SANTOS, Roberty Douglas Marinho. Política Externa e Diplomacia Presidencial: uma análise comparada dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff (1995-2016). **Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, v. 20, n. 39, 2021.

DUARTE, Aurorah Gabriella Oliveira. Integração regional e política externa enquanto instrumentos de construção da agenda interna de desenvolvimento do Brasil: uma análise do governo FHC (1995-2002). 2021.

EM DISCURSO, BOLSONARO REAFIRMA ANTAGONISMO COM A VENEZUELA.

Congresso em Foco, 28 abr. 2022. Disponível em:

<https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/12017/em-discurso-bolsonaro-reefirma-antagonismo-com-a-venezuela>. Acesso em: 25 maio. 2025.

FARES, Seme Taleb. **Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo**. 2005. Dissertação (Especialização em Gestão Legislativa) – Universidade de Brasília, Centro de Formação e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados,

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação Documental (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), Brasília, 2005.

FAVA JUNIOR, João Roberto. **A CELAC e o regionalismo latino-americano entre as interpretações do Brasil e do México – Observatório de Regionalismo**. Disponível em: <<https://observatorio.repri.org/2023/09/20/a-celac-e-o-regionalismo-latino-americano-entre-as-interpretacoes-do-brasil-e-do-mexico/>>.

FERRARI, Maria Eduarda Silveira. A cooperação regional nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022): uma sistematização das normativas do Mercosul, Unasul e CELAC. 2023.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. Processo decisório em política externa no Brasil. 2009.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Um debate acerca do padrão decisório em política externa no Brasil. **Carta Internacional**, v. 5, n. 1, p. 38-52, 2010.

FREIRE, Maria Raquel; VINHA, Luís da. Política externa: modelos, actores e dinâmicas. **Política externa: as relações internacionais em mudança**, p. 13-53, 2011.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul: um parêntese?. 2021.

GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. **Política externa brasileira e integração regional: a ampliação institucional do Mercosul rumo à Unasul**. [s.l.]: [s.n.], 2016. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/GAZZOLA_II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf. Acesso em: 3 maio 2025.

GOMES SARAIVA, Miriam; BOM GOMES, Zimmer. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones internacionales**, v. 25, n. 50, p. 81-97, 2016.

GOMES SARAIVA, Miriam; COSTA SILVA, Álvaro Vicente. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, 2019.

GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional?. 2019.

HERNÁNDEZ, Lorena Granja; MESQUITA, Barbara. Da Unasul ao Prosul:(contra) dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 9, n. 18, p. 538-563, 2020.

HIRST, M.; MACIEL, T. **A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL NOS TEMPOS DO GOVERNO BOLSONARO**. *SciELO Preprints*, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4771. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771>. Acesso em: 15 maio. 2025.

HIRST, Mônica; MACIEL, Tadeu. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro. 2022.

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli; OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de. Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA. **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2001**, 2011.

JUNG, João Henrique Salles. O papel da CELAC no processo de integração latino-americano e na inserção internacional do Brasil. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, p. 27-56, 2017.

JÚNIOR, William Paiva Marques. INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: MERCOSUL, UNASUL, PROSUL E OS DESAFIOS JURÍDICOS DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL DA POLÍTICA EXTERNA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA NA EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA E INCLUSÃO CIDADÃ. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 7, n. 2, p. 72-92, 2021.

KUHN, Bruno; ARÉVALO, Raquel. A Doutrina Monroe e suas influências: impactos nas Américas. 2016.

LIMA, Jackeline Bezerra de. **O papel do Brasil na integração regional: o Mercosul entre as décadas de 2000 e 2020**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso.

LISBOA, M. T.; POZO, K. B. Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 6, n. 2, 2021.

MACHADO, Murilo Henrique da Silva et al. Revisando a política externa como política pública: conceitos, definições e desdobramentos. 2023.

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

MARINHO, Ana Luiza Gomes. A polarização e a influência do agronegócio nas relações bilaterais sino-brasileiras sob o governo Bolsonaro. 2024.

MEDEIROS, Aimê Gonçalves. A política externa no governo Bolsonaro (2019-2022) sob a ótica do framing. 2022.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida ; HENRIQUES, A. B. L. . A integração regional na política externa brasileira (1996-2021). In: Jose Augusto Guilhon Albuquerque (Organizador); Alexandre Uehara (Editor). (Org.). 25 anos de Política Externa Brasileira (1996-2021). 1ed.São Paulo: Fonte, 2023, v. 1, p. 113-143.

MEIRELES, Kelly Fernandes. O Mercosul na política externa brasileira do Governo Lula. **Conexões Internacionais**, v. 2, n. 1, 2021.

MESSIAS, José Flávio; DOS SANTOS, Osmildo Sobral. BLOCOS ECONÔMICOS REGIONAIS: PREMISSAS, IMPACTOS E TENDÊNCIAS. **Brasil Para Todos-Revista Internacional**, v. 6, n. 1, p. 14-28, 2018.

MILANI, Carlos RS; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, v. 35, p. 11-41, 2013.

MOTTA, Marcella; MARTINS, Ariel; SILVA, Carla Regina da; CULPI, Ludmila. A evolução da integração regional na América Do Sul e a Crise do Mercosul. **Conjuntura Global**, [S. l.], v. 2, n. 3, 2013. DOI: 10.5380/cg.v2i3.34626. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/34626>. Acesso em: 24 abr. 2025.

NERY, Tiago *et al.* Crises da democracia liberal e ascensão da extrema-direita: ruptura e desconstrução da política externa brasileira no governo Bolsonaro. **Política externa, lideranças autoritárias e ultraconservadorismo**, 2024.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno Crh**, v. 29, p. 59-75, 2016.

NETO, José Mário Wanderley Gomes; DE ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros; DA SILVA, Renan Francelino. **Estudos de caso: Manual para a pesquisa empírica qualitativa**. Editora Vozes, 2024.

NORMANDO, Thadeu Costa. Integração regional nos governos Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018): entre mudanças de meta e mudanças de programa. 2019. 34 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

OLIVEIRA, Eduarda Paiva Meira de. **Dinâmica decisória em política externa brasileira: o papel do presidente da república e de seus ministérios na solução de crises comerciais no Mercosul (2001-2006)**. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

OLIVEIRA, Isabela Amorim de. Política externa do governo Bolsonaro: Uma análise sobre a participação brasileira no desmantelamento institucional da UNASUL e na criação do PROSUL. 2022.

ONUKEI, Janina. A retomada da integração regional à luz da liderança internacional do Brasil. **Revista USP**, n. 136, p. 103-112, 2023.

OSÓRIO, Luiz Felipe Brandão. Entre aproximações e rupturas: as guinadas na integração regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 181-202, 2020.

PAIVA, M. E.; SANTIAGO, R. **Dinâmica decisória em política externa brasileira: Presidente, Congresso Nacional, Itamaraty e resolução da crise no Mercosul (1999-2002)**. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/items/fa32a134-8942-46f2-b6b2-9049c76c0789>>. Acesso em: 17 abr. 2025.

PAULA, Luiz Fernando de; MACHADO, Pedro Lange Netto. Apesar de fala nacionalista de Bolsonaro, mercado segue acima de todos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2020. Ilustríssima. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/01/apesar-de-fala-nacionalista-de-bolsonaro-mercado-segue-acima-de-todos.shtml>. Acesso em: 22 maio. 2025.

PEREIRA, Francisco Denes. O lugar da América Latina nas relações sul-sul: o papel da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) na integração latino-americana. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 15, n. 29, p. 121-135, 2016.

PINHEIRO, Leticia Abreu. **Política externa brasileira**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2004.

PIRES, Victor Domingues Ventura; COSSUL, Naiane Inez. O Futuro do Mercosul: Uma análise conjuntural a partir dos governos de Bolsonaro e Fernández. **Revista InterAção**, v. 12, n. 1, p. 95-110, 2021.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

QUADROS, Mariana Felix. O REGIONALISMO VESTE ROSA: UMA ANÁLISE DAS TRAJETÓRIAS E DIMENSÕES POLÍTICAS DOS REGIONALISMOS SUL AMERICANOS PÓS-2000. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 10, n. 2, 2019.

RATTON SANCHEZ, Michelle et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, p. 125-143, 2006.

REIS DA SILVA, André Luiz. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Interacción Sino-Iberoamericana/Sino-Iberoamerican Interaction**, v. 2, n. 1, p. 1-26, 2022.

RIBEIRO, Luís Henrique Matos; GOMES, Maria Terezinha Serafim. Desarticulação da integração regional na América do Sul: algumas considerações sobre a UNASUL. **Revista Cerrados**, v. 22, n. 01, p. 166-193, 2024.

RICHINITTI, Rafael Both. Política externa e opinião pública: congruência no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). 2025.

RODRIGUES, E. C. F. . O papel da integração regional na política externa brasileira: é possível determinar um perfil de atuação?. In: VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 2015, Lima. VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 2015.

ROSA, A. E. M. **A integração regional na América Latina e as perspectivas integracionistas da ALBA-TCP e da Aliança do Pacífico**. Disponível em: <https://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1508003163_ARQUIVO_AR TIGOFOMERCOARUANAEMILIANOM.P.ROSA.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40-59, 2013.

SANT'ANNA, Fernanda Mello. O Papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. **Revista Geonorte**, v. 4, n. 12, p. 1169-1185, 2013.

SANTOS, Thauan. Integração regional como política pública para a América do Sul: uma análise à luz da faixa de fronteira brasileira. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 6, n. 12, p. 177–198, 2017. DOI: 10.30612/rmufgd.v6i12.6340.

Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/6340>. Acesso em: 26 abr. 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Leal. Como mudar uma política externa?. **cebri-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 1, p. 148-166, 2022.

SCHERER, Lucas Mondin. A política externa do governo Bolsonaro. **Revista Relações Exteriores**, v. 23, 2022.

SCHREIBER, Mariana. Como o apoio evangélico ajudou a aproximar Israel e governo Bolsonaro. **BBC News Brasil**. Brasília, 09 jan. 2019. Disponível em:

<<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46790185>>. Acesso em: 18 maio. 2024.

SILVA, André Luiz Reis da. A política externa brasileira e a matriz neoliberal de inserção internacional (1990-2002). In: Segundas Jornadas de História Regional Comparada, 2005, Porto Alegre. Anais das Segundas Jornadas de História Regional Comparada, 2005. p. 1-17.

SILVA, André Luiz Reis da; SILVEIRA, Isadora Loreto da. Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental / CELAC the FTAA: Brazil and the challenges of continental integration. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, SP, v. 1, n. 3, p. 424–447, 2013. DOI: 10.36311/2237-7743.2012.v1n3.p424-447. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/2511>.. Acesso em: 6 maio. 2025.

SILVA, André Luiz Reis da; SPOHR, Alexandre Piffero. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais (Lisboa). Lisboa, Portugal. N. 50 (jun. 2016), p. 123-140**, 2016.

SILVA, Laura Thais. Política Externa Brasileira para o MERCOSUL: interesses estratégicos e crise da integração regional. 2006.

SILVEIRA, M. G.; ANGELI, E. Uma reflexão sobre o início da Cepal e seu contexto. **Revista Economia Ensaios**, v. 34, n. 2, 2020.

SIQUEIRA, Cynthia. Burocracia Pública e Tomada de Decisão em Política Externa.

Meridiano 47 - Journal of Global Studies, [S. l.], v. 12, n. 128, p. 10–16, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4466>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SKÓRZYNSKI, Jan. A revolução do Solidariedade e o fim da União Soviética. **Relações Internacionais**, n. 33, p. 071-081, 2012.

VERDÉLIO, Andreia. Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul. **Agência Brasil**, Brasília. 16 abr. 2019. Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>>. Acesso em: 16 maio, 2025.

VICINO FERNANDES, Thiago. Aproximação e Distanciamento na Política Externa de Bolsonaro para a Argentina no Mercosul. **Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, v. 21, n. 42, 2022.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47**, v. 20, 2019.

VIGEVANI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, p. 5-27, 2008.

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

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, v. 15, p. 31-61, 2003.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. **Contexto Internacional**, v. 32, p. 437-487, 2010.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Geopolítica e Relações Internacionais: as organizações de integração regional na América Latina. **Meridiano—Revista de Geografia**, n. 2, p. 31-52, 2013.

WELLE, D. Brasil suspende participação na Celac. **Poder 360**, 16 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/brasil-suspende-participacao-na-celac/>>. Acesso em: 24 maio. 2025.