



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V- MINISTRO ALCIDES CARNEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

NAYANNA SABIÁ DE MOURA

**CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA UNASUL:
O *MODUS OPERANDI* DO BRASIL NAS REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS ENTRE
2008 E 2014**

**JOÃO PESSOA
2016**

NAYANNA SABIÁ DE MOURA

**CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA UNASUL:
O *MODUS OPERANDI* DO BRASIL NAS REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS ENTRE
2008 E 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Política Externa e Segurança

Orientador: Professor Dr. Alexandre César Cunha Leite.

**JOÃO PESSOA
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma 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 da dissertação.

M929c Moura, Nayanna Sabiá de
Condução da política externa brasileira na Unasul
[manuscrito] : o modus operandi do Brasil nas reuniões
extraordinárias entre 2008 e 2014 / Nayanna Sabiá de Moura. -
2016.
160 p.

Digitado.

Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2016.

"Orientação: Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite,
Departamento de Relações Internacionais".

1. Análise de política externa. 2. Política externa brasileira.
3. Unasul. 4. Regionalismo. I. Título.

21. ed. CDD 327.81

NAYANNA SABIÁ DE MOURA

**CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA UNASUL:
o *modus operandi* do Brasil nas reuniões extraordinárias entre 2008 e 2014.**

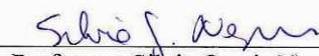
Dissertação apresentada à Universidade Estadual da Paraíba, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, para obtenção do título de Mestre.

João Pessoa, 25 de fevereiro de 2016.

BANCA EXAMINADORA



Professor Alexandre César Cunha Leite / (PPGRI/UEPB)
Orientador



Professora Sílvia Garcia Nogueira / (PPGRI/UEPB)
Examinadora



Túlio Sérgio Henriques Ferreira (DRI/UFPB)
Examinador

À minha mãe, *in memoriam*,
DEDICO.

AGRADECIMENTOS

À minha família, minha primeira escola, meu porto seguro, pelo cuidado e pelo amor de uma vida inteira, pelos ensinamentos mais preciosos, pelos valores humanos que me foram passados, pelo apoio e pelo incentivo que me fizeram ir sempre mais além.

Ao meu pai, Luiz Moura, meu exemplo de bondade, de sabedoria, de perseverança e de excelência profissional, por sempre acreditar no meu potencial, por acreditar e patrocinar meu sonho e por me ensinar a importância de continuar a estudar, estudar e estudar!

À minha mãe (*in memoriam*), minha maior inspiração, por ter me presenteado com a vida e com irmãos tão maravilhosos, por ser meu anjo da guarda, por me proteger e me guiar durante tantos anos, longe de casa.

À Joana, minha mãe de coração, que cuidou de mim como uma filha, sempre me apoiando e me incentivando a não desistir.

À minha *irmãe*, Mayra Moura, minha melhor amiga, confidente e conselheira, por cuidar de mim como uma mãe e me proteger como uma irmã, por sempre saber a coisa certa a dizer nos momentos mais difíceis, por ter se feito presente, mesmo distante.

Aos meus irmãos, Renan e Régis, por me fazerem ver o lado bom e descontraído da vida.

Ao Mário Maciel, pela paciência e por ter estado ao meu lado, de mãos dadas, nessa trajetória tão difícil da formação acadêmica.

Aos meus amigos, especialmente Maylle Benício, Thamirys Ferreira e Ítalo Di Lucena, por serem fiéis e verdadeiros, por me acompanharem durante essa jornada com compreensão, carinho e afeto, por minimizarem a minha saudade do Ceará e por terem sido a minha família paraibana.

Ao Prof. Dr. Alexandre César Cunha Leite, orientador desta dissertação de Mestrado, por acreditar no meu objeto de pesquisa, pelos valiosos conselhos acadêmicos e educacionais, pelo encorajamento, cuidado e atenção em todas as correções, sugestões e contribuições feitas para a realização deste trabalho.

Aos professores da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em especial à professora Silvia Nogueira, por serem educadores primorosos, por terem contribuído de maneira tão positiva para a minha formação acadêmica, ampliando meus conhecimentos e meus horizontes.

A todos os funcionários da UEPB, por trabalharem com tanto vigor pelo sucesso desta universidade e de seus alunos, por me ajudarem a transformar os atribulados trâmites burocráticos em processos mais serenos.

Aos meus colegas de turma, pelo conhecimento compartilhado, por terem dividido comigo dias de angústias e de alegrias, por terem me ensinado o valor da cooperação estudantil, por terem me ensinado a ser uma pesquisadora melhor, por terem dividido comigo essa jornada de aprendizado e de grandes experiências.

A todos aqueles que torceram pelo meu sucesso, que emanaram energias positivas para mim e que contribuíram direta ou indiretamente para a minha formação pessoal e acadêmica.

“Acho que tentar justificar a integração da América do Sul mais do que desnecessário é inútil. Uma vez um jornalista me perguntou: ‘por que o Senhor dá tanta importância à América do Sul?’ E eu respondi, simplesmente: porque eu moro aqui. Se eu morasse em outro lugar, eu estaria pensando em outro lugar, mas eu moro aqui, eu tenho que dar atenção aqui à América do Sul”.

(Celso Amorim)

Discurso do ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do Seminário Comemorativo dos 10 anos do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Rio de Janeiro, 2 de setembro 2008.

RESUMO

A América do Sul tornou-se um eixo geoestratégico importante para a Política Externa Brasileira, durante do século XXI. Com a criação da Unasul, em 2008, as iniciativas de cooperação regional foram potencializadas, aos auspícios da diplomacia presidencial brasileira. A Unasul é uma instituição com caráter pluridimensional, mas tem se destacado na gestão de crises políticas regionais, através da convocação de reuniões extraordinárias. Dessa forma, o objetivo desta dissertação é analisar como o Brasil tem conduzido sua política externa, nos processos resolutivos de contenciosos regionais, que representaram desestabilização da ordem democrática. Foram escolhidas quatro crises políticas: disputas pelos recursos dos hidrocarbonetos, na Bolívia (2008); insurreição da Polícia Nacional, no Equador (2010); destituição do presidente Fernando Lugo, no Paraguai (2012); manifestações de extrema direita, na Venezuela (2014). O recorte temporal analisado compreende o período entre 2008 e 2014, que corresponde aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. O procedimento metodológico adotado é qualitativo e indutivo, com pesquisa exploratória, de fundamentação bibliográfica e documental, abrangendo duas grandes áreas das Relações Internacionais: Análise de Política Externa e Integração Regional. O Modelo de Hermann (1990) é adotado como abordagem teórica, visando à compreensão do processo de tomada de decisão da política externa brasileira nos casos analisados. Essas reflexões sobre as linhas de ação do Brasil são relevantes para identificar seu padrão de atuação, nas crises políticas regionais, geridas pela Unasul.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Política Externa Brasileira. Unasul. Regionalismo.

ABSTRACT

South America has become an important geo-strategic axis for Brazil's Foreign Policy, during the twenty-first century. With the creation of Unasur, in 2008, regional cooperation initiatives were potentiated, conducted by the auspices of the Brazilian presidential diplomacy. Unasur is an institution with multi-dimensional character, but has great accomplishment in managing regional political crisis, by convening an extraordinary meeting. Thus, the aim of this work is to analyze how Brazil has conducted its foreign policy in resolving regional disputes, which accounted for destabilization of the democratic order. Four political crisis were chosen: disputes over resources of hydrocarbons, Bolivia (2008); insurrection of the National Police, Ecuador (2010); impeachment of President Fernando Lugo, Paraguay (2012); far-right politics demonstrations in Venezuela (2014). The time frame analysis covers the period between 2008 and 2014, which corresponds to the governments of Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. The methodological approach adopted is qualitative and inductive, with exploratory, bibliographical and documentary basis, covering two major areas of International Relations: Foreign Policy Analysis and Regional Integration. The Hermann's Model (1990) of Foreign Policy Change is adopted as a theoretical approach, aimed at understanding the decision-making process of Brazilian Foreign Policy in the analyzed cases. These reflections on the action lines in Brazil are relevant to identify their standard of performance in the regional political crisis, managed by Unasur.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Brazil's Foreign Policy. Unasur. Regionalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Destino das viagens internacionais de Lula e de Dilma.....	39
Figura 2 – Crescimento de representações brasileiras no exterior.....	43
Figura 3 – Estrutura organizacional da Unasul.....	62
Figura 4 – Mapa da Bolívia.....	74
Figura 5 – Modelo de Hermann.....	109

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Regimes políticos dos países da Unasul (1945-1999).....	50
Quadro 2 – Panorama do regime político dos países da Unasul.....	53
Quadro 3 – Acordos regionais de integração (2005).....	66
Quadro 4 – Interrupção de mandatos presidenciais na América Latina.....	86
Quadro 5 – Ministros das Relações Exteriores de Lula e Dilma.....	122
Quadro 6 – Crises geridas pela Unasul sobre a cláusula democrática.....	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AIDS/HIV	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome/ Human Immunodeficiency Virus</i>
Aladi	Associação Latino Americana de Integração
Alalc	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
Alba	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Alcsa	Área de Livre Comércio Sul-Americana
Asean	Associação de Nações do Sudeste Asiático
Basic	Brasil, África do Sul, Índia e China
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brics	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Calc	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e
CAN	Comunidade Andina de Nações
Caricom	Mercado Comum e Comunidade do Caribe
Casa/CSN	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
CDS	Conselho Defesa Sul-americano
Celac	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cosiplan	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CSS	Conselho de Saúde Sul-americano
CSS	Conselho de Saúde Sul-americano
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA	Estados Unidos da América
Fejuve El Alto	Federação de Juntas Vecinas de El Alto
FMI	Fundo Monetário Internacional
Ibas	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISA	<i>International Studies Association</i>
MAS	Movimento ao Socialismo
MCCA	Mercado Comum Centro-americano
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Minustah	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
Nafta	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NSA	<i>National Security Agency</i>
OCTA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-americana
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PEI	Política Externa Independente
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Pnuma	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Saarc	Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional
Sacu	União Aduaneira da África Austral
Sadc	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SGAS	Subsecretária-Geral da América do Sul
Sica	<i>Sistema de la Integración Centroamericana</i>
TCP	Tratados de Comércio entre os Povos
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
Unasul	União de Nações Sul-americanas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: HISTÓRICO E PROPÓSITO DA PESQUISA	16
1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI	29
1.1 Política Externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	36
1.2 Política Externa do governo de Dilma Rousseff (2011-2014)	42
2 UNASUL: GESTÃO DE CRISES POLÍTICAS	48
2.1 Democracia e Integração Regional	48
2.2 Unasul: cláusula democrática	59
2.3 Crises políticas geridas pela Unasul entre 2008 e 2014	70
3 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA UNASUL	102
3.1 Modelo de Hermann e política externa brasileira	103
3.2 O comportamento brasileiro nas reuniões extraordinárias da Unasul	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	137

INTRODUÇÃO: HISTÓRICO E PROPÓSITO DA PESQUISA

O Brasil está inserido geograficamente na América do Sul. Para além de uma demarcação geográfica, a região tornou-se um eixo geoestratégico importante para a política externa brasileira¹. No discurso diplomático brasileiro², a América do Sul começou a ser vislumbrada como um alicerce para a sua inserção internacional. Esse interesse regional não é somente histórico. É também político e cultural e está intimamente relacionado com as parcerias formadas entre os países vizinhos. Por isso, compreender os antecedentes históricos que culminaram no interesse do Brasil pela América do Sul e conseqüentemente pela formação da União das Nações Sul-americanas (Unasul) é essencial.

Desde que se transformou em um Estado soberano, através da independência, em 1822, o Brasil iniciou formalmente as suas relações exteriores³. Neste período, o relacionamento do Brasil com o exterior se resumia, grosso modo, a pautas comerciais. Naquela época, não havia, de fato, um desenho de uma política externa. Com a criação do Ministério das Relações Exteriores, em 1891, dois anos após a Proclamação da República, o Brasil passou a formular estratégias políticas para se inserir internacionalmente. Desde então, muitas transformações políticas, econômicas, sociais e institucionais aconteceram, motivadas por variáveis internas e externas. Essas mudanças impuseram novos desafios para adaptar a, ainda neófito, política externa brasileira às dinâmicas internacionais.

O processo de adequação fez com que o Brasil, ao longo do século XIX, não compartilhasse efetivamente espaços regionais de diálogo. Neste período, no continente americano, a pauta desenvolvimentista foi ensejada por dois projetos regionais em disputa: o projeto autonomista, idealizado por países que outrora compunham a América espanhola, e o projeto, idealizado pelos Estados Unidos da América (EUA), que queriam mitigar a influência que a Europa ainda exercia sobre a América do Sul.

¹ Considera-se por política externa brasileira a atuação no plano internacional de agentes diplomáticos brasileiros autorizados pelo Estado.

² Os estudos de Luís Cláudio Villafañe Gomes dos Santos sobre a inserção do conceito de América do Sul no discurso diplomático brasileiro são referências importantes para essa percepção. Ver: SANTOS, 2014.

³ A inserção internacional do Brasil teve início com a criação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, em 1736, e com a Abertura dos Portos às Nações Amigas, em 1808. A estrutura institucional dessa secretaria era muito abrangente, por tratar de temas complexos como assuntos de defesa, políticas comerciais, acordos e tratados. Em um processo paulatino de especialização, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra foi seccionada, de modo a especializar as suas competências para a pasta internacional.

A ideia de unir o continente americano surgiu com os movimentos de independência colonial. Uma dessas expressões foi apresentada por Simón Bolívar, na Carta Jamaica, em 1815. O Congresso do Panamá, convocado por Bolívar, em 1826, teve como propósito unir as nações hispano-americanas, porém o Brasil, o Haiti e os EUA não foram incluídos neste projeto de integração. Sob essa ótica, os EUA eram considerados imperialistas e o Brasil, que havia sido elevado à categoria de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1815, e em seguida se transformado em um Império, em 1822, era considerado integrante do sistema político europeu. Era justamente contra o sistema europeu que os republicanos hispano-americanos, que almejavam o projeto autonomista, lutavam, por isso a aproximação com o Brasil era restrita. Além disso, a monarquia brasileira, que não se reconhecia como *Hispanoamérica*, mantinha um relacionamento conflituoso no Rio da Prata, o que gerava animosidades regionais (BETHELL, 2009, p. 294-296).

Durante o final do século XIX, os países que compunham a América Espanhola, já entusiasmados com o republicanismo, começaram a expressar suas insatisfações com a monarquia brasileira, que estava isolada internacionalmente. A Europa não mantinha uma relação cordial com o Brasil, ao passo que a América espanhola o enxergava como expressão do monarca, com raízes europeias, e não como uma representação de seus pares tupiniquins. O Manifesto Republicano Brasileiro, documento escrito em 1870, foi então a expressão formal do desejo nacional de estreitar laços com os países vizinhos, na tentativa de incluir o Brasil no contexto regional. Cabe pontuar que os esforços de relacionamento com a vizinhança eram destinados especialmente à região do Rio da Prata, o que restringia essa inserção (BETHELL, 2009, p. 294-296).

De modo geral, a monarquia brasileira preferia se relacionar com a Europa, mas a paulatina substituição da hegemonia britânica pela estadunidense, iniciada no final do século XIX, somada ao entusiasmo republicano e às oportunidades comerciais, aproximou o Brasil dos EUA. Essa perspectiva foi percebida com a promulgação da Constituição de 1891, inspirada na constituição estadunidense. Além disso, a aproximação foi nítida diante do pronto reconhecimento estadunidense sobre a nova forma do governo brasileiro, a República (PINHEIRO, 2010, p. 11-15).

Foi a partir desse período que o Brasil passou a participar do multilateralismo regional com o projeto de pan-americanismo⁴ dos EUA. A versão estadunidense sobre o pan-americanismo foi denominada de *monroísmo*, em alusão ao presidente James Monroe, que

⁴ De acordo com Bethell (2009, p. 296), James G. Blaine, que foi secretário de Estado dos EUA, na década de 1880, foi o primeiro idealizador do projeto.

governou entre 1817 e 1825. Através da mensagem que Monroe enviou ao Congresso, em 1823, percebeu-se que a ideia de agregar o continente era, em realidade, uma manobra para afastar a influência europeia, ou seja, era uma proposta de dominação dos EUA sobre a região (BETHELL, 2009, p. 296-301).

Depois do Congresso do Panamá, em 1826, o projeto autonomista articulou outros encontros⁵, porém o Brasil não participou de nenhum deles. A primeira presença brasileira só aconteceu em encontros que foram convencionados de *Conferências Pan-Americanas*⁶, organizadas para que os países do continente aderissem à lógica pan-americana estadunidense. No período em que foi Colônia e Império, seu parceiro estratégico era a Europa, no entanto, com a República, o Brasil começou a estreitar seus laços com os EUA, dessa forma, passou a participar das *Conferências Pan-Americanas*, chegando a sediar, em 1906, um encontro no Rio de Janeiro (BETHELL, 2009; PRADO, 2013, p. 9-12).

A condução da política externa brasileira só começou a ser realmente articulada em relação a sua inserção regional, a partir de 1889. Apesar da aura republicana brasileira, foram intelectuais aliados à ideia monarquista que conduziram a política externa do período, a exemplo de Joaquim Nabuco, que foi embaixador em Washington, e de José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco, que foi ministro das Relações Exteriores, durante dez anos, entre os anos de 1902 e 1912. Dessa forma, a política externa brasileira quanto às questões relacionadas aos vizinhos não sofreu grandes alterações durante a República da Espada, se comparado ao período monárquico (PINHEIRO, 2010, p. 12).

Porém, depois desse período inicial da República, uma diferenciação nítida na forma com a qual a política externa brasileira se relacionou com os Estados vizinhos pode ser percebida. Durante o século XIX, o vínculo com a região era tímido e distante. Já durante o século XX, houve um processo de aproximação e de formação de parcerias estratégicas que culminaram na paulatina inserção brasileira ao contexto latino-americano, mesmo que fosse através do projeto pan-americanista dos EUA.

A América Latina, enquanto marco conceitual, surgiu ainda no século XIX. *Latinoamérica* trata-se, em realidade, de um contra conceito assimétrico⁷, utilizado para designar pares antagônicos e dicotômicos, ou seja, identificam aqueles que pertencem a um

⁵ Lima, em 1847; Santiago, em 1856; Lima, em 1864; e Caracas, em 1883.

⁶ Até a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, que foi considerada o primeiro arranjo regional da América, diversas conferências pan-americanistas aconteceram, a saber: em Washington, em 1906; na Cidade do México, em 1901; no Rio de Janeiro, em 1906; em Buenos Aires, em 1910; em Santiago, em 1923; Havana, em 1928; em Montevideu, em 1933; em Lima, em 1938; em Bogotá, em 1948; e em Caracas, 1954 (BETHELL, 2009, p. 297).

⁷ Exemplos de contra conceitos assimétricos: Heleno/Bárbaro; Cristão/Pagão. Vale pontuar que esse estudo sobre a semântica dos conceitos está amparado nas pesquisas de Reinhart Koselleck.

determinado grupo e aqueles que estão à margem. A expressão foi inicialmente utilizada em estudos literários de países colonizadores, que passaram a interpretar o conceito de maneira negativa, em oposição ao que seria América, metonimicamente representada positivamente pelos EUA. A América era relacionada às características de superioridade, de uma herança anglo-saxônica, pautada na racionalidade, no autocontrole, na austeridade e na responsabilidade, ilustrada como um ambiente urbano, industrial, desenvolvido e sofisticado. Em contraponto, a América Latina era caracterizada como uma região atrasada, rural, pouco desenvolvida, e composta por indivíduos não brancos com um comportamento que sugere violência. Dessa forma, América Latina é denotada como negação da autoimagem coletiva do que era a América (SOUZA, 2011; FERRES JÚNIOR, 2003).

Durante o século XX, o conceito de América Latina foi sendo pulverizado. Apesar da matriz conceitual, o termo América Latina passou a ser destinado ao aspecto geográfico⁸ e se consolidou com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1948. Depois da Segunda Guerra Mundial, os intelectuais latino-americanos e os próprios intelectuais brasileiros passaram a produzir textos, identificando o Brasil como parte integrante do que passou a ser concebido como América Latina. Na contramão de Euclides da Cunha e Joaquim Nabuco, intelectuais brasileiros, como Sérgio Buarque de Holanda, Darcy Ribeiro e Gilberto Freire, passaram a escrever sobre a construção do Brasil, identificando, em linhas gerais, aspectos que associava o Brasil aos seus vizinhos. Os EUA também passaram a incluir o Brasil no conceito do que era considerado como América Latina, a partir da década de 1920. Com a Cepal, o Brasil passou a ser visto pelos EUA como integrante da América Latina. Não era mais considerado uma unidade separada dos países hispano-americanos, agora, tratava-se de América Latina. Essa concepção começou a ser absorvida não apenas pelo governo estadunidense, mas pelo Brasil (BETHELL, 2009, 299-309).

Em muitos discursos oficiais, o Brasil passou a se posicionar como parte integrante da América Latina. No entanto, cabe pontuar que essa concepção foi historicamente construída. Tanto no período monárquico quanto no início da República, o Brasil não se enxergava como latino-americano, não só do ponto de vista geográfico, mas do ponto de vista conceitual. Essa noção de pertencimento foi construída historicamente através da emergência dos EUA como potência e da noção brasileira de pertencimento à região.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a política externa dos EUA que era direcionada à América Latina voltou seus olhos para a reconstrução da Europa. A lógica pan-

⁸ Entende-se geograficamente por América Latina o México, a América Central e a América do Sul, entre o Rio Grande, no México, e o Cabo Froward, no Chile.

americanista estadunidense parecia fora do tom, gerando insatisfação regional, percebida com a visita atribulada do vice-presidente dos EUA, Richard Nixon, à Venezuela. Com a formulação da Operação Pan-americana (OPA)⁹, por iniciativa da diplomacia brasileira, em 1958, o presidente Juscelino Kubitschek, juntamente com Augusto Frederico Schmidt¹⁰, propunha uma aproximação com os EUA, por meio de um projeto de cooperação para superar o subdesenvolvimento regional. Em um contexto de Guerra Fria, esse projeto funcionaria através de bases relacionadas à securitização, como um mecanismo de blindagem aos ideais soviéticos através do desenvolvimento. A reformulação da política dos EUA para combater o socialismo na região impediu a formalização da OPA, mas estimulou a criação de outros projetos desenvolvimentistas: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1958, e a Aliança para o Progresso, em 1961 (MANZUR, 2014, p. 180-182).

Os desdobramentos da iniciativa da OPA foram importantes, porque representaram uma revisão crítica ao projeto pan-americanista dos EUA. Do *Alinhamento Sem Recompensa*, da Era Dutra, o Brasil inaugurou a *Política Externa Independente* (PEI), de Jânio Quadros, Afonso Arinos e San Tiago Dantas. Mesmo que no plano discursivo, o Brasil passou a demonstrar o anseio de reduzir a subordinação aos EUA, de modo a primar pela autonomia e pelo multilateralismo (OLIVEIRA, 2005, p.81-105).

Neste período, a América Latina passou a se aproximar do antigo projeto autonomista. A associação dos 21 países do continente, articulada pela OEA, deu início ao Comitê dos 21. A multilateralidade, criada através desse comitê, impulsionou as discussões sobre os processos de integração regional como forma de superar o subdesenvolvimento da região. Essa busca por autonomia regional culminou na iniciativa de criar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960. Duas décadas depois, a Alalc foi transformada em Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), o que representou um progresso nas discussões sobre processos de integração regional.

Desde a redemocratização, o Brasil positivou seu interesse histórico em se relacionar com a América Latina. Os princípios que regem as relações internacionais do Brasil foram cristalizados na Constituição de 1988, no Art. 4º¹¹. Neste artigo, em seu parágrafo único, o

⁹ Esse projeto surgiu pela troca de correspondências entre Juscelino Kubitschek e Dwight Eisenhower.

¹⁰ Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais.

¹¹ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

Brasil expressou constitucionalmente o seu interesse pelo projeto de integração regional (BRASIL, 1988). Desde o governo de Itamar Franco (1992-1994), o Brasil demonstrava sua pretensão em criar de uma área de livre-comércio para a América do Sul (AMORIM, 2013). Esse projeto foi traduzido, em 1993, com a Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). Um ano depois, em 1994, os EUA lançam o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), como uma espécie de resgate à lógica pan-americanistas de James Monroe.

A Alca não é uma iniciativa inédita do governo estadunidense. Desde a primeira *Conferência Pan-Americana*, em Washington, em 1889, os EUA já apresentavam uma proposta de união aduaneira para o continente, não da forma como foi proposta a Alca, mas já indicavam prenúncios de suas estratégias comerciais. Apesar desses esforços, a associação continental já acontecia, desde o século XIX, de maneira autonomista, sem que houvesse a participação dos EUA, através do estabelecimento de acordos sobre navegação, comunicação e comércio. Em função disso, houve resistência dos demais Estados, especialmente por parte da Argentina, por isso essa iniciativa não obteve êxito, sendo posta novamente em pauta somente durante a década de 1990, com a Alca (PRADO, 2013, p. 9-12; DULCI, 2013, p. 121-142).

A América do Sul, enquanto projeto geoestratégico do Brasil, começou a aparecer no discurso diplomático ainda na década de 1990, com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e com os movimentos de reação às iniciativas dos EUA em criar essa área de livre-comércio e em implementar o neoliberalismo. Porém, foi somente no começo do século XXI que o posicionamento de resistência à Alca passou a contribuir para a formação de novos espaços políticos que demandassem maior participação dos Estados e de movimentos sociais, na busca pela autonomia da América do Sul (SERBIN, 2013, p. 297-323).

Embora tenha sido inicialmente formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sem contemplar todos os Estados da região, o Mercosul influenciou o direcionamento do olhar diplomático brasileiro para a América do Sul. Criada em 1991, através do Tratado de Assunção, essa iniciativa está inserida na lógica do regionalismo aberto¹², que privilegia o livre mercado. O Mercosul primou pela defesa da democracia como elemento fundamental para ampliar a integração, por isso formalizou, em 1998, a sua cláusula democrática, com o Protocolo de Ushuaia. No entanto, além de não contemplar todos os Estados integrantes da América do Sul, o Mercosul é prioritariamente comercial, de modo que a pauta política passou a ser secundária, mesmo diante de algumas reformulações e avanços. Por isso, um

¹² Conceito criado pela Cepal. Ver capítulo 2.

projeto que abarcasse as necessidades políticas da região precisava ser formado. Foi a partir dessa necessidade regional que se iniciou o processo de formação da Unasul.

Durante a primeira reunião dos países sul-americanos, em 2000, em Brasília, sob a liderança da presidência de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil deu início ao projeto que iria ampliar o arranjo de cooperação da região, especialmente relacionado à infraestrutura regional. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) representou mais um esforço para fomentar a integração física, especialmente nos setores de energia, transporte e comunicações. Tratava-se de um movimento regional diferenciado, que tendia a ir além da lógica comercial do regionalismo aberto.

As iniciativas diplomáticas do Brasil, no começo do século XXI, se relacionam intimamente com a noção geopolítica do subcontinente: a América do Sul. Essa percepção desencadeou o olhar mais cuidadoso para a ideia de integração sub-regional. As reuniões presidenciais representaram um marco político para o aprofundamento do projeto geoestratégico de integração e culminaram na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, em espanhol *Comunidad Suramericana de Naciones* (Casa/CSN), em 2004, e posteriormente na Unasul, em 2008. Era o início de um novo arranjo regional que reuniria os doze países integrantes da Unasul em torno de um projeto de diálogo para a América do Sul.

Os esforços da diplomacia brasileira, ao longo dos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, foram essenciais para a concretude da Unasul¹³, visto que essa iniciativa refletia um novo modelo de cooperação, sem um consenso sobre a cessão de soberania, mas com prioridades vinculadas à valorização nacional (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014, p. 517-520).

Desde a adesão do México ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), em 1994, em sinal claro de aproximação com os EUA, a expressão América Latina começou a incitar discussões sobre o seu uso, enquanto significado conceitual. Em contraponto, a forma com a qual a América do Sul é posicionada na estratégia diplomática vai além de uma proposição de formulação de um mito originário que reúne os países em torno de aspectos históricos e culturais semelhantes, tal qual é posto o conceito de América Latina. Essa disputa conceitual entre América Latina e América do Sul foi essencial para definir as prioridades da política externa brasileira, que passou a adotar o conceito de América do Sul mais enfaticamente a partir da gestão de Lula. A adesão brasileira à lógica conceitual de América do Sul não invalida nem exclui a dimensão da América Latina. Trata-se de uma nova

¹³ Em 1993, o presidente Itamar Franco já demonstrava interesse em criar um espaço regional desse tipo, seria a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

construção que almeja o reposicionamento dos países em torno do desenvolvimento da região, diante de um contexto internacional desigual. Em outras palavras, o conceito de América do Sul é um marco político próprio, autônomo, não um contra conceito assimétrico (SANTOS, 2014, p.15-32; 113-146).

Dessa forma, a superação de assimetrias internas e o posicionamento internacional dos Estados, na busca de maior autonomia, sem a ingerência externa, refletiram na projeção de um novo elemento de cooperação entre os Estados da região: o fortalecimento da democracia. Historicamente, a América do Sul foi seara de desestabilizações políticas, estimuladas por interferências externas, especialmente durante a Guerra Fria, com a irrupção de regimes ditatoriais no Chile, Uruguai, Paraguai, Peru, Argentina, Bolívia e Brasil. No entanto, o fim do conflito bipolar e a ascensão do neoliberalismo econômico, dentre outros fatores, contribuíram para a adesão à premissa democrática, especialmente no tocante aos processos de integração regional. Dessa forma, a democracia passou a ser elemento fulcral para o desenvolvimento regional da América do Sul.

A necessidade do Brasil de aprofundar as pautas políticas de integração regional ficou nítida, a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No seu primeiro discurso de posse, em 2003, a América do Sul foi enfatizada como um espaço de interesse político e geoestratégico para o Brasil, ao passo que o Mercosul foi colocado em um contexto de crises e de limitações para o projeto de integração regional, dando o tom das prioridades da sua gestão (LULA DA SILVA, 2003).

A Unasul foi formada, em 2008, para atender às necessidades políticas da América do Sul. Por ser uma associação intergovernamental entre todos os países da região, pautou-se no movimento de ganho de autonomia e de defesa dos interesses nacionais dos Estados integrantes. A Unasul adquiriu personalidade jurídica internacional, o que a capacitou a gerir um sistema participativo e consensual de soluções de controvérsias, envolvendo seus Estados membros, sem a interferência de atores externos à instituição.

A Unasul também consolidou um aporte institucional para fortalecer a democracia, com a aprovação da *cláusula democrática*. No dia 26 de novembro de 2010, em Georgetown, na Guiana, os países integrantes da Unasul aprovaram o *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia*. Este documento formaliza a capacidade da Unasul na dissolução pacífica de contendas regionais, em caso de ruptura ou de ameaça à ordem democrática. Os países integrantes dispõem de mecanismos para convocar reuniões extraordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores para gerir diplomaticamente o

restabelecimento da ordem democrática no país afetado. Além disso, esses mesmos conselhos podem aplicar sanções, dispostas no Art. 4, que incluem desde a suspensão de um determinado país na instituição até bloqueios regionais (UNASUL, 2010a).

Desde o limiar do século XXI, a Unasul passou a desempenhar o papel de mediadora diplomática, em favor da ordem democrática e da legitimação dos governos democraticamente eleitos. O primeiro país a conchamar a Unasul para dissuadir um conflito de desestabilização da ordem democrática foi a Bolívia, em 2008, em função da insatisfação de grupos de oposição com relação à aprovação de uma nova ordem constitucional e à nacionalização de recursos oriundos da extração de hidrocarbonetos. Dois anos depois, em 2010, as mobilizações policiais contra o governo do Equador também foram gerenciadas pela Unasul. No biênio seguinte, a destituição sumária de Fernando Lugo, no Paraguai, em 2012, abalou as premissas democráticas da instituição e o caso foi levado à Unasul. Por fim, as manifestações de Leopoldo López em oposição ao governo venezuelano de Nicolás Maduro, em 2014, novamente receberam a atenção da instituição, na tentativa de reverter iniciativas de sublevação. Todas essas crises têm em comum a ameaça à cláusula democrática, por isso receberam atenção da Unasul. Essas crises institucionais inibem o aprofundamento do processo de integração regional, visto que a democracia se transformou em condição relevante para a conformação de arranjos integrativos.

O Brasil foi um ator de relevo para a consolidação da Unasul, um projeto que foi arquitetado desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo concretizado por Lula e continuado por Dilma. Diante dessa constatação, sendo um *paymaster*¹⁴ da integração regional, o modo como o Brasil lida com os problemas regionais pode criar ou não dificuldades para aprofundar o regionalismo da América do Sul.

Diante desses antecedentes históricos sobre a influência estadunidense e o relacionamento com a América do Sul, no processo de formulação da política externa, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar como o Brasil, que é ator de relevo para o processo de integração da Unasul, conduziu a sua política externa em cada crise política levada à discussão, através de reuniões extraordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, entre 2008 e 2014, verificando se existe um *modus operandi*¹⁵ da política externa brasileira para a Unasul e se esse padrão de atuação fortalece o processo de integração regional. Ao ser guiado por esse objetivo, esta dissertação tem como hipótese a seguinte

¹⁴ Conceito desenvolvido por Mattli (1999) que caracteriza determinado país, cujo papel de coordenar regras e políticas e de auxiliar no processo de dissuasão de tensões regionais, frente a países com interesses em comum e que apoiam essa coordenação, é indiscutível.

¹⁵ Expressão originária do latim que significa modo de operação.

relação causal: a condução ativa da política externa brasileira na Unasul fortalece o processo de integração regional.

Para auxiliar o processo de análise dessa relação, foram estabelecidos dois objetivos específicos. O primeiro é analisar se a Unasul consegue resolver seus problemas internamente, sem a interferência de atores externos. O segundo objetivo específico é verificar se a condução da política externa brasileira apresentou alguma alteração, no tocante às tomadas de decisão, no escopo gerencial da Unasul, durante as gestões de crise que ocorreram entre 2008 e 2014.

A escolha desse recorte temporal é motivada por dois aspectos: a formalização da Unasul e o fim do mandato presidencial de Dilma Rousseff. Em 2008, foi assinado, em Brasília, o Tratado Constitutivo da Unasul, referente à criação da instituição. Neste período, Luiz Inácio Lula da Silva estava no segundo ano de seu segundo mandato como presidente. É importante colocar em evidência que o processo de formação da Unasul foi resultado de esforços políticos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, durante os seus dois mandatos, fazendo com que a sua passagem pela presidência seja de extrema relevância para a consolidação da iniciativa regional da Unasul. Lula foi substituído por Dilma Rousseff, em 2011. Dessa forma, 2014 representa o último ano do seu primeiro mandato presidencial. Portanto, os primeiros anos de existência formal da Unasul coincidem com o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma, fazendo com que a pesquisa se debruce sobre a trajetória política desses presidentes na condução da política externa brasileira.

Para elucidar essas e outras questões, envolvendo a política externa brasileira, o aporte teórico de Análise de Política Externa e de Processos de Integração Regional concede base de sustentação ao objeto de estudo analisado, com a intenção de interpretar o processo de tomada de decisão do Brasil na Unasul, frente a essas tentativas de rompimento com a cláusula democrática. Para auxiliar no processo analítico da política externa brasileira na Unasul, um modelo de análise de política externa foi utilizado com o objetivo de auxiliar o processo de interpretação do comportamento brasileiro. Esse modelo foi desenvolvido por Charles Frazer Hermann, em 1990, em seu artigo *Changing Course When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*. O Modelo de Hermann, adotado como aporte teórico para essa pesquisa, busca interpretar se houve alguma modificação na política externa de um Estado, identificando quais são os agentes que atuam e que podem transformar a política externa, bem como o grau de reorientação política que determinado Estado adotou. Portanto, nesta pesquisa, o modelo de Hermann (1990) foi utilizado para identificar se o Brasil, conduzido por duas gestões presidenciais distintas, alterou seu posicionamento, nas reuniões

extraordinárias da Unasul. Já no âmbito do Processos de Integração Regional, o regionalismo da América do Sul é abordado para compreender como foi formada a Unasul, identificando suas particularidades com relação à manutenção da ordem democrática e à gestão de conflitos regionais.

Essa pesquisa tem abordagem qualitativa¹⁶, fundamentação documental e bibliográfica. O uso de documentos de ordem primária está relacionado às quatro crises políticas da Unasul e ao posicionamento brasileiro nas reuniões extraordinárias. Esses arquivos são de domínio público. Estão disponíveis nos sites oficiais da Unasul, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e do Planalto. Foram examinados os tratados que fundamentam a Unasul e a cláusula democrática: o *Tratado Constitutivo da Unasul* e seu respectivo *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*. Também foram analisadas as decisões resultantes das reuniões extraordinárias do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul; os comunicados e os relatórios emitidos pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores da Unasul e pelas comissões especiais, formadas para o acompanhamento das crises políticas; além das notas oficiais emitidas pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Os discursos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, de Dilma Rousseff e de demais chefes de Estado, envolvidos nas crises também foram utilizados. Os pronunciamentos dos ministros das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, Antônio Patriota, Eduardo dos Santos (interino), Luiz Alberto Figueiredo e do assessor Marco Aurélio Garcia, também foram utilizados como fontes primárias.

As fontes secundárias utilizadas são prioritariamente jornais de relevo regional. O uso dessas fontes foi direcionado à obtenção de informações factuais sobre as crises vivenciadas pelos países membros da Unasul. Foram utilizadas notícias de alguns jornais, em suas versões *on-line*: British Broadcasting Corporation (BBC)¹⁷, Folha de São Paulo¹⁸, G1¹⁹,

¹⁶ A abordagem qualitativa adotada prima pela compreensão de eventos, fenômenos e fatos específicos, de modo interpretá-los de maneira abrangente, uma vez que não podem ser mensuráveis, por isso existe um processo de indução, que depende inevitavelmente do olhar, do repertório e das experiências do pesquisador, que utiliza elementos subjetivos para suas escolhas analíticas. Por meio da descrição, da observação e da análise do comportamento brasileiro nas reuniões extraordinárias da Unasul, buscou-se identificar de que maneira a política externa brasileira se posicionou em cada reunião extraordinária.

¹⁷ BBC é uma agência de notícias britânica tradicional, com sucursais em diversas capitais do mundo. Fundada desde o começo do século XX, tem forte atuação em editoriais internacionais, por isso foi escolhida como fonte secundária para essa pesquisa.

¹⁸ Com sede em São Paulo, é um dos jornais mais tradicionais e conservadores do Brasil, tendo sido fundado no começo do século XX. Este jornal que possui cobertura internacional, tanto com correspondentes, quanto com parcerias com agências internacionais de notícia, de modo que muitas informações acerca da política externa brasileira e das crises geridas pela Unasul puderam ser obtidas.

*ABC Color*²⁰ e *El Universo*²¹ e *Telesur*²². Os jornais foram analisados com criticidade, levando em consideração o perfil e o grau de isenção de cada linha editorial.

Já a pesquisa bibliográfica foi realizada paralelamente com a finalidade de fundamentar teoricamente os aspectos da política externa brasileira e da integração regional, subsidiando os conhecimentos sobre a conjuntura regional da Unasul e sobre a condução da política externa brasileira nessas crises políticas. Essa breve elucidação metodológica teve como finalidade explicar os procedimentos de análise utilizados.

De maneira estrutural, a pesquisa foi seccionada em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. Os capítulos estão associados contextualmente, seguindo uma ordem cronológica e conceitual. O capítulo 1 aborda a política externa brasileira, no século XXI, identificando nas gestões presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, as principais iniciativas da política externa. Através desse panorama, torna-se possível compreender o posicionamento brasileiro na Unasul, no capítulo subsequente. O capítulo 2 retoma aspectos do regionalismo da Unasul, concedendo destaque para o fato democrático. O foco deste capítulo é direcionado ao gerenciamento de quatro crises políticas regionais geridas pela Unasul, entre 2008 e 2014, identificando como foi a atuação brasileira nesse processo. Foram escolhidas quatro crises políticas que apresentaram dissidências com a cláusula democrática da Unasul: crise institucional na Bolívia (2008); insurreição policial no Equador (2010); destituição sumária de Fernando Lugo no Paraguai (2012); manifestações de extrema direita na Venezuela (2014). Por fim, o capítulo 3 é a concatenação dos dois capítulos anteriores, uma vez que analisa a condução da política externa brasileira nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, apontada no capítulo 1, durante gestões de crises políticas da Unasul, abordadas no capítulo 2. Com o auxílio teórico e metodológico do modelo de Hermann (1990), abordagem teórica de Análise de Política Externa, a tomada de decisão da política externa brasileira nas crises da Unasul é analisada, de modo a identificar se

¹⁹ G1 é um portal brasileiro, que surgiu em 2006. Pertencente às organizações Globo, o maior conglomerado de comunicação do Brasil. É um portal que possui cobertura ampla sobre a política externa brasileira, por isso foi escolhido como fonte secundária.

²⁰ ABC Color é um jornal conservador paraguaio, com sede em Assunção, que foi criado 1967. Seu diretor, Aldo Zuccolillo, é acionista majoritário do Grupo Zuccolillo, ligado ao agronegócio.

²¹ El Universo é um jornal equatoriano conservador com sede em Guayaquil, que faz oposição ao governo de Rafael Correa.

²² A Telesur uma rede multiestatal de comunicação, fundada por Argentina, Cuba, Uruguai e Venezuela, em 2005. Com o slogan “nosso norte é o sul”, a Telesur tem por objetivo ampliar as vozes dos países do Sul, pontuando a comunicação regional como um elemento essencial para o processo de integração entre os povos. Este jornal foi escolhido por possui um posicionamento positivo com relação aos processos de integração regional

houve reorientação política ou se há um *modus operandi* brasileiro de atuação frente a ameaças de fraturas na ordem democrática na Unasul.

Ao final dos três capítulos, as considerações finais recuperam os principais aspectos de cada capítulo, analisando a hipótese levantada. Vale destacar que a propositura dessa pesquisa é fundamentada em reflexões sobre a significativa inserção regional brasileira através da Unasul, que representa uma alternativa aos modelos de regionalismo aberto. A América do Sul é uma das prioridades da agenda brasileira, por isso merece atenção acadêmica. Além disso, a relevância da pesquisa gira em torno do fato de que os modelos de análise de política externa são referenciais teóricos relevantes que podem auxiliar os *decision makers* a interpretar o cenário político. Dessa forma, essa pesquisa pode contribuir para a compreensão e a análise da política externa brasileira em tempos de transformação regional.

1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SÉCULO XXI

Este capítulo discute os principais aspectos da política externa brasileira no século XXI. As trajetórias dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff são apresentadas de maneira panorâmica, enfocando os principais aspectos de cada gestão. Porém, antes de explorar as particularidades dos governos, cabe mencionar alguns conceitos²³ e contribuições importantes da literatura para compreender a política externa brasileira.

De acordo com as concepções de Hermann (1990), a mudança faz parte da natureza da política externa e das relações internacionais, por isso a condução da política externa precisa ser analisada, vislumbrando possíveis alterações, mesmo que haja certa linearidade.

A tomada de decisão da política externa é influenciada, de acordo com Hermann (1990), por fatores internos e externos. A conjuntura internacional pode interferir na atividade doméstica, especialmente com relação aos fatores econômicos. Apesar de a política externa ter um perfil reativo ao cenário internacional, sua condução não depende apenas de fatores externos. O âmbito doméstico influencia nesse processo. As mudanças de governo podem alterar a agenda de política externa, dessa forma o fator eleitoral também influencia nesse processo.

No Brasil, mesmo que a política externa não seja profundamente discutida durante as campanhas presidenciais, os programas oficiais de governo de cada presidenciável devem expressar seus eixos prioritários de ação da política externa durante a gestão.

Usualmente, em regimes democráticos, os objetivos diplomáticos de um determinado governo são expressos ao início de um mandato governamental e são, direta ou indiretamente, enunciados no discurso inaugural do mandatário ou em sua mensagem ao parlamento. Trata-se de um equivalente a um “manifesto ao mundo”, no qual os responsáveis pela política externa – o chefe do executivo ou o encarregado da diplomacia – expõem de modo claro o que o país (ou o seu governo) pretende fazer no plano internacional, quais são as suas prioridades no campo das relações exteriores e como eles pretendem alcançar tais objetivos (embora este aspecto, relativo a procedimentos, nem sempre é claramente expresso) (ALMEIDA; NAVEGA 2008, p. 2562).

Em democracias, a política externa tende a ser considerada uma política pública. O processo de tomada de decisão em política externa deveria estar à predisposta para o interesse público, por isso, de modo geral, envolvem a politização da sociedade e das instâncias governamentais. Mesmo que não haja unanimidade quanto ao processo decisório, o ato de

²³ Os conceitos serão utilizados nesta pesquisa, levando em consideração os estudos de Cervo (2008a) sobre os aspectos universalistas das teorias em contraponto aos aspectos particulares que os conceitos podem conceder, permitindo a formulação de concepções a partir de sua própria realidade, através de um método histórico.

discussão prévia, através de um processo deliberativo inclusivo, fortalece a legitimação da ação política (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 36-42; MILANI; PINHEIRO, 2013).

De acordo com Amorim (2010): “a política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas e da opinião pública. Os princípios são os mesmos, mas as prioridades e agendas podem mudar”. A condução da política externa já foi interpretada como isolada da condução da política doméstica ou até mesmo como desconexa das decisões tomadas em âmbito internacional com a organização doméstica. Distante da percepção de que o Estado é uma *caixa-preta*, os âmbitos doméstico e internacional se relacionam e se influenciam mutuamente para a elaboração de estratégias utilizadas pelo Estado na condução da política externa (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 14, 36-42).

A concepção de que a política externa é uma política pública está fundamentada no fato de que se trata de uma política feita primordialmente pelo Estado, gerando consequências diretas e indiretas para a sociedade, por isso a tomada de decisão é o resultado de um processo de interesse público. Nas palavras de Milani e Pinheiro (2013): “já está distante dos nossos dias a ideia de que as políticas públicas se originam ou mesmo se dirigem apenas ao plano interno. Da mesma forma, nada mais superado do que a ideia realista clássica de que a política externa nasce onde termina a política interna”. O interesse pela pasta internacional não está centrado apenas no Ministério das Relações Exteriores. Diversas outras agências domésticas, assim como os grupos de interesse, a mídia e a opinião pública também interferem nesse processo, fazendo com que as mudanças sejam motivadas por diversos fatores (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Para compreender a trajetória da política externa brasileira como um olhar genuíno sobre a própria inserção internacional, alguns conceitos são importantes para sistematizar e compreender a construção histórica da política externa brasileira no século XXI. Para Cervo (2003), a história da política brasileira pode ser identificada através de conceitos paradigmáticos que traduzem uma realidade, mesmo que não consiga englobar todas as variáveis explicativas.

De acordo com Sato (1998), desde o governo de Juscelino Kubitschek, o governo brasileiro adotou mudanças significativas, envolvendo o abandono do *paradigma rio-branquino*, através da adoção de uma política externa independente, com uma percepção crítica sobre o lugar que os EUA ocupavam na política externa brasileira, de modo a diversificar parcerias, ampliar a base econômica e aumentar o multilateralismo.

Saraiva e Valença (2012) apontam que a inserção internacional do Brasil esteve ancorada no anseio pela autonomia, que, até a década de 1990, era ora conduzido pelo

globalismo ora pelo *americanismo*. O eixo americanista surgiu ainda no século XIX, quando o Brasil começou a participar de reuniões continentais, especialmente estimuladas pelos EUA. Essa associação inicialmente estava relacionada ao alinhamento com os EUA, na participação das Grandes Guerras, gerando a inserção do Brasil na Liga das Nações e na ONU, pleiteando o assento permanente no Conselho de Segurança. Porém, o eixo americanista também passou a ser atrelado à associação do Brasil com outros Estados da América Latina, através dos processos de integração regional. Já o eixo globalista foi formado a partir da década de 1950, motivado pela percepção de que os EUA não eram mais os únicos parceiros capazes de projetá-lo internacionalmente. É diante desse contexto de neutralidade na Guerra Fria que o Brasil inicia um processo de diversificação de parcerias, por meio de uma política externa independente. A partir da década de 1990, os paradigmas *institucionalista pragmático* e *autonomista* conduziram a política externa brasileira na busca “por maior projeção internacional” e por uma “liderança regional na América do Sul”, respectivamente (SARAIVA; VALENÇA, 2012, p. 13; BETHELL, 2009, p. 295-299).

Já para Cervo (2008b, p. 61-90), a inserção internacional do Brasil foi fundamentada por quatro paradigmas principais: o Estado liberal-conservador; o Estado desenvolvimentista; o Estado normal; e, por fim, o Estado logístico. Desde a última década do século XX, os paradigmas desenvolvimentista, normal e logístico coexistem. Esses paradigmas são resultantes da interação de condicionantes internas e externas. Através desse relacionamento de condicionantes são formulados os interesses nacionais²⁴ específicos, por isso, com as mudanças de conjuntura, os paradigmas sofreram alteração, adaptando-se à nova realidade e à formulação de novos interesses.

O paradigma liberal-conservador teve início no século XIX e se estendeu até o fim da República da Espada, em 1894. Esse paradigma foi sustentado pela imposição de preceitos liberais europeus sobre a organização laboral e econômica e sobre a composição institucional e jurídica. Essa influência conduziu o Brasil à manutenção do modelo agrário exportador, uma vez que a forma de inserção internacional do Brasil era conduzida por uma elite agrária que se

²⁴ Entende-se por interesse nacional as estratégias e os objetivos traçados pelo Estado, através de metas, sejam elas econômicas, políticas ou militares, que estão em adequação com as preferências da maioria dos tomadores de decisão, ou seja, o interesse nacional pode não ser necessariamente compatível com a vontade popular, mas sim com a maioria dos *decision makers*. Almeida e Navega (2008, p. 2566) elenca alguns interesses nacionais permanentes: defesa da independência nacional; soberania na tomada de decisões estratégicas; garantia de aprovisionamentos essenciais à economia nacional (entre eles energia, bens primários e segurança alimentar); preservação do território em face de intrusões estrangeiras; cooperação com os demais membros da comunidade internacional na manutenção de um ambiente de paz, da segurança e da estabilidade, com vistas ao desenvolvimento econômico e social; preservação dos direitos humanos e manutenção do sistema democrático no contexto regional e mundial.

beneficiava com tal estruturação. Com a Revolução Industrial na Europa, a abolição da escravidão e a ascensão de uma nova classe média brasileira, no final do século XIX, o Brasil passou a estabelecer outros interesses nacionais vinculados à industrialização, fazendo com que o paradigma liberal-conservador entrasse em declínio (CERVO, 2008b, p. 67-70).

O paradigma desenvolvimentista teve início no governo de Getúlio Vargas, em 1930, e entrou em declínio em 1989, mas, como mencionado anteriormente, perdura até os dias de hoje. Esse paradigma foi marcado inicialmente pela *substituição de importações*, gerando um processo de industrialização, de diversificação da base produtiva e de urbanização das cidades. Com a premissa do desenvolvimento, o Estado tornou-se ator importante. Para levar a frente os interesses nacionais de industrialização, novas instituições foram criadas com o compromisso de impulsionar e dinamizar a economia. A diversificação da produção imprimiu algumas alterações na forma de inserção internacional do Brasil, qualificando a diplomacia comercial e econômica como essencial para promover o Estado desenvolvimentista. Esse paradigma é pautado em três preceitos essenciais: atender à demanda social cada vez mais diversificada; desenvolver a indústria nacional; e, por fim, aumentar a capacidade de autonomia decisória da política externa brasileira, através da cooperação entre os Estados, especialmente os Estados vizinhos. O paradigma desenvolvimentista não foi incorporado apenas pelo Brasil. Na América Latina, o desenvolvimentismo foi o pilar da formulação da Cepal, em 1948. O desenvolvimento tornou-se alicerce da política externa brasileira e latino-americana, de tal forma que esse paradigma ainda norteia as tomadas de decisão em política externa dos Estados da região (CERVO, 2008b, p. 71-75).

No Brasil, os efeitos da crise internacional do petróleo, em 1973, impuseram a desestruturação do *milagre brasileiro*, durante a década de 1980. Para superar a desestabilização, a premissa do Estado mínimo foi apresentada pelo Consenso de Washington como condição para a abertura econômica, abandonando a lógica de substituição das importações. É nesse contexto de pós-Guerra Fria e de crises econômicas na década de 1980 que surge, na década de 1990, o paradigma normal.

De acordo com Cervo (2008b, p. 76), esse paradigma foi criado para inserir os países nos processos de globalização, através da premissa de que os países da América do Sul, ao atingirem um padrão de “normalidade” no âmbito econômico, iriam se livrar da dependência estrutural. Na América Latina, diversos tomadores de decisão atuaram em concordância com o paradigma normal: Augusto Pinochet (1974-1990), no Chile; Carlos Andrés Pérez (1989-

1993), na Venezuela; Carlos Salinas (1989-1994), no México; Carlos Menem (1989-1999), na Argentina; Fernando Collor (1990-1992), no Brasil; e Alberto Fujimori (1990-2000), no Peru.

Em 1989-90 elegeram-se presidentes neoliberais em todos os grandes Estados da América Latina e os monetaristas, de formação norte-americana em sua grande maioria, alojaram-se nos postos decisórios. [...]. Assim como antes se havia operado uma redução do conceito de desenvolvimento para o de expansão industrial e crescimento econômico, operou-se agora outra redução, a da funcionalidade do Estado. Para os monetaristas, consignava-se ao Estado a função de prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado todo o mais, a promoção do próprio desenvolvimento, por suposto (CERVO, 2003, p. 15).

Para superar a crise financeira da década de 1980 que atingiu os países da região, a Cepal formulou o conceito de regionalismo aberto, que consistia em um plano de desenvolvimento para a América Latina, pautado na liberalização dos mercados como mecanismo de inserção internacional da região, ou seja, na adoção das políticas neoliberais de trocas comerciais (CEPAL, 1994, p. 8-13). Regionalismo aberto consiste, de acordo com a Cepal (1994, p. 8), em:

[...] un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales.

De acordo com Corazza (2006, p. 135-152), essa propositura da Cepal vai de encontro à sua linha histórica de defesa do papel do Estado no processo de desenvolvimento, uma vez que essa liberalização implicava em ceder às exigências dos países desenvolvidos e, por consequência, em desproteger a economia dos Estados da região. Como menciona Cervo (2003, p.15), o regionalismo aberto é “uma versão mais inclinada para o lado do neoliberalismo do que do estruturalismo desenvolvimentista”. Da perspectiva do regionalismo aberto no continente americano, surgiram alguns projetos de integração: Mercosul, Nafta e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

É diante desse contexto que Cervo (2008b) aborda o paradigma normal. Compatível com o neoliberalismo, esse paradigma prevê que o Estado deve atuar de maneira limitada, permitindo o livre-comércio. Os preceitos neoliberais, confluentes com os interesses nacionais de países dominantes, consistiam em medidas, ditas necessárias, para a inserção em um mundo global. O anseio do Brasil e de outros Estados da América do Sul em serem considerados “normais”, ou seja, pertencentes ao contexto de pretensão universalista do neoliberalismo, impulsionou a formação de novos interesses nacionais. Os países da região, assim como o Brasil, passaram a formar arranjos econômicos de caráter aberto, de modo a

facilitar as trocas comerciais. Essa inserção neoliberal gerou consequências socioeconômicas que implicaram na ampliação de assimetrias sociais, na concentração de renda e na privatização de empresas estatais. O neoliberalismo ainda é vinculante, no entanto, as suas contradições práticas estimularam uma revisão crítica com relação aos interesses nacionais, fazendo com que outro paradigma surgisse. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, os paradigmas desenvolvimentista, normal e logístico simultaneamente organizavam a política externa brasileira. O paradigma logístico era, na época, “não passou de um ensaio” (CERVO, 2003, p. 15-19).

O quarto e último paradigma é o Estado logístico. Teve início no começo dos anos 2000, especialmente a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A adoção desse paradigma foi motivada por três premissas principais: insatisfação com as incongruências das políticas neoliberais adotadas pelo paradigma normal; percepção de que os países de centro não liberalizavam as suas economias, como sugeriam aos países da periferia; e sobrevivência do pensamento crítico²⁵ no Brasil, que passou a questionar a conjuntura do começo do século XXI, com o objetivo de fortalecer o desenvolvimentismo, através de uma maior participação do Estado na economia. Ou seja, o paradigma logístico prevê a aglutinação do neoliberalismo, como fator externo, e do desenvolvimentismo, como fator interno (CERVO, 2008b, p. 81; CERVO, 2003, p. 18-22).

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, manter-se na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira ou latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais, e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma (CERVO, 2003, p. 21).

Esse hibridismo não aconteceu apenas no Brasil. Esse movimento econômico dual foi adotado por alguns países da América do Sul, como revisão ao neoliberalismo. É híbrido, porque não rompe com as premissas da ortodoxia de mercado, mas estabelece prioridades desenvolvimentistas, vinculadas à lógica estruturalista, pontuando a importância dos Estados na condução desse processo. Para Vadell e Carvalho (2014, p. 79), trata-se do *novo desenvolvimento*, uma visão que se assemelha à “perspectiva teórica coxiana acerca da internacionalização do Estado, tendo em vista as adaptações político-econômicas desses

²⁵ Celso Amorim, Rubens Ricupero, Luiz Augusto Souto Maior e Samuel Pinheiro Guimarães são apontados por Cervo (2008b) como o quadro do Itamaraty que estava em desacordo com o paradigma normal. No âmbito acadêmico, Cervo (2003, p. 20) aponta Luiz Alberto Moniz Bandeira, José Flávio Sombra Saraiva, Argemiro Procópio Filho, Antônio Carlos Lessa, Antônio Augusto Cançado Trindade, Alcides Costa Vaz, Estêvão Chaves de Rezende Martins, Antônio Jorge Ramalho da Rocha, Carlos Roberto Pio da Costa Filho como expoentes do pensamento crítico brasileiro.

mesmos Estados, em consonância aos espaços e reformas ocorridas nas relações internacionais” (VADELL; CARVALHO, 2014, p. 75-103).

Além dos conceitos sobre os quatro paradigmas da política externa, destacados por Cervo (2003; 2008), o conceito de autonomia também é relevante para compreender a política externa brasileira do século XXI. Para Gerson Moura (1980), Gelson Fonseca Jr. (1998), Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (2007), a autonomia é uma constante da política externa brasileira, alterada apenas na forma de manifestação: *autonomia pela distância*, *autonomia pela participação* e *autonomia pela diversificação*.

Para exercer essa autonomia, a política externa brasileira do século XXI foi marcada pela intensificação da participação brasileira em foros multilaterais, não se restringindo a parcerias bilaterais. Ao longo do século XX²⁶, o Brasil já tinha um perfil multilateral ativo, no entanto a partir dos anos 2000, isso foi acentuado, com iniciativas do Grupo dos Vinte²⁷(G-20), Brics, Basic²⁸, Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas), Mercosul, Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e Unasul. O Brasil passou a dialogar mais proximamente com o Sul, estreitando relações diplomáticas com a América do Sul, África e Ásia. O posicionamento brasileiro em favor da reforma no Conselho de Segurança da ONU (CSONU) também reflete essa lógica de inserção do Sul nas dinâmicas internacionais. Além disso, se comparado com as décadas anteriores, no século XXI, o Brasil se aproximou comercialmente da China. Em 2009, a China se transformou no principal parceiro do Brasil. Essa aliança comercial também se estendeu para o escopo político, fomentando posicionamentos do Brics a favor de reformas no Fundo Monetário Internacional (FMI) e da criação do Banco de Desenvolvimento do Brics (NBD).

Os temas de política externa ganharam complexidade ao longo do tempo, exigindo uma atuação cada vez mais intensa da diplomacia presidencial²⁹ nas tomadas de decisão. De acordo com Miyamoto (2011, p. 21-22) e Faria (2003, p.5), a diplomacia presidencial de Cardoso já era bastante expressiva, porém, durante o governo Lula, as viagens internacionais foram mais intensas que no governo anterior e a figura presidencial passou a ter maior relevância para atingir objetivos de política externa. Como menciona Faria (2003, p.5) “o que se tem observado nestes primeiros meses de governo Lula [...] é não apenas uma ampla

²⁶ O Brasil participou de conferências importantes, por exemplo: Conferência de Paz em Haia, em 1907; Conferência da Paz de Versalhes, em 1919, Conferência de Bretton Woods, em 1944; e reunião de São Francisco, em 1945, como membro fundador da ONU.

²⁷ Formado por África do Sul; Alemanha; Arábia Saudita; Argentina; Austrália; Brasil; Canadá; China; Coreia do Sul; EUA; França; Índia; Indonésia; Itália; Japão; México; Reino Unido; Rússia; Turquia; União Europeia.

²⁸ Grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China para discutir temas relacionados ao meio-ambiente.

²⁹ Ver: Albuquerque (1996) e Danese (1999).

projeção internacional da figura do presidente, mas também uma grande disposição de Lula em chamar para si determinadas funções”. Diante do exposto, os tópicos a seguir irão explorar os aspectos gerais da política externa dos governos de Lula e de Dilma Rousseff.

1.1 Política Externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)

Nas eleições de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil, com 61,2% dos votos válidos. Lula havia sido torneiro mecânico, antes de se inserir nas dinâmicas políticas nacionais, sendo o primeiro presidente da República oriundo de camadas populares. A origem social de Lula gerou impacto na lógica de representação presidencial, demonstrando uma reorganização da vontade eleitoral, ao colocar na presidência da República um integrante da classe operária.

Os debates sobre as possíveis alterações da política externa brasileira começaram a surgir, não apenas pela alteração simbólica na representação presidencial, mas a partir de seus discursos sobre o surgimento de novos interesses nacionais. Lula foi reeleito, em 2007, para o segundo mandato. Sua gestão foi marcada, no âmbito da política externa, pela proatividade da diplomacia presidencial na consecução de tratados e parcerias (MARIANO; MARIANO, 2008, p.100-101).

A diplomacia de Lula foi comparada por Ricupero (2010, p. 35-37) à diplomacia de Charles De Gaulle. Suas principais características em comum são: personalidade carismática; valorização nacional; contestação da hegemonia; e capacidade de formular parcerias estratégicas. O personalismo político, importante na condução da política externa, também foi marcante durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O personalismo de Lula, de acordo com Ricupero (2010, p. 35), impôs características ideológicas e colocou em “risco o caráter necessariamente institucional e impessoal da diplomacia”. Porém, vale a observação de que as tomadas de decisão são resultantes de conexões com os repertórios pessoais de seus decisores. A política neoliberal e o regionalismo aberto, adotados durante o governo de Collor e de Cardoso, não eram meramente técnicos ou institucionais, igualmente tinha relacionamento com preceitos ideológicos. De igual maneira, a adoção de uma lógica de desenvolvimento, a partir do fortalecimento do Estado também é ideológica, por isso a caracterização de uma tomada de decisão como ideológica não necessariamente a deslegitima.

Durante o governo Lula, a política externa brasileira foi considerada como ativa e ativa. A atuação de atores políticos específicos contribuiu para a conformação da política

externa da gestão presidencial de Lula. Segundo Nafalski (2010, p. 91), no caso brasileiro, houve um fortalecimento do âmbito nacionalista da diplomacia brasileira, com a nomeação de Celso Amorim para o Ministério das Relações Exteriores (2003-2010), de Samuel Pinheiro Guimarães como Primeiro Secretário do Itamaraty, e de Marco Aurélio Garcia³⁰ para assessor da presidência para assuntos de Política Externa.

A política externa de Lula foi guiada por grandes eixos: busca por maior reconhecimento internacional do Brasil, consolidação econômica, atrelada ao desenvolvimento; estabelecimento de parcerias Sul-Sul; e consolidação da América do Sul como espaço estratégico para a política externa brasileira (RICUPERO, 2010, p. 38-41).

No âmbito do reconhecimento internacional, Amorim (2013) pontua que a resistência brasileira à Alca, a postura brasileira na Rodada Doha, a conformação de novos arranjos de cooperação como Ibas e a Unasul, além da aproximação com a África foram determinantes para enquadrar a diplomacia brasileira como ativa e altiva.

Amorim (2013, p. 15-34) aponta a invasão estadunidense ao Iraque como o primeiro evento internacional que demonstrou o tom firme, mais autônomo e articulado da diplomacia de Lula. Ao se posicionar em oposição aos EUA, o Brasil atuou de maneira crítica e independente. Nesse processo, formou parceria com a França, que lhe garantiu posterior apoio nas disputas por um assento no CSONU, e com a Rússia, que posteriormente aproximou-se diplomaticamente do Brasil. Além disso, a atuação de Sérgio Vieira de Mello como representante da ONU, em Bagdá, deu destaque ao Brasil.

Outro aspecto importante para o aumento da representação brasileira no exterior foi o combate à fome e a segurança alimentar. De acordo com Fraundorfer (2013, p.97-), o Fome Zero foi criado e divulgado como um projeto capaz de ser internacionalizado, por isso o governo brasileiro formalizou parcerias com instituições internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

A percepção do Brasil de caminhar junto aos países subdesenvolvidos na busca por maior respeito internacional fez com que a reforma no CSONU ganhasse maior dimensão na agenda diplomática brasileira.

O interesse histórico do Brasil em compor o CSONU parecia confluir com o momento de altivez diplomática. Dessa forma, pontuar que a configuração internacional não era a mesma do pós-Segunda Guerra Mundial e que os países subdesenvolvidos deveriam

³⁰ Vale destacar que o assessor especial da presidência da República para assuntos Internacionais foi Marco Aurélio Garcia durante os mandatos de Lula e de Dilma.

participar de questões de segurança internacional indicavam o anseio pela democratização das relações internacionais.

Para Rosi (2012, p.65-67), a reforma do CSONU não se encaixa propriamente no argumento de democratização das relações internacionais, porque ao fazer parte dos membros permanentes, o Brasil, em realidade pode se transformar em uma “expressão de poder”.

A intensificação do histórico debate sobre a reforma no CSONU ganhou maior fervor com as negociações brasileiras com o governo iraniano sobre seu programa nuclear e com a participação intensa do Brasil na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (Minustah). Quanto à securitização, foi durante a gestão de Lula que, na América do Sul, criou-se o Conselho de Defesa da Unasul, em 2008, como representação multilateral de defesa os povos da região (VILLA; VIANA, 2010, p. 136-156).

Para ser reconhecido internacionalmente, a gestão de Lula investiu nas viagens presidenciais. Em entrevista a Emir Sader, Lula explicou que visitar outros países foi o grande diferencial para projetar internacionalmente o Brasil.

Eu viajei para mais de noventa países. Eu viajei toda a América do Sul, toda a América Latina e o Caribe. Eu viajei para dezenas de países africanos e asiáticos, e também para outros países. Qual é o dado concreto? O dado concreto é que eu sentia que tinha um espaço. Bem, aí nós estabelecemos uma política externa. Primeiro: mais agressividade comercial. Nós não temos que ficar esperando as pessoas virem comprar. Nós temos que sair para vender [...]. Por isso, eu viajei tanto (LULA apud SADER, 2013, p. 21).

As viagens presidenciais são consideradas indicadores da política externa de um Estado (CORNETET, 2014, p. 116). Elas apontam quais são os países que demandam maior atenção para sua política externa. Na pesquisa de Cornetet (2014), as viagens presidenciais dão a tônica da proatividade da gestão de Lula, com o número mais intenso do que na gestão de Dilma, especialmente em fóruns multilaterais.

Sinceramente, eu acho que nós fizemos uma revolução na política externa brasileira. Houve uma combinação de capacidade, da competência do trabalho do Itamaraty, sobretudo do ministro Celso Amorim, com uma disposição política nossa de fazer as coisas acontecerem [...]. Quando eu voltava de lá [Davos, 2003], eu falei para o Celso: ‘Não é possível que no mundo, com tantos países, só se ouve falar de Europa - de Europa, em termos, porque Europa era Alemanha, França e Inglaterra, não era Europa -, da China, Índia e dos Estados Unidos. Não é possível (LULA apud SADER, 2013, p. 21).

É possível perceber a importância dada à América do Sul, durante os governos de ambos os presidentes, como demonstra a Figura 1. Vale ainda destacar a manutenção da parceria tradicional com a América do Sul e com a Europa e a diversificação de parcerias, com viagens para Ásia e África, superiores à América do Norte. Por intermédio dessa análise, cabe dar destaque à cooperação Sul-Sul como eixo prioritário da política externa brasileira. O

Brasil passou a estabelecer parcerias não tradicionais com a Ásia, África e Oriente Médio, sem marginalizar a relação com parceiros tradicionais, como EUA e Europa.

Figura 1: Destino das viagens internacionais de Lula e de Dilma



Retirado de: CORNETET, 2014, p. 120.

A política externa brasileira buscou estabelecer novas parcerias com os países emergentes, resultando em alianças com a China, Índia, Rússia, África do Sul e, especialmente com os países da América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 273-276). A participação brasileira na cooperação trilateral do Ibas, formado em 2003, é também uma expressão da cooperação Sul-Sul de aproximação. As disputas políticas com relação às patentes farmacêuticas e a propriedade intelectual sobre medicamentos para o tratamento da *Acquired Immunodeficiency Syndrome/ Human Immunodeficiency Virus* (AIDS/HIV) aproximou Índia, Brasil e África do Sul na formação de um pólo de poder caracterizado por países em desenvolvimento, com economias de porte semelhante.

O estabelecimento do Ibas³¹ (G-3) que agrega Brasil, Índia e África do Sul, um fórum de diálogo de caráter Sul-Sul tem promovido o crescimento das arenas de cooperação científica, tecnológica e política. O G-3 obteve avanços em parcerias na área nuclear, produção de medicamentos genéricos e de combate a Aids-HIV, programas sociais (combate à fome, assistência médica, inclusão e educação), buscando acordos quadro entre o fórum e o Mercosul e outros mecanismos de integração como a União Aduaneira da África Austral (Sacu), a Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (Saarc) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Sadc) (PECEQUILO, 2008, p. 146-147).

Além do Ibas, a formação do Brics, acrônimo para as iniciais de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, também representa um arranjo de cooperação Sul-Sul. As principais

31 O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) é também conhecido por Grupo dos Três, ou seja, o G-3.

pautas da agenda do grupo giram em torno da reforma de instituições financeiras, especialmente do FMI, com o objetivo de democratizar as políticas comerciais. O Brasil, que sediou a reunião de II Cúpula, em Brasília, em 2010, e a VI Cúpula, em Fortaleza, em 2014, também tem usado o Brics como plataforma para discutir a reforma no CSONU (ITAMARATY, 2016h).

No âmbito multilateral, o Brasil também foi ativo no G-20. Criado em 2003, o G-20 impôs uma nova dinâmica de contestação às medidas protecionistas dos países desenvolvidos, especialmente dos EUA e da Europa a respeito de produtos agrícolas. De acordo com Lima (2005, p. 20), o Brasil ganhou posicionamento destacado como *demandeur* frente aos países desenvolvidos, especialmente em relação à questão agrícola, que também foi discutida na Rodada Doha (LIMA, 2005).

A aproximação com a África foi igualmente marcante na política externa de Lula. No entanto, deve-se levar em consideração que o vínculo histórico com a África nem sempre reverberou no comportamento internacional do Brasil, especialmente quando se percebe o quadro diplomático brasileiro em países africanos. O desinteresse pela África não foi apenas governamental, a sociedade civil, incluindo a academia, posicionou a importância da África para um plano secundário (SARAIVA, 2002, p. 10-11) O elo cultural da matriz africana na construção da brasilidade, a noção de dívida histórica com a África, os benefícios políticos e econômicos na formação de uma parceria estratégica de fundamentação Sul-Sul e a própria vontade política da África em dialogar com o Brasil são alguns dos argumentos que subsidiaram a aproximação com os países africanos, no começo do século XXI (SARAIVA, 2002, p. 13-16).

Durante o governo Lula, o Brasil intensificou sua diretriz atlântico-africana. A priorização da cooperação Sul-Sul abriu espaço para a reativação e a intensificação de parcerias estratégicas para o Brasil. O aumento nas transações comerciais e a criação de novos postos diplomáticos deram início a um novo ciclo de relacionamento do Brasil com o continente africano.

Em 2003, Lula fez sua primeira viagem à África, visitando países como Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia e São Tomé e Príncipe. No ano seguinte, São Tomé e Príncipe foi novamente destino da viagem presidencial, além de Cabo Verde e Gabão. Trocas comerciais e pautas desenvolvimentistas foram grandes norteadoras dessa aproximação, gerida pelo governo de Lula (SARAIVA, 2010, p. 179).

A integração na América do Sul, evidentemente, não é uma invenção do atual Governo. Fala-se dela há muito tempo, embora eu pudesse dizer aqui que a ênfase em América do Sul tem sido particularmente forte no Governo do Presidente Lula.

Eu mesmo participei de iniciativa do Governo Itamar Franco. Posteriormente o Governo Fernando Henrique Cardoso realizou a Reunião dos Presidentes da América do Sul, que foi um fato importante politicamente, lançando a IIRSA etc. Mas há uma ênfase muito grande nessa integração por parte do Governo (AMORIM, 2008).

De maneira mais específica, o eixo estratégico de priorização da América do Sul é vislumbrado com conformação da Unasul foi protagonizada pela diplomacia brasileira. A rejeição à Alca e a proposição da Alca *light* foram posicionamentos relevantes para a política externa, em sinais claros de que a América do Sul precisava de um novo arranjo regional que defendesse os interesses dos Estados integrantes. Através o projeto Casa/CSN, o Brasil buscou estimular o diálogo regional. Nesse processo de aproximação com a América do Sul, os projetos de integração física, vinculados à IIRSA foram essenciais para impulsionar o desenvolvimento nas regiões de fronteira.

Não há desenvolvimento regional sem integração da infraestrutura física. É inconcebível que continue sendo mais fácil ir à Europa ou aos Estados Unidos do que viajar entre nossos países. Enquanto não tivermos meios eficientes e rápidos de comunicação e transporte, não realizaremos todo o potencial de comércio, investimentos e turismo de um espaço integrado com mais de 400 milhões de habitantes (LULA DA SILVA, 2008e).

No seu discurso de posse para o segundo mandato, em 2007, o interesse brasileiro pelo projeto da Unasul também foi expresso por Lula. Além disso, a América do Sul se fixou como um conceito importante para a diplomacia brasileira. Como Lula menciona: “Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa” (LULA DA SILVA, 2007). O interesse pela América do Sul foi demonstrado desde o início do seu primeiro mandato com a criação, em 21 de junho de 2003, da Subsecretária-Geral da América do Sul (SGAS), uma nova instância institucional do Itamaraty para lidar com temáticas específicas do contexto regional da América do Sul (ITAMARATY, 2007, p. 30).

Em resumo, os eixos estratégicos da gestão de Lula giraram prioritariamente em torno da reforma do CSONU; da crítica às instituições internacionais, na busca por maior participação e por condições mais favoráveis à inserção de países em desenvolvimento; e da cooperação Sul-Sul com Ásia, África e, especialmente, América do Sul. Algumas características do governo Lula foram mantidas, durante o governo de Dilma, que será explorado na próxima seção.

1.2 Política Externa do governo de Dilma Rousseff (2011-2014)

Dilma Vana Rousseff candidatou-se à presidência da república, por meio da coligação partidária: *Para o Brasil Seguir Mudando*³². A coligação não foi assim nomeada por acaso. Antes mesmo da eleição, em seu programa de governo, declarou que sua gestão seria a continuação do projeto de desenvolvimento democrático e popular do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A ideia de continuidade política foi a tônica não só no âmbito doméstico, mas nas diretrizes de política externa.

Estamos trabalhando sob o signo da continuidade. Foi o que o eleitor brasileiro decidiu. O que nós realizamos é sobre uma base construída durante o governo Lula, e eu estive muito associado a ele nos últimos oito anos. Mas é claro que existem nuances e desafios colocados pela própria evolução da agenda internacional. O Brasil é um país que tem a capacidade de aliar realismo, pragmatismo e idealismo. No realismo, nós vemos a marca da presidenta Dilma quando ela recomenda e nos instrui a dar muita importância à cooperação em áreas que aumentem a competitividade industrial brasileira. E idealismo com a promoção da democracia e dos direitos humanos, do combate à fome e à pobreza, e de um sistema internacional que funcione (PATRIOTA, 2011).

Dilma Rousseff foi a primeira mulher a ser eleita presidente no Brasil, no dia 31 de outubro, com 56% dos votos válidos, o que corresponde a aproximadamente 56 milhões de votos. Dilma nasceu em Minas, formou-se em economia e sua trajetória política foi marcada pelos seus cargos como secretária de estado no Rio Grande do Sul e posteriormente como ministra de Minas e Energia e ministra da Casa Civil. Sua eleição contribuiu para a ampliação da discussão sobre feminismo político (G1, 2010).

Dilma foi a primeira mulher a fazer o discurso de abertura de uma sessão da Assembleia Geral da ONU. De maneira simbólica, seu discurso foi relevante não apenas para dar ao Brasil papel de destaque. Foi histórico, porque reforçou a discussão sobre igualdade de gênero em âmbito internacional, ao pontuar que a mulher também pode ser agente de superação das desigualdades (ROUSSEFF, 2012b).

Na política externa, Dilma declarou suas intenções, desde o seu programa de governo, de fazer valer alguns princípios e valores de respeito aos Direitos Humanos, à paz, ao multilateralismo, à solidariedade com países pobres e de democratização das relações internacionais. Além disso, definiu como prioridade a integração da América do Sul, as relações com a África e a reforma no CSONU, reafirmando o relacionamento Sul-Sul e lógica de democratização do cenário internacional (TSE, 2010, p. 22-23).

Para dar forma a esses valores e princípios, Dilma estabeleceu 8 diretrizes para o seu mandato: aprofundar o Mercosul; fortalecer a Unasul; garantir os interesses dos países em

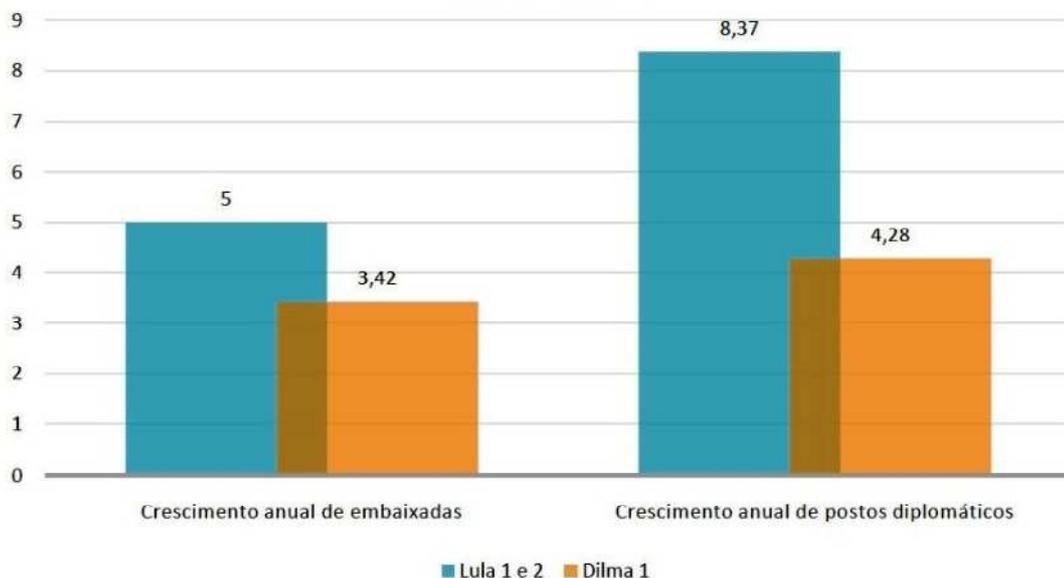
32 Composição: PRB/ PDT/ PT/ PMDB/ PTN/ PSC/ PR/ PTC/ PSB/ PCdoB.

desenvolvimento na Rodada Doha e no G-20; fomentar o Ibas e o Brics; manter parcerias com EUA, Japão e União Europeia; trabalhar para manter o diálogo com o Oriente Médio; dar continuidade à Minustah; e dedicar atenção à reforma do CSONU (TSE, 2010, p. 22-23).

O fato de havermos enfrentado com êxito o desafio de combinar crescimento, distribuição de renda e inclusão social, equilíbrio macroeconômico, redução da vulnerabilidade externa e plena vigência democrática, explica a alta visibilidade que o Brasil passou a ter no mundo. Para isso contribuiu também de forma decisiva a implementação de uma política externa ativa e ativa, que privilegiou a América Latina e o Sul do mundo, redefinindo soberanamente nossa relação com os países desenvolvidos. Sempre colocamos como prioritárias a defesa do interesse nacional e a solidariedade com os países pobres e em desenvolvimento (TSE, 2010, p. 2).

No entanto, apesar da lógica de continuidade do governo Lula, pretendida por Dilma, muitas iniciativas foram marcadas pela contenção. A multilateralidade das reuniões de cúpula foi mantida, ao passo que o perfil ativo e altivo sofreu descontinuidade (CORNETET, 2014, p. 120-121). A crise financeira internacional, iniciada em 2008, provocou impactos no cenário doméstico, tendo como consequência a redução dos gastos públicos. No âmbito da política externa, houve uma redução das viagens internacionais, ou seja, a participação da diplomacia presidencial de Dilma sofreu retração, se comparada ao governo de Lula. A redução orçamentária também foi nítida nas representações brasileiras no exterior, nos postos diplomáticos e nas embaixadas. Para conter os gastos, a presidência fez uso de diversas visitas de representantes diplomáticos ao Brasil e de reuniões de cúpula para negociar os interesses brasileiros, em eventos como a Copa do Mundo, a Cúpula dos Brics e a Rio+20, de modo a evitar viajar ao exterior.

Figura 2: Crescimento de representações brasileiras no exterior



Essa redução também é percebida como um ajuste, visto que, durante os quatro anos do segundo mandato de Lula, 400 vagas e 100 postos diplomáticos foram gerados, com o objetivo de investir na execução dos objetivos dos eixos estratégicos de sua gestão, especialmente de reconhecimento internacional. Os gastos gerados por esse aumento exigiram manutenção, por isso, diante de crise econômica, limitaram a capacidade de ampliação de novos postos e de novas contratações, em um cenário de contenção orçamentária. O orçamento do Ministério das Relações Exteriores que girava em torno de 3,3 bilhões, durante o governo Lula, foi reduzido para 1 bilhão, na gestão de Dilma. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi uma das que mais sofreu com a mudança orçamentária. Em 2010, eram 50 milhões destinados à agência e, em 2014, eram 20 milhões, limitando a capacidade de celebrar acordos de cooperação (ESTADÃO, 2014).

São 228 repartições subordinadas ao MRE no exterior, isso incluindo cerca de 140 embaixadas, missões junto a organismos internacionais, consulados e vice-consulados, o que fala por si mesmo; também o aumento do quadro de diplomatas tem sido significativo – embora tenhamos diminuído este ano, acho que já estamos nos dando conta de que a demanda por diplomatas para preencher todos os espaços que estão sendo abertos é grande, e teremos, provavelmente, que aumentar novamente a partir do ano que vem (2013) (PATRIOTA, 2014, p. 23).

Com o corte de gastos, o Brasil se restringiu à participação em fóruns multilaterais, especialmente o Ibas e o Brics, priorizando pautas técnicas, comerciais e financeiras. Foi a diplomacia comercial de Dilma que ganhou destaque. Houve uma aproximação sintomática com a China, que se transformou em principal parceira comercial do Brasil, em 2009 (SARAIVA, 2014, p. 29-30). Além disso, o governo de Dilma Rousseff estabeleceu o relacionamento com a América do Sul como prioridade na agenda diplomática. (SANTOS, 2013, p. 196). A manutenção dessa multilateralidade da política externa brasileira culminou no encontro de cúpula entre Brics e Unasul, em Fortaleza/Brasília, em 2014, representando um marco na estratégia de cooperação Sul-Sul

O atual governo não faz mais do que levar adiante e aprofundar algumas iniciativas que vieram do governo do presidente Lula, quando o ministro era Celso Amorim: a própria ideia da Unasul; as cúpulas que reúnem a América do Sul e o mundo árabe, a América do Sul e a África; o Ibas, que é aquele grupo trilateral que reúne as três grandes democracias do mundo em desenvolvimento: Índia, Brasil e África do Sul (PATRIOTA, 2014, p. 24).

Outro aspecto relevante da política externa de Dilma está relacionado ao fortalecimento do debate internacional sobre desenvolvimento sustentável. Durante a sua gestão, o Brasil foi sede da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre

Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20³³. Vale destacar que vinte anos antes, o Brasil havia sediado a Eco-92, também no Rio de Janeiro. Essa escolha de ter o Brasil como sede não é aleatória. Pelos recursos naturais, especialmente relacionados à Amazônia, o Brasil ocupou lugar de destaque nas discussões sobre meio ambiente, não apenas por ter sido o anfitrião de duas reuniões importantes, mas por levar, em seus discursos, o ideal de conscientização da economia verde. Na abertura da Rio+20, Dilma reforçou o compromisso do Brasil com questões ambientais, ao pontuar os investimentos de US\$ 6 milhões para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e de US\$ 10 milhões para desastres climáticos na África (ROUSSEFF, 2012a).

Além de proposições sobre desenvolvimento sustentável, o Brasil manteve a proposta do governo Lula de revisão crítica de instituições internacionais como o CSONU, o FMI e o Banco Mundial, bem como a atuação em fóruns multilaterais. Essas estratégias, no entanto, perderam a fôlego e apresentaram “uma visível redução no ativismo internacional” (SARAIVA, 2014, p. 25).

O governo de Dilma Rousseff [...] herdou [...] estratégias definidas de política externa: uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana [...]. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante o governo de Lula, os autonomistas, seguiu nas principais posições do ministério, e a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada durante o governo de Lula, se manteve. A tendência desenvolvimentista foi reforçada (SARAIVA, 2014, p. 25).

Em seu discurso na ONU, em 2011, Dilma também fez um apelo pela democratização das relações internacionais, enfatizando a necessidade de inserir o Estado da Palestina, que já é reconhecido pelo Brasil, no âmbito da ONU (ROUSSEFF, 2011). Foi também durante o governo de Dilma que as iniciativas do Livro Branco de Defesa e do Livro Branco da Política Externa ganharam robustez, ampliando o diálogo com a academia e com a sociedade civil (BRASIL, 2012).

No que diz respeito à política externa, há que lembrar o papel relevante que vêm jogando as Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Valorizamos muito esse papel fiscalizador e propositivo do Legislativo, nessa área. Mas o Itamaraty já vem desenvolvendo um esforço, no sentido de ampliar sua interlocução direta com a sociedade civil. Neste ano, foram realizados os Diálogos de Política Externa e foram dados encaminhamento à produção do Livro Branco da Política Externa (ROUSSEFF, 2014).

³³ Foi durante essa reunião que o Brasil acompanhou o desenvolvimento da crise institucional paraguaia, junto aos demais chefes de Estado da Unasul.

Durante o primeiro mandato, Dilma nomeou Antônio Patriota como ministro das Relações Exteriores³⁴. Porém, em agosto de 2013, Dilma substituiu Antônio Patriota por Luiz Alberto Figueiredo. A troca de ministros foi motivada pela quebra de hierarquia envolvendo o incidente diplomático do asilo político ao senador boliviano Roger Molina³⁵. Figueiredo, que atuava na Organização das Nações Unidas (ONU), foi então nomeado ministro das Relações Exteriores

Dilma participou das discussões da Unasul, referentes ao embargo do espaço aéreo europeu ao avião presidencial de Evo Morales, em 2013. Esse incidente gerou tensão no relacionamento do Brasil com os EUA. A denúncia de espionagem dos EUA, diante da delação de Edward Snowden, poderia ter incitado um posicionamento mais firme da diplomacia brasileira, mas, apesar do incidente, o Brasil não se indispsôs com os EUA. Dilma reagiu apenas diplomaticamente, cancelando uma viagem aos EUA e promovendo internacionalmente o debate sobre *cibersegurança* (SARAIVA, 2014, p. 30-31).

Conferindo alta prioridade à integração da América do Sul, a diplomacia brasileira se lançou em iniciativas ambiciosas, como a constituição de uma comunidade Sul-Americana de Nações, efetivamente criada em dezembro de 2004, mas substituída, em abril de 2007, pela União das Nações Sul-Americanas, com um tratado constitutivo assinado em junho de 2008 e um secretariado instalada em Quito. Trata-se da recuperação parcial, mas com maior significado político, do projeto a ser construída a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), com vistas a favorecer a vinculação física e grandes obras de infraestrutura entre os países da região (ALMEIDA, 2012b, p. 197).

Os projetos de cooperação internacional não ficaram restritos à América do Sul. Do ponto de vista estratégico, o financiamento da obra do porto de Mariel, em Cuba, foi vantajoso para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e para os anseios comerciais brasileiros de longo prazo, tendo em vista a posição geográfica de acesso ao Atlântico e ao Pacífico.

Avançamos muito na integração do espaço latino-americano e caribenho como prioridade para nossa inserção internacional. Nossa região é um bom exemplo para o mundo. O Estado de Direito que conquistamos com a superação dos regimes autoritários que marcaram o nosso continente está sendo preservado e está sendo

³⁴ Celso Amorim, chanceler do governo Lula, também se manteve no governo de Dilma Rousseff, exercendo a função de ministro da Defesa.

³⁵ O senador da Bolívia, Roger Pinto Molina, condenado por dano econômico ao Estado e por abandono de função, recebeu asilo político do Brasil, em 8 de junho de 2012. Molina também foi acusado de envolvimento nas mortes do Massacre de El Porvenir, na Bolívia, em 2008, que provocou a primeira crise de ameaça à cláusula democrática gerida institucionalmente pela Unasul. Desde então, o senador Molina ficou na embaixada brasileira em La Paz, na Bolívia. Em agosto de 2012, foi trazido em carro oficial da embaixada brasileira, com escolta de fuzileiros navais, sem salvo conduto³⁵ do governo boliviano, pelo diplomata brasileiro Eduardo Saboia, até Corumbá, no Mato Grosso do Sul. Em seguida, foi levado à Brasília, com auxílio do senador Ricardo Ferraço, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-ES). A ação foi desenvolvida sem o consentimento do Ministério das Relações Exteriores, o que gerou mal-estar diplomático com a Bolívia e configurou como quebra de hierarquia, culminando no pedido de demissão de Antônio Patriota (G1, 2013a; G1; 2013b).

fortalecido. Para nós, a democracia não é um patrimônio imune a assaltos, temos sido firmes, - Mercosul e Unasul - quando necessário, para evitar retrocessos porque consideramos integração e democracia princípios inseparáveis. Reafirmo também o nosso compromisso de manter a região livre de armas de destruição em massa. E nesse ponto, quero lembrar a existência de imensos arsenais que, além de ameaçar toda a humanidade, agravam tensões e prejudicam os esforços de paz (ROUSSEFF, 2012b).

A política externa do governo Dilma reforçou os princípios de autonomia para concretizar os projetos de cooperação Sul-Sul. No entanto, houve uma retração da representatividade brasileira em âmbito internacional. Cervo (2014), não atribui essas mudanças apenas a fatores econômicos relacionados à crise. Para ele, a política externa manteve os mesmos objetivos de Lula, especialmente do ponto de vista comercial. Mas, houve menor expressão diplomática. Apesar disso, a multilateralidade da cooperação Sul-Sul foi mantida e a Unasul, em especial, continuou recebendo a atenção política do Brasil, especialmente com relação às crises regionais, geridas pela instituição, tema que será discutido na próxima seção.

2 UNASUL: GESTÃO DE CRISES POLÍTICAS

O objetivo principal deste capítulo é explorar as quatro crises regionais geridas pela Unasul, que ameaçaram a ordem democrática, vislumbrando como foi conduzida a política externa brasileira durante as reuniões extraordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul. Para atingir esse objetivo, são explorados aspectos políticos da cláusula democrática e do regionalismo da Unasul, coadunando com a lógica democrática de elaboração da política externa.

As quatro crises institucionais que serão analisadas eclodiram depois da criação da Unasul e foram selecionadas de maneira criteriosa. Todas elas têm em comum a tentativa de despossar presidentes por vias antidemocráticas. São elas: disputa pelos hidrocarbonetos na Bolívia (2008); insurreição policial no Equador (2010); a destituição sumária de Fernando Lugo da presidência do Paraguai (2012) e manifestações de extrema direita na Venezuela (2014). Esse critério de seleção das crises foi definido em função de a democracia ter se transformado em condição *sine qua non*³⁶ para aprofundar os processos de integração regional.

Dito isto, é interessante pontuar que a América do Sul ainda não atingiu um patamar de estabilidade política. No século XXI, a região ainda sofreu com tentativas de ruptura da ordem democrática. Diante desse cenário, a Unasul passou a primar pela ordem democrática de seus Estados integrantes. Apesar desse esforço institucional, as crises não cessaram. Por isso, o direcionamento regional em torno do fortalecimento da cláusula democrática tornou-se mais enfático, com o objetivo de superar as instabilidades institucionais, que criam ambientes propícios para o desencadeamento de crises políticas que ameaçam a democracia e consequentemente a integração regional.

2.1 Democracia e Integração Regional

A democracia representativa passa inevitavelmente pela concepção eleitoral. A visão minimalista de Joseph Schumpeter e Adam Przeworski é, por vezes, questionada, diante de abordagens de uma democracia mais substantiva e maximalista, de pensadores como Robert Dahl. Gama Neto (2011, p. 27) aborda essa disputa conceitual, enfatizando que a “se a defesa da democracia é um consenso, o significado do que ela representa não é”.

³⁶ Expressão originária do latim que significa “sem a qual não”.

A Unasul, por exemplo, não define, em seus documentos, o conceito de democracia, mas defende a democracia enquanto procedimento eleitoral, visto que essa é a condição preliminar de um regime democrático. Dessa forma, é possível inferir que a Unasul adota a perspectiva minimalista.

Mensurar o grau de democracia existente em um Estado não é uma tarefa fácil. De acordo com Dahl (2005, p. 25-27), a democracia é formada por um sistema de responsividade entre as partes envolvidas no processo de *accountability vertical*, de tal modo que governantes e governados tenham o mesmo valor político. Valores como liberdade, direito à oposição, amplo fluxo de informações, eleições justas, limpas e regulares e instituições que salvaguardem direitos contribuem para a análise democrática.

O que constitui as instituições representativas democráticas não é um ideal de amor à democracia, e o voluntarismo não é o melhor caminho para construir a democracia, mas foi e é um dos principais caminhos para seu oposto. Uma das poucas certezas que temos é aquilo que todas as democracias têm algo comum: instituições representativas; partidos, eleições, parlamentos e governos (GAMA NETO, 2011, p. 41).

Na América do Sul, a mensuração sobre o grau de democracia adotado pelos países também é problemática. No entanto, adotar esse regime político tem se tornado uma condição para participar dos processos de integração regional. Na Unasul, o fator democrático é visto como elemento essencial para o aprofundamento da cooperação entre os Estados membros, que já sofreram, ao longo da história, diversas intervenções que desestabilizaram a ordem democrática, que em algumas ocasiões foi substituída por governos militares.

Como expressão desse histórico de alterações políticas, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001) tentaram classificar, os regimes latino-americanos, entre 1945 e 1999, em três categorias: *democráticos*, *semidemocráticos* e *autoritários*.

De acordo com a classificação proposta por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001, p. 15), é possível inferir que todos os países integrantes da América do Sul e, portanto, da Unasul, viveram, em algum aspecto, sob a égide de governos autoritários, de modo que, a partir da década de 1980, passaram por um período de transição até o restabelecimento da ordem democrática. Vale destacar que o Brasil é classificado como democrático, a partir de 1985, porém cabe a ressalva de que neste período o presidente Tancredo Neves foi eleito de maneira indireta, através de um colégio eleitoral. No Quadro 1, são classificados, usando os dados da pesquisa de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001), os regimes políticos dos Estados integrantes da Unasul, bem como México e Panamá, que são Estados observadores:

Quadro 1: Regimes políticos dos países da Unasul (1945-1999³⁷).

País	Democrático	Semidemocrático	Autoritário
Argentina	1973-74/ 1983-99	1946-50/ 1958-61/ 1963-65/ 1975	1945/ 1951-57/ 1962/ 1966-72/ 1976-1982
Bolívia	1982-99	1952-63	1945-51/ 1964-81
Brasil	1946-63/1985-99	-	1945/ 1964-84
Chile	1945-72/ 1990-99	-	1973-89
Colômbia	1974-89	1945-48/ 1958-73/ 1990-99	1949-57
Equador	1979-99	1948-62/ 1968-69	1945-47/ 1963-67/ 1970-78
Guiana	Sem classificação	Sem classificação	Sem classificação
Paraguai	-	1989-99	1945-88
Peru	1963-67/ 1980-82/ 1985-87	1945-47/ 1956-61/ 1983-84/ 1988-91/ 1995-99	1948-55/ 1962/ 1968- 79/ 1992-94
Suriname	Sem classificação	Sem classificação	Sem classificação
Uruguai	1945-72/ 1985-99	-	1973-84
Venezuela	1947/ 1958-99	1946	1945/ 1948-57
México	1988-99	-	1945-87
Panamá	1994-99	1945-47/ 1956-67/ 1990-93	1948-55/ 1968-89

Elaborado pela autora. Fonte: Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001, p. 15).

Esse processo transição democrática está intimamente relacionado com o contexto internacional do período. Com a desarticulação do bloco socialista, o combate ao comunismo deu lugar a novas proposições políticas e econômicas. A abertura de mercados, a privatização de empresas e a mínima participação do Estado na economia foram a tônica das políticas adotadas, ao longo das décadas de 1980 e 1990. A transição neoliberal foi orientada disciplinarmente pelo Consenso de Washington, uma cartilha produzida, em 1989, por instituições financeiras, a exemplo do FMI e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), determinando regras a serem seguidas. Foi neste período que a América do Sul se articulou em torno de projetos de integração que estivessem em concordância com o projeto neoliberal em curso.

A transição do Brasil para o regime democrático da Nova República foi estimulada por condicionantes internas e externas. O Brasil viveu, entre 1964 e 1985, um período autoritário, com os governos militares. Durante esse período, diversas medidas de repressão

³⁷ Guiana e Suriname não fazem parte do estudo de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001). No entanto, Suriname enfrentou governos ditatoriais durante a década de 1980, ao passo que a Guiana foi colônia britânica até a década de 1960.

foram adotadas, especialmente vinculadas aos Atos Institucionais. Aliados às medidas de censura, os governos militares trabalharam economicamente para a estabilidade econômica, dando início ao *milagre brasileiro* (LOPES, 2010, p. 1-2).

No entanto, perseguições políticas e cerceamento de liberdades começavam a entrar em desacordo com a conjuntura política da época. Com a eleição de Jimmy Carter à presidência dos EUA, em 1976, o discurso sobre Direitos Humanos começou a ganhar força nos fóruns internacionais, especialmente na ONU e na OEA. Além disso, a crise internacional do petróleo, em 1973, pôs fim à intensa produção industrial brasileira, substituindo-a por um período de recessão e de alta inflação. O modelo econômico de substituição das importações deu lugar à abertura econômica (LOPES, 2010, p. 1-2).

O FMI e o Banco Mundial estimularam no Brasil e na América do Sul a adoção do neoliberalismo, pautado na combinação entre democracia e livre mercado. O Brasil teve de se adequar ao retorno democrático, realizando algumas reformas voltadas para o mercado, a exemplo da privatização de empresas públicas e de ajustes fiscais, como concepções do que seria coerente com a lógica democrática e desenvolvimentista (LOPES, 2010, p. 1-2).

Na teoria neoliberal, há ampla defesa de direitos e de liberdades individuais, proteção da propriedade privada e intelectual e privatização de ativos. Porém, cada cidadão é responsável por exercer sua própria liberdade. Através de instituições, as relações contratuais, firmadas por normas jurídicas, garantem a consecução dessas garantias. O Estado tem o papel de garantir as livres negociações de mercado, de modo a reduzir barreiras alfandegárias para a livre circulação de mercadorias. A teoria neoliberal problematiza em alguns aspectos a adoção da democracia como regime político, uma vez que a noção de direitos coletivos pode vir a ameaçar o direito individual.

Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elite. Dão forte preferência ao governo por ordem executiva e decisão judicial em lugar da tomada de decisões democráticas e parlamentar. Os neoliberais preferem afastar as instituições-chave, como o Banco Central das pressões democráticas. Como a teoria neoliberal está centrada no regime de direito e na interpretação estrita da ordem constitucional, segue-se que o conflito e a oposição devem ser mediados pelos tribunais. Soluções e remédios para todo e qualquer problema devem ser buscados por meio do sistema legal (HARVEY, 2005, p. 77).

Há, no entanto, uma desconexão entre a teoria neoliberal e o Estado neoliberal na prática. A proposição de um modelo de Estado neoliberal desconsidera as condições socioeconômicas e geográficas que são específicas de cada país, por isso a execução das políticas neoliberais obteve resultados distintos. Na prática, as estruturas de regulamentação beneficiam grupos de interesse vinculados aos oligopólios. Internacionalmente, as regras de

comércio igualmente favoreceram aqueles países detentores de poder econômico (HARVEY, 2005, p. 15-96).

A liberdade era apenas uma palavra utilizada para auxiliar a operação de diversas medidas financeiras que tinham como resultado final a extração da *mais-valia* do exterior para os EUA e para o Leste Europeu, causando endividamento externo dos países latino-americanos, bem como a retração do Estado em temáticas relacionadas ao bem-estar social. Vários governos da América do Sul experimentaram as políticas neoliberais, em maior ou menor grau (HARVEY, 2005, p. 15-96).

O discurso hegemônico neoliberal do pós-Guerra Fria gerou a aplicação de um receituário de políticas públicas e econômicas cujos resultados na América Latina, para além da ajuda no controle de situações hiperinflacionárias no Brasil, na Argentina e no Peru – foram decepcionantes. A consequência dessas políticas foi um aumento significativo na exclusão social em meio a uma sucessão de crises que afetou boa parte dos grandes países da periferia. Enquanto isso, a marcha acelerada da globalização constrangia progressivamente o poder dos Estados nacionais, subordinando-os a metas monetárias rígidas que os impediam de praticar os princípios keynesianos que vigoraram na maior parte da segunda metade do século que findou (DUPAS, 2005, p. 327).

A recente adesão da América do Sul à democracia e as consequências das políticas neoliberais geraram diversos debates. Esse processo de democratização incitou discussões sobre que tipo de democracia estava em curso. Em reação à crise econômica, decorrente das políticas neoliberais, novos sujeitos de poder começaram a obter protagonismo na esfera política, seja através de sindicatos, de movimentos sociais ou de organizações não governamentais.

Apesar de recente, a democratização da América do Sul rapidamente atingiu diversos avanços políticos, aprovando novas ordens constitucionais. Até o final da década de 1990, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela aprovaram cartas nos moldes democráticos (SAISI, 2014, p. 30-42).

Desde os anos 2000, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela também aprovaram novos pacotes jurídicos. Em toda a América do Sul, diversas reformas e mudanças constitucionais foram aprovadas a fim de refinar as conquistas democráticas. A democracia era o novo regime político, a república a forma de governo e o presidencialismo³⁸ o sistema de governo (SAISI, 2014, p. 30-42).

³⁸ Na América Latina, há duas exceções: o Haiti adotou o sistema de governo semipresidencial e Cuba declara-se socialista.

Quadro 2: Panorama do regime político dos países da Unasul

País	Mandatos	Reeleição	Cameralismo	Eleições presidenciais
Argentina	4 anos	Imediata	Bicameralismo	Maioria relativa e 2º turno
Bolívia	5 anos	Com intervalo	Bicameralismo	Maioria relativa e 2º turno
Brasil	4 anos	Imediata	Bicameralismo	Maioria absoluta e 2º turno
Chile	4 anos	Com intervalo	Bicameralismo	Maioria absoluta e 2º turno
Colômbia	4 anos	Imediata	Bicameralismo	Maioria absoluta e 2º turno
Equador	4 anos	Imediata	Unicameralismo	Maioria absoluta e 2º turno
Guiana	-	-	-	-
Paraguai	5 anos	Não permite	Bicameralismo	Maioria simples sem 2º turno
Peru	5 anos	Imediata	Unicameralismo	Maioria absoluta e 2º turno
Suriname	-	-	-	-
Uruguai	5 anos	Com intervalo	Bicameralismo	Maioria absoluta e 2º turno
Venezuela	6 anos	Imediata	Unicameralismo	Maioria simples sem 2º turno
México	6 anos	Não permite	Bicameralismo	Maioria simples sem 2º turno
Panamá	5 anos	Com intervalo	Unicameralismo	Maioria simples sem 2º turno

Elaborada pela autora. Fonte: SAISI, 2014p. 33-42.

De acordo com Cerro (2003, p.19), “na passagem do milênio, a opinião pública derrubava, pela via eleitoral, os governos de perfil neoliberal”. Na primeira década do século XXI, novas lideranças foram eleitas. A região começou a sofrer diversas alterações, inclusive no tocante à representatividade política, modificando o perfil dos tomadores de decisão: Hugo Chávez (1999), na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva (2003) e Dilma Rousseff (2011), no Brasil; Néstor Kirchner (2003) e Cristina Kirchner (2007), na Argentina; Tabaré Vasquez (2005) e José Mujica (2010), no Uruguai. Evo Morales (2006), na Bolívia; Michelle Bachelet (2006), no Chile; Rafael Correa (2007), no Equador; Daniel Ortega (2007) na Nicarágua; Fernando Lugo (2008), no Paraguai; Mauricio Funes (2009), em El Salvador; Ollanta Humala (2011), no Peru.

No século XXI, com exceção do companheiro Chávez, que começou um pouquinho antes ainda, no século XX, dois anos antes, ou seja, tudo o que aconteceu na América Latina foi em apenas oito anos de vida política. Em oito anos aconteceu essa mudança extraordinária na nossa querida América Latina. Houve um tempo em que o companheiro Chávez estava solito. Quem imaginava, há dez anos, o nosso querido Evo Morales ser Presidente da República? Quem imaginava que um bispo da Teologia da Libertação fosse Presidente do Paraguai? Quem imaginava que um governador de Santa Cruz virasse, em apenas poucos meses, Presidente da Argentina e, depois, sua mulher sucessora? Quem imaginava nossa querida Michelle Bachelet ser Presidente do Chile? (LULA DA SILVA, 2008c).

Os interesses políticos regionais sofreram alteração, na medida em que houve mudança, em diferentes níveis, no perfil dos atores domésticos, envolvidos no processo decisório de política exterior. Essas lideranças políticas transformaram-se em *decision makers*, que passaram a definir os interesses nacionais.

Você pode pegar a América Latina, que está cheia de exemplos de pessoas que surgem de classes sociais que, 20 anos atrás, era quase impensável essas pessoas chegarem à Presidência da República. Isso é um fenômeno que eu acho importante para a política mundial, porque depois da queda do Muro de Berlim, eu dizia que era importante que o Muro de Berlim tivesse caído para a esquerda voltar a ter o direito de pensar, e não achar que já estava tudo escrito. Acontece que houve um fenômeno, ou seja, a partir da queda do Muro de Berlim há um vazio no debate ideológico no mundo, um vazio no debate acadêmico, e começam a surgir fenômenos (LULA DA SILVA, 2008a).

A emergência simultânea de governos progressistas na América do Sul foi fundamental para formar uma maior resistência ao modelo de regionalismo aberto e para formular um novo regionalismo sul-americano. Do ponto de vista político, essa renovação na representatividade política implicou na busca por autonomia regional. A partir desse novo quadro político, instituições alternativas à OEA e à ingerência dos EUA nos assuntos regionais começaram a ser formuladas. Essa nova concepção sobre cooperação regional culminou na criação de novas iniciativas integracionistas: Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), Unasul e Celac.

Esses novos presidentes foram democraticamente eleitos, através de voto. Foram legitimados pela sociedade que passou a depositar confiança em outro projeto de desenvolvimento, selecionado por vias democráticas, com políticas públicas mais inclusivas e com um Estado mais forte às exigências da desregulamentação do mercado. Esse cenário de transformações eleitorais e democráticas concomitantes, com relação ao perfil das novas lideranças, no entanto, enfrentou contratempos, com tentativas de desestabilizações políticas na Venezuela, em 2002, na Bolívia, em 2003, no Equador, em 2005 e em Honduras, em 2009, demonstrando que a democracia ainda precisa ser consolidada na região.

Essas novas lideranças são prioritariamente progressistas e passaram a adotar medidas de fortalecimento do Estado, na contramão das premissas neoliberais, estabelecidas pelo Consenso de Washington, de Estado mínimo. Por isso, enfrentaram e ainda enfrentam a insatisfação de setores políticos conservadores com medidas nacionalistas. Porém, é interessante destacar que o neoliberalismo, especialmente no âmbito econômico, não foi abortado. Os países da região passaram a tentar conciliar a lógica de liberalização com o desenvolvimento nacional, sem eliminar o papel do Estado nesse processo.

A América Sul estava vivenciando um momento político sem precedentes históricos com a ascensão simultânea de lideranças integrantes de camadas populares e de povos originários. Mesmo com burguesias fortes e influenciadoras no processo de formulação da política externa, a eleição dessas novas lideranças alterou o olhar sobre a inserção internacional dos países, inclusive do Brasil.

De acordo com Orjuela E. (2007), a atual conjuntura latino-americana é consequência de três fatores primordiais: os regimes autoritários, a adoção neoliberal e a participação da esquerda no jogo democrático. Esses três acontecimentos históricos contribuíram para que houvesse um movimento de repolitização regional híbrida, no começo dos anos 2000, formada tanto por uma esquerda radical, quanto por uma esquerda moderada, no entanto, em ambas há uma rejeição ao modo como o neoliberalismo conduziu as políticas socioeconômicas. Dessa forma, utilizar a nomenclatura esquerda e direita para identificar movimentos políticos atuais na América Latina é um sinal clarividente de um movimento de repolitização, de confrontação de projetos políticos e econômicos, que foram obscurecidos durante a década de 1980 e 1990. Essas mobilizações populares geraram uma nova prática democrática, fomentada por uma sociedade civil mais organizada em busca de espaços de diálogo político, em protestos, movimentos sociais, resistência política, etc. Trata-se de tentativa de construção política feita *de baixo*, de modo a formular um novo simbolismo para a política regional. Por isso, há uma conexão clara entre a crítica ao modelo neoliberal e a proposição de novas frentes democráticas. Portanto, é possível inferir que há relação entre a rejeição aos modelos neoliberais de desenvolvimento e a propositura de novas representações políticas que ampliem a lógica democrática de participação, aumentando a congruência política³⁹.

Com a eleição de novas lideranças, algumas das modificações institucionais foram realizadas na Venezuela, na Bolívia e no Equador, no começo do século XXI, em pontos em que o constitucionalismo ocidental tradicional encontrou limitações. Essas cartas magnas almejavam complementar essa lógica tradicional, com a introdução de mecanismos de participação cidadã para as tomadas de decisão. Além de propostas de transformação socioeconômicas, essas novas lideranças inauguraram seus governos com a promulgação de novas constituições que passaram a reconhecer povos historicamente marginalizados, ampliando a noção democrática de participação. Esse movimento de renovação constitucional foi denominado de *novo constitucionalismo latino-americano*. Esse movimento é composto por velhos atores, buscando novas formas de agência política, ao exigirem constitucionalidade de direitos, que não foram reconhecidos nas outras cartas, formuladas, a partir de referências do constitucionalismo ocidental tradicional. Existem duas diferenças básicas entre o constitucionalismo ocidental tradicional e o *novo constitucionalismo latino-americano*,

³⁹ Para entender sobre congruência política, ver: CARREIRAO, 2015.

relacionadas aos procedimentos e ao conteúdo (NOGUERA-FERNÁNDEZ; CRIADO DE DIEGO, 2011).

A diferencia de los procesos constituyentes anteriores que se habían desarrollado, particularmente en América Latina, y siguiendo el ejemplo europeo, de espaldas a la población, estos serán procesos activados mediante referendo por el pueblo que suponen un rescate de los principios de soberanía popular y de la doctrina clásica del poder constituyente mediante la elección democrática de una Asamblea Constituyente originaria con funciones de redacción de un proyecto de Constitución que debe someterse a ratificación popular [...]. Estas últimas constituciones recogen un conjunto de innovaciones sustanciales que las diferencian claramente de sus precedentes (NOGUERA-FERNÁNDEZ; CRIADO DE DIEGO, 2011, p. 18).

Reconhecer juridicamente os grupos subalternos é apenas um dos processos necessários para ampliar a democracia. No entanto, é preciso pensar além, identificando os aspectos culturais, crenças e valores desses grupos que foram historicamente pautados pela lógica do universalismo da modernidade, que os limitou e os reduziu. Ao enxerga-los através de perspectivas pós-colonialistas, é possível estabelecer novas formas de representatividade, de modo a incluir os povos originários no processo político (SCHERER-WARREN, 2009, p. 23).

No movimento do *novo constitucionalismo latino-americano*, merece destaque as movimentações da Bolívia, Equador e Venezuela. De acordo com Lima (2012, p. 1), trata-se de uma “transformação estrutural do *status quo* normativo e institucional” dos países andinos. As novas constituições caminharam em busca de um resgate a suas raízes, incluindo uma parcela que historicamente foi marginalizada: os povos originários. Apesar dessas transformações, é preciso tomar como premissa que existem graus de democracia e que o reconhecimento interno e externo pode orientar a classificação democrática, levando em consideração os interesses dos atores envolvidos.

De maneira exemplificativa, o caso da Venezuela é sintomático. Em 2009, foi aprovada a primeira emenda da nova constituição. Essa emenda previu a eliminação de limites para a reeleição presidencial, por entender que a eleição é um mecanismo de avaliação do governo e em caso de descontento, através das urnas, o governante deixaria o cargo; por outro lado, em caso de satisfação, a maioria poderia optar novamente por ser representada por este governante, eleição após eleição, até quando durar a vontade da maioria.

Esta emenda foi aprovada por referendo popular, ou seja, internamente, a maioria aprovou a alteração. No plano internacional, no entanto, as reações não foram homogêneas. O governo estadunidense reagiu de maneira contrária à emenda, alegando que essa modificação estaria distanciando a Venezuela dos rumos democráticos. Já a América do Sul, através do Mercosul, não interpretou da mesma maneira. Em 2012, com o afastamento do Paraguai do

Mercosul, motivado pela saída sumária de Fernando Lugo da presidência, a Venezuela foi incorporada à organização. Vale ressaltar que o Mercosul também detém critérios democráticos de participação, propostos pelo Protocolo de Ushuaia I e II⁴⁰, assinados em 1998 e em 2011. Neste ato internacional, também está prevista a condenação de Estados que romperem a ordem constitucional e a gestão de poder democrática. Foi justamente este dispositivo que foi ativado para suspender o Paraguai do Mercosul, ao passo que não foi ativado como negativa para a inclusão da Venezuela. Portanto, caso os Estados integrantes do Mercosul, apesar de algumas discordâncias, identificassem na emenda constitucional venezuelana uma ruptura da ordem democrática, não teriam votado pela inclusão da Venezuela (CASARÕES, 2012b, p. 66).

As sociedades adotaram formas diferenciadas de democracia. Dessa forma, uma maneira de constatar a organização democrática é através do reconhecimento interno e externo. Este reconhecimento também é problemático e pode ser enviesado, diante de interesses políticos de determinados atores.

Dito isto, é imprescindível perceber que não há modelos de democracia. Existem várias características que compõem um Estado democrático, mas não existe nenhum Estado que atenda a todas elas, pode haver um Estado mais democrático que outro, porém não existem democracias perfeitas.

Para Zakaria (1997, p. 42-44), ainda que atualmente a democracia seja um regime político cheio de descontentamentos e críticas indica a superação de regimes absolutistas, totalitários e ditatoriais. Em um contexto global, a governança girará em torno de problemas na implementação e no fortalecimento de regimes democráticos. Exercer as garantias democráticas internamente já é um desafio, de tal modo que exercê-las para além das fronteiras do Estado pode ser ainda mais problemático.

A democracia também ocupou espaço de relevo nos debates teóricos, de modo tal que o paradigma liberal passou a considerar a democracia como uma “variável explicativa” para fenômenos políticos, quando passou a ser associada à estabilidade política e à paz (CASARÕES, 2012a, p. 43-77). Entretanto, é relevante recuperar as considerações de Carr (2001) sobre o processo de incorporação da democracia na prática política.

Quando as teorias da democracia liberal foram transplantadas, por um processo puramente intelectual, a um período e a países cujo estágio de desenvolvimento e cujas necessidades práticas eram tremendamente diferentes dos da Europa ocidental no século dezenove, esterilidade e desilusão foram a seqüela inevitável. A razão

⁴⁰ Ushuaia I descreve a Cláusula Democrática do Mercosul e prevê a exclusão de algum integrante em caso de ruptura à ordem democrática. Já Ushuaia II aplica sanção não apenas política, mas econômica e estratégica aos Estados que violarem a cláusula democrática.

pode criar a utopia, mas não pode torná-la real. As democracias liberais espalhadas pelo mundo, devido ao acordo de paz de 1919, foram o produto da teoria abstrata, não lançaram raízes no solo e rapidamente murcharam (CARR, 2001, p.39).

A democracia, ao longo do tempo, adquiriu lugar de importância nas relações internacionais. Há, de certo modo, uma busca pela condução democrática da política externa e da política internacional. As instituições internacionais estão ancoradas em premissas democráticas. A cooperação internacional e a previsibilidade dos atores são formas de ordenar a anarquia internacional (AXELROD; KEOHANNE, 1985, p. 226-254).

Na América do Sul, o ganho de autonomia regional tem sido confluyente com a eleição de novos sujeitos de poder à presidência, o que ampliou os discursos de povos subalternos e imprimiu em suas políticas externas diversas formas de autonomia, seja pela busca de parcerias com países emergentes, seja pelo fortalecimento de instituições regionais fora do escopo estadunidense. No nível político, a América do Sul tem vivido experiências de ganho de autonomia significativas, com movimentos resistentes ao neoliberalismo, com novas propostas de integração regional, como a Unasul e a Alba, com a formação de novos parceiros estratégicos, especialmente da Ásia e da África.

Para o governo brasileiro, a América do Sul detém uma importância histórica e geoestratégica. Trata-se de uma região pacífica e livre de armas de destruição em massa. Somado a isso, a adesão à ordem democrática tem criado um cenário adequado o desenvolvimento.

Eu queria salientar o fato de hoje a América do Sul se posiciona no cenário internacional como região com características realmente únicas. É a única região do mundo em desenvolvimento onde todos os governos são democraticamente eleitos. Não apenas isso: apesar dos desafios e eventuais rupturas democráticas, que esperamos sejam sanadas com a brevidade possível, todos os governos procuram reduzir as desigualdades, promover o progresso social, o que, por sua vez, é um elemento de aperfeiçoamento da democracia na medida em que historicamente, como todos sabemos, amplos segmentos das sociedades sul-americanas eram excluídos da possibilidade de participar mais ativamente das decisões políticas (PATRIOTA, 2014, p. 31).

A democracia transformou-se em um valor importante para a integração entre os povos. As estratégias de integração vão além de trocas comerciais, envolvem aspectos técnicos, infraestruturais, sociais, culturais e políticos. No âmbito político, adotar o mesmo regime contribui para a ampliação do processo integrativo. Foi justamente com a ampliação da democracia na região, dentre outros aspectos, que os projetos de integração ganharam impulso. No entanto, a experiência neoliberal na região também influenciou no posicionamento mais crítico com relação aos EUA. A rejeição à Alca foi a expressão máxima desse novo momento regional. Os Estados que estavam mais dedicados aos aspectos

econômicos, passaram a dar relevância aos aspectos que norteiam a economia e o comércio, adotando mecanismos de maior aproximação e diálogo (MARÍN BOSCAN, 2007).

Diante dessas considerações sobre a democracia, os tópicos a seguir abordam a estrutura institucional da Unasul, de modo a compreender a formulação da cláusula democrática, prevista no *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*. Posteriormente, são apresentadas as crises políticas regionais, geridas pela Unasul, entre 2008 e 2014: guerra do gás na Bolívia (2008); insurreição policial no Equador (2010); Golpe de Estado no Paraguai (2012); manifestações de extrema direita na Venezuela (2014). Além da compreensão de cada cenário de ameaça à cláusula democrática, a atuação da política externa brasileira durante o processo é explorada.

2.2 Unasul: cláusula democrática

Nesta seção, os aspectos institucionais da Unasul são explorados. A finalidade é estabelecer uma ponte entre os aspectos do regionalismo da Unasul, do ponto de vista político, e a cláusula democrática como um instrumento de autonomia regional para a gestão de conflitos, sem a ingerência de atores externos.

A Unasul é uma associação de Estados da América do Sul, resultante de um processo de negociações regionais, iniciado em 2000. Os presidentes da América do Sul continuaram a se reunir em cúpulas com o objetivo de definir os rumos do regionalismo sul-americano. Durante o terceiro encontro de presidentes, na III *Cumbre de Presidentes Sudamericanos*, em Cusco, no Peru, em 2004, foi formalizada, através da Declaração de Cusco, a criação de uma aliança regional Casa/CSN.

À época, alguns projetos estavam sendo discutidos. De acordo com Amorim (2013, p.123-124), logo depois de sua posse, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o presidente peruano, Alejandro Toledo, em Brasília, começaram a discutir estratégias para aproximar Brasil e Peru por meio de um processo de integração que dialogasse com a CAN. Acompanhados de Marco Aurélio, assessor-chefe da Assessoria Especial do presidente da República, e de Celso Amorim, o projeto de criar uma área de livre comércio na América do Sul começou a ser discutido. Seria a oportunidade de pôr em prática o projeto da Alesa, que foi idealizado em 1993, durante a Cúpula do Grupo do Rio, mas não foi desenvolvido diante do aprofundamento do projeto do Mercosul. A América do Sul, enquanto espaço geoestratégico, começou então a ganhar maior vigor no discurso diplomático brasileiro.

[...] a expressão “América do Sul” não figurava, tanto quanto eu soubesse, nos programas do PT, que mecanicamente reproduziam sempre “América Latina”. Embora a integração latino-americana seja, além de um princípio constitucional, um objetivo legítimo, estava claro para mim que, dadas as diferentes situações geopolíticas, tal objetivo só poderia ser atingido – se o fosse – no longuíssimo prazo (AMORIM, 2013, p. 124).

A Alca também era uma das propostas, em pauta, desde 1994. Tratava-se de uma estratégia protagonizado pelos EUA para criar uma área de livre comércio hemisférica, englobando as Américas. As disputas tarifárias, as contradições neoliberais e os protestos de movimentos sociais da América Latina tornaram-se um impasse para as negociações. Em 2003, o governo brasileiro propôs soluções às disputas comerciais e aos conflitos de interesses de um projeto hemisférico de área de livre comércio que permitisse o desenvolvimento dos Estados da América Latina que ficou conhecido como Alca *light*, mas foi rejeitada. A Alca foi rechaçada em 2005, durante a *Cumbre de las Américas*, em Mar del Plata, na Argentina.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), o Brasil dava início ao processo de autonomia pela diversificação de parcerias estratégicas. Pode-se afirmar que havia uma preferência pela cooperação Sul-Sul. A América do Sul tornou-se prioritária, em substituição à lógica hemisférica. Ou seja, os países da região, incluindo o Brasil, buscavam um projeto que concedesse oportunidades mais igualitárias de desenvolvimento.

Definimos sinteticamente: (1º) "autonomia pela distância" como [...] uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) "autonomia pela participação" como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa [...]; (3o) "autonomia pela diversificação" como a adesão do país aos princípios [...] de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

O Brasil continuou a concentrar-se no projeto regional da América do Sul, que continuasse a ideia da Alca e que fosse, em certo aspecto, um contraponto à Alca. A Casa/CSN despertou maior interesse da diplomacia brasileira. Havia, em disputa dois projetos regionais, liderados respectivamente por Brasil e Venezuela. A Venezuela, governada por Hugo Chávez, nutria rechaço por projetos que visassem a liberalização dos mercados, em favor de um arranjo mais político, já o Brasil almejava um projeto mais comercial. De acordo com Amorim (2013, p.126), para o governo brasileiro “o fundamento econômico é indispensável para a solidez da construção política”.

Não havia resistência venezuelana ao aprofundamento da Casa/CSN. No entanto, Hugo Chávez tinha convicções mais progressistas para integrar a região. Por isso, em 2004, Antígua e Barbuda, Bolívia, Equador, Cuba, Dominica, Nicarágua, Venezuela e São Vicente e

Granadinas formaram a Alba. Essa organização teve como principal referência a versão autonomista de Simón Bolívar sobre pan-americanismo, considerada o primeiro esforço de integração regional na América.

O projeto da Casa/CSN foi, então, protagonizado pelo Brasil. A América do Sul começou a formular uma agenda regional para conciliar os interesses dos Estados. Em 2007, durante a Cúpula Energética Sul-americana, na Ilha Margarita, na Venezuela, a Casa/CSN mudou sua nomenclatura para *Unión de Naciones Suramericanas*, a Unasul. Sua principal fonte jurídica é o *Tratado Constitutivo da Unasul*. Assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília, esse documento concedeu personalidade jurídica internacional à organização, entrando em vigência em 11 de março de 2011.

Em duzentos anos de história, um tratado assinado, envolvendo todos os países da América do Sul. E, vejam os senhores, não é um tratado só de retórica ou, digamos, de uma visão política idealista, descolada da realidade. [...] o Brasil esteve à frente do esforço de fazer com que essa integração fosse verdadeira, fosse lastreada em fatos reais, não só do ponto de vista da integração física, que hoje em dia se desdobra em muitos aspectos [...], mas também na parte comercial (AMORIM, 2008).

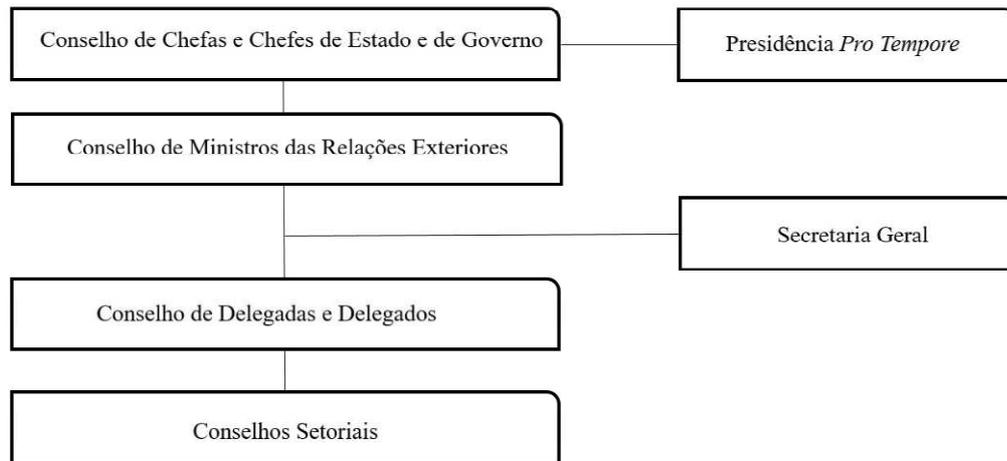
O principal objetivo da Unasul é formar um espaço de integração sul-americana a partir da participação consensual de seus doze integrantes⁴¹. Equador e Bolívia são pontos de referência institucional, já que a sede da Secretaria Geral da Unasul está localizada em Quito e a do Parlamento em Cochabamba. Diante da dimensão física e da composição pluralista, a Unasul tem quatro idiomas oficiais: português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

A Unasul está estruturada em três conselhos centrais: Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo é o órgão central, ligado diretamente a Presidência *Pro Tempore*; Conselho de Ministros das Relações Exteriores⁴²; Conselho de Delegadas e Delegados⁴³. Além desses conselhos, a Unasul tem a Secretaria Geral e conselhos setoriais temáticos, vinculados a diversas áreas que são primordiais para a cooperação entre os Estados: Defesa; Desenvolvimento Social; Saúde; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Problema Mundial das Drogas; Infraestrutura e Planejamento; Energia; e Economia e Finanças.

⁴¹ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e da Venezuela.

⁴² Este conselho se reúne semestralmente.

⁴³ Este conselho se reúne a cada dois meses.

Figura 3: Estrutura organizacional da Unasul

Elaborado pela autora.

Por constituir uma proposta de integração, há uma preocupação institucional com o aspecto físico desse processo. Por isso, um dos conselhos setoriais de maior relevo é o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). A IIRSA foi incorporada ao Cosiplan como fórum para consultas técnicas. Nesse conselho, são estruturados os projetos e os planos de ação que aproximem os povos da região, através a construção de uma infraestrutura física. Para o Brasil, além de integrar os povos, essa iniciativa promove desenvolvimento para as regiões de fronteira (ITAMARATY, 2016a).

Essa integração física, nunca é demais lembrar, constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do próprio Brasil. A aprovação, por exemplo, de financiamento do BNDES no valor de US\$ 400 milhões para a ligação rodoviária do Acre ao Pacífico, via Peru, tem significado histórico e econômico sem precedentes, não apenas para a integração regional, como também para o progresso do Oeste brasileiro (AMORIM, 2005, p. 2).

Além do aspecto físico, um dos principais eixos estratégicos de cooperação é a diversidade de recursos naturais da região. De acordo com o Itamaraty (2016a), juntos, os Estados integrantes da Unasul são detentores de 40% de recursos bioenergéticos do mundo. Eles são o 3º maior produtor de alimentos do mundo. É direito dos Estados gerir, de maneira soberana, seus recursos. Dessa forma, existe um potencial de desenvolvimento regional, a partir de seus recursos naturais.

Desde a sua formação, a Presidência *Pro Tempore* da Unasul tem um mandato de um ano e será comandada pelos Estados integrantes de maneira rotativa, de acordo com a ordem alfabética. De acordo com o tratado constitutivo, Art. 7º, cabe à Presidência *Pro Tempore* as atribuições de preparação e de convocação de reuniões, além de gerir a organização da agenda

anual de atividades da Unasul e de responder internacionalmente pela instituição, em eventos e em acordos (UNASUL, 2011).

É também função da Presidência *Pro Tempore*, como previsto no Art. 6º do Tratado Constitutivo da Unasul, convocar reuniões ordinárias e extraordinárias, a pedido de algum Estado integrante. Até o período analisado, dezembro de 2014, Tabaré Vázquez⁴⁴, presidente do Uruguai, ocupava a o cargo. No entanto, já passaram pelo cargo: Desiré Bouterse (2013-2014), presidente do Suriname; Ollanta Humala (2012-2013), presidente do Peru; Fernando Lugo (2011-2012), presidente do Paraguai; Bharrat Jagdeo (2010-2011), presidente da Guiana; Rafael Correa (2009-2010), presidente do Equador; e Michelle Bachelet (2008-2009), presidente do Chile. O Brasil ocupará a Presidência *Pro Tempore*, seguindo a ordem alfabética, depois da gestão da Venezuela, Argentina e Bolívia (UNASUL, 2011).

A prioridade da instituição é o diálogo político para a formação de um posicionamento regional sobre políticas de desenvolvimento que fortaleçam a soberania, a independência e a democracia. Esse objetivo está postulado no Art. 2º do Tratado Constitutivo (UNASUL, 2011). É interessante perceber que a Unasul é detentora de uma característica incomum para os processos de integração regional. Em outros processos, a exemplo da União Europeia, os Estados integrantes se comprometem a ceder paulatinamente suas soberanias para a organização regional, no entanto, na Unasul, os Estados primam pelo fortalecimento da soberania, não pela sua cessão, garantindo a independência de suas políticas externas, apesar de buscarem uma gestão política regional compartilhada.

Para entender um pouco melhor o lugar da Unasul no contexto dos processos de integração regional, é preciso criar um panorama histórico sobre os arranjos regionais de cooperação. Dessa forma, cabe uma tentativa de definir o que significa regionalismo e qual as implicações desse regionalismo nos processos de integração regional. De acordo com Hurrell (1993, p. 100), regionalismo é:

[...] um conjunto de políticas de um ou mais Estados, destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas.

O regionalismo pode surgir em resposta às dinâmicas de competição internacionais, através da interdependência entre as partes envolvidas no processo de associação ou pelo estabelecimento de interesses em comum. O regionalismo tende a criar facilidades para quem está inserido e custos para quem está fora do processo de conexão regional. A coesão dentro de um processo de associação regional é importante, no entanto se alguém Estado se

⁴⁴ Seu mandato se estendeu até abril de 2016, sendo substituído por Nicolás Maduro, presidente da Venezuela.

sobressair em uma guinada hegemônica, o regionalismo pode transformar-se em hegemônico de modo a criar déficits de participação ou até mesmo uma relação de dependência (HURRELL, 1993).

Os acordos regionais formais começaram a ser firmados a partir da segunda metade do século XX. Eles compunham uma estratégia para fortalecer as trocas comerciais entre países. No entanto, cabe diferenciar três conceitos que por vezes se cruzam: regionalização, regionalismo e integração regional. Na definição de Richard (2014), a regionalização é um conceito relacionado à dimensão espacial, marcada por interações fortes que podem provocar a homogeneização de comportamentos, seja da linguagem, das normas ou da cultura. Já o regionalismo é um conceito político e econômico que está vinculado à cooperação dentro de uma dimensão espacial. Atores, estatais e não estatais, que compartilham o mesmo espaço geográfico passam a firmar estratégias de domínio coletivo daquela região com objetivo desenvolvimentista. Esses conceitos não são complementares, de modo que é possível existir regionalismo sem a regionalização. A Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) é um exemplo de regionalismo que não resultou em regionalização. Já a integração regional é, em realidade, um processo, em que atores, geograficamente próximos ou não, estabelecem formalmente acordos de diversas naturezas, especialmente econômicas. No entanto, esses acordos não implicam necessariamente em aumentar o intercâmbio entre as partes. Por isso, o conceito de integração regional tem se tornado cada vez complexo, especialmente no tocante à cessão de soberania (RICHARD, 2014).

As primeiras iniciativas de integração não tinham por objetivo uma convergência futura para formar uma única estratégia regional. Eram arranjos formados depois da Segunda Guerra Mundial tinham por objetivo melhor administrar os impactos do processo de globalização, ampliando a capacidade do Estado de se desenvolver, dentro da lógica de liberalização. Por isso, há forte inspiração nas políticas keynesianas adotadas na época. Com o crescimento das políticas de liberalização dos mercados, essa primeira geração começou a ser substituída pelo paradigma neoliberal (BARBIERO; YVES CHALOULT, 2001, p. 22-42).

De acordo com Malamud (2013), essa primeira grande onda da integração latino-americana, iniciada na década de 1960, era caracterizada por um movimento de reação às associações estatais feitas na Europa. Formou-se então o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), o Mercado Comum e Comunidade do Caribe (Caricom) e Alalc.

A segunda geração ficou conhecida como *deep integration*⁴⁵, por ser pautada em uma lógica evolutiva, em que o processo de integração seria desenvolvido através de estágios. O primeiro deles seria a formação de uma zona de preferência tarifária⁴⁶, posteriormente uma zona de livre comércio⁴⁷, em seguida, uma união aduaneira⁴⁸, logo depois um mercado comum⁴⁹ até atingir, por fim, uma a união econômica e monetária. Durante a segunda grande onda, iniciada nos anos 1980, algumas associações foram formadas: CAN, Mercosul, Nafta e Alca. Não houve uma fusão de projetos, ao contrário, as iniciativas foram sendo segmentadas paralelamente, provocando uma sobreposição de estratégias regionais (BARBIERO; YVES CHALOULT, 2001, p. 22-42).

Essa segunda geração foi marcada pelo fortalecimento dos EUA como potência mundial. O processo de transição da hegemonia britânica para a estadunidense foi iniciado ao final da Segunda Guerra Mundial. Durante a Conferência de Bretton Woods, nos EUA, em 1944, três projetos de desenvolvimento econômico foram propostos: o Plano White, desenvolvido pelo estadunidense Harry Dexter White, almejava a efetivação do dólar e a criação de novas instituições financeiras; o Plano Keynes, desenvolvido pelo britânico John Maynard Keynes, pretendia estabilizar economicamente a Europa; e o Plano Suárez, desenvolvido pelo mexicano Eduardo Suárez, que defendia as políticas de desenvolvimento para os países de terceiro mundo. O Brasil foi um dos apoiadores do Plano Suárez, assim como o Chile e a Venezuela. Na conferência, 44 países estiveram presentes, a América Latina foi representada por 19 Estados, compondo a maioria. Apesar disso, o Plano White inaugurou uma nova ordem econômica (BARBIERO; YVES CHALOULT, 2001, p. 22-42).

Em outras palavras, de maneira conjuntural, o modelo de Estado interventor começou a ser substituído pelo modelo de Estado mínimo. A economia começou a ser dolarizada e novas instituições financeiras, foram criadas, a exemplo do Banco Mundial e do FMI. O projeto dos EUA ganhou maior relevância, de modo que o neoliberalismo paulatinamente foi se tornando a tônica dos processos de integração que foram sendo formados posteriormente. O objetivo desse novo ciclo era dar condições para que as empresas

⁴⁵ Acordos de integração superficial são aqueles formados de maneira intergovernamental com o objetivo de liberalização comerciais simplificada. Os principais exemplos desse tipo de acordo são as áreas de preferências tarifárias e as zonas de livre comércio. Já os acordos de integração profunda são aqueles formados com o objetivo de obter a supranacionalidade em espaços integrados. Os principais exemplos são a união aduaneira, o mercado comum e a união econômica e monetária (ALMEIDA, 2013, p. 45-52).

⁴⁶ Ex: Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

⁴⁷ Ex: Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta).

⁴⁸ Ex: Mercado Comum do Sul (Mercosul).

⁴⁹ Ex: União Europeia.

pudessem atuar além das fronteiras. Ao Estado, cabia o papel de regulamentar esse processo de trocas comerciais. Por isso, os projetos que contemplam as principais características desse cenário são o Nafta e a Alca (BARBIERO; YVES CHALOULT, 2001, p. 22-42).

O neoliberalismo era a política econômica adotada pela segunda geração que ficou conhecida como *regionalismo aberto*. Esse tipo de regionalismo foi assim designado para caracterizar as associações regionais que favoreciam o comércio internacional, a partir da abertura dos mercados e da internacionalização da economia, reduzindo as taxas alfandegárias e aumentando o investimento estrangeiro. O objetivo dessa abordagem é acelerar as trocas intrabloco e entre o bloco e demais parceiros estratégicos (CEPAL, 1994). Diversos acordos regionais de integração foram formados seguindo a lógica do regionalismo aberto, como demonstra o Quadro 3.

Quadro 3: Acordos regionais de integração (2005)

ACORDO	NOME COMPLETO
Afta	<i>Asean Free Trade Area</i>
Apec	Cooperação Econômica da Ásia Pacífico
Cafta	Área de Livre-comércio da América Central
CAN	Comunidade Andina
Caricom	Comunidade e Mercado Comum Caribenho
Cefta	Acordo de Livre-comércio da Europa Central
Cemac	Comunidade Econômica e Monetária da África Central
CER	<i>Closer Economic Relations</i> (Acordo Comercial ANZ)
CIS	Comunidade dos Estados Independentes
Comesa	Mercado Comum da África Meridional e Oriental
EAC	Comunidade Leste Africana
Ecowas	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EEA	Área Econômica Europeia
Efta	Associação de Livre-comércio Europeia
Emfta	Área de Livre-comércio Euro-mediterrânea
Gafta	Grande Área de Livre-comércio Árabe
GCC	Conselho de Cooperação do Golfo
MCCA	Mercado Comum Centro Americano
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Nafta	Acordo de Livre-comércio da América do Norte
Sacu	União Aduaneira da África Meridional
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Meridional
Safta	Área de Livre-comércio da Ásia do Sul
Sapta	Arranjo Preferencial de Comércio da Ásia do Sul
EU	União Europeia
Uemoa	União Econômica e Monetária da África Ocidental

Retirado de: WORLD BANK, 2005, p. 23-25.

A Unasul não faz parte dessas duas gerações. Foi formada com a pretensão de fundir dois projetos de integração regional, de maneira inovadora. No preâmbulo do Tratado Constitutivo, a Unasul propõe incluir os avanços do Mercosul e da CAN na organização, convergindo essas iniciativas em uma só organização: a Unasul. Trata-se de uma estratégia, em certo aspecto, segmentada, por ser voltada para a América do Sul, contudo há uma pretensão de reduzir a sobreposição de projetos de integração regional. Já a Celac, de maneira paralela, almeja associar todos os Estados latino-americanos, no entanto não há planejamento para fusões, além de ser um projeto com muitas fragilidades, especialmente pela baixa institucionalidade (MALAMUD, 2013).

Apesar desse objetivo de fusão entre a CAN e o Mercosul, disposto no Tratado Constitutivo, a presidente do Chile, Michelle Bachelet, discursou em 2008, em Nova Iorque, sobre as pretensões da Unasul, em agregar valor à integração regional, sem a pretensão de substituir outras organizações da América, por enxergar que a América do Sul possui um sentido e um direcionamento próprio.

Unasur no quiere ser una institución, primero, que reemplace a otras, por el contrario, nos entendemos como complementaria. Si ustedes piensan, en America Latina tenemos Sica⁵⁰, los países de Centroamerica; Caricom, los países del Caribe; pero a la vez todos estamos en OEA. Por lo tanto, entendemos que America del Sur tiene características propias que tenemos que trabajar en conjunto, complementariamente con OEA, complementariamente con Naciones Unidas, complementariamente con el Grupo de Rio, es decir, trabajamos en todas las instancias (BACHELET, 2008, apud UNASUL, 2008d, p. 47).

O projeto da Unasul não se encaixa em nenhuma das características inerentes às duas grandes gerações de integração regional. Há um forte estímulo ao fortalecimento da soberania nacional, ao invés da união de soberanias. Dessa forma, a Unasul, sem pretensão de aprofundar, de fato, a concessão de soberania, é um contraponto ao modelo europeu, atualmente em crise. Ou seja, distante de uma lógica necessariamente evolutiva, a Unasul busca traçar a sua própria estratégia de associação regional, criando, de maneira genuína, uma experiência regional. A integração regional e soberania nacional podem conviver simultaneamente, desde que haja um respeito à ordem e aos direitos construídos comunitariamente pelos Estados (MARÍN BOSCÁN, 2007).

A Unasul surge num contexto de diversidades na região. Diversidades aceitas, mas que não trazem como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. A Unasul não visa a política externa comum; busca superar diferenças, sem desconhecê-las, mantendo um espaço de interlocução [...]. Na perspectiva brasileira, de diplomatas e funcionários formuladores de políticas, é importante a Unasul configurar-se como um espaço em que se atenua ou mesmo deixa de existir polarização focada fora da região, nos Estados Unidos particularmente (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014, p. 535).

⁵⁰ Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Essa característica inovadora também pode ser associada como uma reação ao modelo de integração de regionalismo aberto, típico da década de 1990. Esse tipo de regionalismo passou a ser fortemente criticado, em função da rigidez com a qual as parcerias eram formadas. Fundamentado na liberalização do comércio, os países começaram a apresentar resultados pouco exitosos de desenvolvimento. Ou seja, as parcerias limitadas, focadas na liberalização de mercados, não geravam, de fato, bons resultados econômicos. Em função disso, durante o começo dos anos 2000, surgiram novos arranjos regionais, apoiados pela emergência de novas lideranças políticas. Sanahuja (2010) classifica esse novo tipo de regionalismo como *pós-neoliberal*, que se assemelha, em termos conceituais ao paradigma logístico da política externa brasileira (CERVO, 2003, 2008b) e ao novo desenvolvimento (VADELL, 2014).

O pós-neoliberalismo é uma recuperação à lógica desenvolvimentista em que o Estado deixa de ser mínimo e passa a atuar em setores de importância economia, política e social. Quando muitos países da região passaram a se articular em torno do fortalecimento do Estado, a forma de pensar o regionalismo da América do Sul também se modificou. Especialmente no âmbito sub-regional, novos arranjos foram formados, a exemplo da Unasul e da Alba. Dentro desses arranjos, a cooperação torna-se mais flexível, de modo a ampliar parcerias estratégicas, especialmente de caráter Sul-Sul, incluindo, especialmente a América do Sul, Ásia e a África. Isso não implica que houve rompimento com as parcerias tradicionais com a Europa ou com os EUA, no entanto, houve um alargamento das parcerias, visando estabelecer novas formas de governança (SANAHUJA, 2010, p. 87-97).

Con UNASUR, en particular, el regionalismo latinoamericano se está redefiniendo en clave suramericana, frente a las tradicionales referencias simbólicas latinoamericanas, que abarcaban toda la región, o los actuales marcos subregionales centroamericano, andino, y del Cono Sur. Como construcción política, «Suramérica» se presenta como el nuevo marco de referencia regional tanto a efectos de las relaciones regionales, y con el resto del mundo (SANAHUJA, 2010, p.88).

Motivada por uma reação a esse panorama, a Unasul tem como meta o desenvolvimento social e humano da região, a fim de superar a pobreza, o analfabetismo e a desigualdade. No âmbito econômico, os Estados adotaram um tom bastante cooperativo e equilibrado, de modo a se complementarem de acordo com as suas respectivas desigualdades. A inovação, na tentativa de corrigir erros cometidos em experiências anteriores, é uma das principais proposições da Unasul.

Unasur is a Brazil-sponsored regional cooperation agreement, masterminded for the unspoken goal of carving out a Brazilian sphere of influence by cutting off US influence and offsetting Mexican competition for leadership. It contemplates the

promotion of physical integration through transport, energy and communication networks, but it does not envision any transfer of sovereignty. Accordingly, it should be considered as a tool for top-level dialogue and political coordination, but not an integration attempt (MALAMUD, 2013, p. 5).

O desenvolvimento e a democracia são valores essenciais para o processo de integração regional. No Art. 18º do Tratado Constitutivo, a ideia de integração é pautada na participação cidadã. A democracia é apresentada como um conceito relevante, não apenas como forma de regime político, mas como condição para a participação institucional. Por isso, a criação de mecanismos de diálogo sobre os mais diversos temas é uma das propostas da Unasul (UNASUL, 2011).

Diante da importância dada à democracia, a Unasul aprovou, em 2010, em Georgetown, na Guiana, a sua *cláusula democrática*, através do *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*. Essa cláusula prevê a salvaguarda da democracia, a defesa das instituições democráticas e do Estado de Direito. O documento também prevê a atuação institucional da Unasul, em caso de ameaça à ordem democrática, seja por violação constitucional ou por situações que ponham em risco o exercício do poder democrático, principalmente através de tentativas de golpes de Estado (UNASUL, 2010a).

Quando essas situações forem deflagradas, a Unasul poderá se reunir através de reuniões extraordinárias, convocadas pela presidência *Pro Tempore*, diante da petição do Estado afetado ou de algum outro integrante, como propõe o Art. 2º do Protocolo Adicional. Já no Art. 5º, a gestão da crise é abordada. Deverá ser conduzida prioritariamente pelo Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, porém, em caso de impedimento o Conselho de Ministros de Relações Exteriores também poderá atuar. Vale destacar que no Art. 3º, o Protocolo deixa claro a necessidade de que essa gestão seja feita de maneira consensual, de forma a respeitar a soberania do Estado afetado (UNASUL, 2010a).

De acordo com a dimensão e intensidade de cada caso, a Unasul poderá atuar de cinco maneiras, previstas no Art. 4º do Protocolo: impugnar a participação de algum membro da organização; fechar total ou parcialmente as fronteiras, limitando o comércio e tráfego aéreo e marítimo, bem como bloquear as comunicações, o abastecimento de energia e de serviços; promover a suspensão do Estado afetado de outras organizações regionais e internacionais; incentivar a dissolução de acordos bilaterais de cooperação entre o Estado afetado e demais Estados; adotar sanções políticas e diplomáticas. Diante desses casos, a Unasul trabalhará para a recuperação da ordem democrática (UNASUL, 2010a).

No Brasil, esse protocolo foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados. O parecer favorável das comissões especiais correu em caráter de urgência e se transformou em Projeto de Decreto Legislativo, em fevereiro de 2015 (BRASIL, 2015). O governo brasileiro endossou a proteção da democracia na América Sul e, com isso, reconhece na Unasul a capacidade institucional de gerir e promover o compromisso democrático entre os Estados membros e reitera que o fortalecimento da democracia é essencial para aprofundar os projetos de integração regional.

Acho que é importante sublinhar esse aspecto porque foi a presença e o enraizamento da democracia na nossa região que permitiram que passássemos a nos dedicar ao processo de integração regional com esse afincamento que tem caracterizado o relacionamento ao Mercosul nos últimos vinte anos e o trabalho relacionado a Unasul também (PATRIOTA, 2014, p. 27).

Com o apoio regional à cláusula democrática, a Unasul, através do Conselho Eleitoral, criou o Observatório Eleitoral da América do Sul. O objetivo do observatório é formar um corpo técnico que possa auxiliar os processos eleitorais na América do Sul, não como observador, mas como colaborador. De acordo com Secretário-Geral da Unasul, Ernesto Samper (TSE, 2015a), “a democracia não se ofende apenas com golpes de Estado, já que não há mais regimes militares na América do Sul, mas também pode se ofender garantindo a continuidade dos processos eleitorais”. Dessa forma, esse projeto regional de educação eleitoral pode ampliar a prática democrática.

Imbuída do argumento de preservação da cláusula democrática, a Unasul também tem atuado em conflitos regionais com o objetivo de restabelecer a estabilidade política em Estados afetados. A crise relacionada aos hidrocarbonetos, na Bolívia, em 2008, à sublevação da Polícia Nacional, em 2010, no Equador, à deposição de Fernando Lugo, em 2012, no Paraguai e aos sucessivos protestos, na Venezuela, em 2014 foram eventos regionais, que demandaram a atuação da Unasul.

A Unasul interveio nessas tentativas de perturbação à ordem democrática de seus Estados membros, convocando reuniões extraordinárias para arbitrar sobre esses desalinhos políticos. Essas crises são abordadas na próxima seção.

2.3 Crises políticas geridas pela Unasul entre 2008 e 2014

Nesta seção, as crises institucionais que ameaçaram a cláusula democrática e os aspectos institucionais da Unasul são exploradas. A finalidade é apresentar essas crises como

eventos desencadeadores da conclamação da cláusula democrática, que foi utilizada como instrumento de autonomia para a gestão regional dessas contendas, sem a ingerência de atores externos.

Vale ressaltar que durante as duas primeiras crises, na Bolívia, em 2008, e no Equador, em 2010, o Brasil era governado por Luiz Inácio Lula da Silva e tinha como ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Já durante as duas crises subsequentes, no Paraguai, em 2012, e na Venezuela, em 2014, o Brasil tinha Dilma Rousseff à frente da presidência. Antônio Patriota, Eduardo dos Santos e Luiz Alberto Figueiredo foram ministros das Relações Exteriores do primeiro mandato de Dilma.

O primeiro país a fazer a solicitar a participação da Unasul como defensora da ordem democrática foi a Bolívia, em 2008. A crise foi motivada pelas transformações constitucionais promovidas pelo presidente Evo Morales e pelas disputas referentes à distribuição dos recursos adquiridos com a exploração de hidrocarbonetos, que começaram em 2003.

Por dividirem a fronteira, o Brasil e a Bolívia⁵¹ estabeleceram um processo de cooperação na proteção das fronteiras, criando infraestrutura para aprimorar a integração física e para combater o tráfico de drogas. Além do aspecto territorial, durante o governo Lula, diversas iniciativas de cooperação foram criadas: o financiamento brasileiro para a construção e o pavimentação da Rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, na Bolívia; o projeto de construção da hidrelétrica binacional no Rio Madeira, no Brasil; e o Corredor Interoceânico Brasil-Bolívia-Chile, que planeja conectar o porto de Santos, no Brasil, ao porto de Iquique, no Chile, através de uma linha ferroviária que ligará o oceano Atlântico ao Pacífico (TELESUR, 2016a; ITAMARATY, 2016b).

Diante de tantos projetos, o Comitê de Interação Fronteiriça, criado em 2011, é símbolo da cooperação Brasil-Bolívia, porque estabelece estratégias concretas para monitorar as principais zonas fronteiriças, combater o tráfico internacional de drogas e buscar o desenvolvimento para as regiões limítrofes. As relações bilaterais entre Brasil e Bolívia se estreitaram com a reeleição de Evo Morales para o seu segundo mandato, em 2010. De acordo com o Itamaraty (2016b), diversos encontros bilaterais foram realizados: Marco Aurélio Garcia foi à La Paz, em 2010; o ministro Antonio de Aguiar Patriota viajou à La Paz (2011); o ministro David Choquehuanca foi à Brasília (2012); o ministro Antonio de Aguiar Patriota à Cochabamba (2013); e o ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado foi à Cochabamba (2014) (ITAMARATY, 2016b).

⁵¹ A capital administrativa é La Paz, localizada no departamento de La Paz, e a capital constitucional é Sucre, no departamento Chuquisaca.

A Bolívia iniciou seu processo de inclusão como Estado Parte do Mercosul através do Protocolo de Adesão ao Mercosul, assinado em Brasília, em 2015. O processo de adesão só é concluído quando todos os Estados Parte incorporam o Protocolo às suas respectivas jurisdições. Ao ser formalmente aceito, a Bolívia passará a se submeter à jurisdição do Mercosul, incluindo o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático (MERCOSUL, 2015).

A adesão da Bolívia fortalecerá as trocas comerciais na região. De acordo com o Itamaraty (2016b), “o Brasil é, historicamente, o principal parceiro comercial da Bolívia. É o primeiro destino das exportações bolivianas, devido à venda do gás natural, e segunda origem das importações do país”. A integração produtiva entre os dois países está concentrada em recursos energéticos. Desde a década de 1950, o Brasil tem demonstrado interesse em manter parceria com relação à compra de gás natural da Bolívia. Em 1999, o projeto do Gasoduto Bolívia-Brasil começou a ser implementando, simbolizando essa parceria estratégica no setor energético (ITAMARATY, 2016b).

O gás natural é um dos principais *commodities* da Bolívia. De acordo com De Castro de Carvalho (2006, p. 741), durante a gestão de Evo Morales foi eleito presidente, a exploração dos hidrocarbonetos foi nacionalizada e os impostos pagos pelas empresas estrangeiras, incluindo a Petrobrás, para a exploração do gás natural aumentaram de 50% para 82%. Esse aumento gerou implicações ao mercado brasileiro, diante da grande demanda pelo gás boliviano (DE CASTRO DE CARVALHO, 2006).

Do ponto de vista energético, a Bolívia reforça o potencial de desenvolvimento da região. Porém a exploração dos hidrocarbonetos gera conflitos internos, diante da disputa de interesses dos departamentos, especialmente depois que houve a nacionalização das reservas. Os hidrocarbonetos são riquezas naturais passíveis de exploração e o direito sobre os lucros dessa exploração esteve historicamente em disputa, especialmente entre dois grupos: os nacionalistas, que almejam distribuir os recursos da exploração de hidrocarbonetos nacionalmente; e os autonomistas, que pleiteiam que esses recursos sejam destinados à região produtora, sem que haja distribuição nacional. Vale destacar que esse processo de disputa está entrelaçado com a estrutura sociocultural da Bolívia, principalmente com relação aos povos originários. Dessa forma, a gestão de Morales não transformou apenas a questão da exploração desses recursos, mas a realocação a relação do Estado com os povos originários (CEPPI, 2010).

[...] las diferencias son las encargadas de resquebrajar tanto la visión que la sociedad posee de los lazos entre representante-representado como de los múltiples vínculos sociales que se crean en torno a la figura del Estado. Como muchos de los países

latinoamericanos, Bolivia posee una historia marcada por las luchas sociales, dejando entrever un trasfondo de pujas de poder, intereses y relaciones de identidad (CEPPI, 2010, p. 93).

Os produtores disputam com os setores mais marginalizados da sociedade o direito a receber as receitas geradas pela extração. Indígenas, mineiros e camponeses compõem o grupo nacionalista e formam oposição aos autonomistas. Em 2003, quando Sanchez Lozada⁵² (2002-2003) era presidente, as disputas já eram frequentes. As propostas de privatizações da economia do gás e as exportações de gás para os EUA, através do Chile, geravam insatisfação popular⁵³ ainda maior, dando início a uma onda de manifestações contra o governo e os produtores que ficou conhecida como *Guerra do Gás*.

As decisões mais urgentes sobre o rumo dos recursos mais rentáveis deste país estariam subordinadas aos interesses estrangeiros [...] e justamente nessa contestação residiriam as questões que levariam Sanchez Lozada à derrocada neste conflito no qual os movimentos sociais organizados pararam o país exigindo a reversão deste processo de exportações. A Guerra do Gás foi um conflito entre os movimentos sociais e partidos políticos nacionalistas de oposição contra as forças policiais e militares do Estado, ocorrido no ano de 2003 (CHAVES, 2010, p. 16).

Em 2003, Lozada interrompeu seu mandato motivado pelas disputas. No ano seguinte, Carlos Mesa (2003-2005), que assumiu o cargo de presidente, também renunciou, depois da onda de protestos para que as reservas de gás passassem a ser controladas pelo Estado. Depois que Evo Morales assumiu, em 2006, os protestos não cessaram. Evo Morales foi o primeiro presidente da Bolívia com origem indígena, especificamente *aymara*. Em função disso, passou a representar os interesses dos povos indígenas, gerando insatisfação da região produtora de hidrocarbonetos, que é liderada por opositores ao governo de Morales. As suas novas proposições de fortalecer o Estado em favor do desenvolvimento social não foram bem aceitas pela região produtora. A nacionalização dos hidrocarbonetos e a convocação de uma assembleia constituinte para formular uma nova ordem constitucional aconteceram ainda no primeiro ano de governo de Morales. As novas medidas impulsionaram as disputas pelos recursos oriundos da produção de hidrocarbonetos. Durante os protestos no começo de setembro de 2008, alguns gasodutos foram alvos de ataques, gerando impacto da distribuição de gás para a Argentina e para o Brasil. A explosão em Palmar Grande e a paralisação da *Usina de Vuelta Grande*, em Tarija, afetaram abastecimento brasileiro que foi reduzido em

⁵² O Partido Movimento al Socialismo (MAS), de Evo Morales, e a Federação de Juntas Vecinas de El Alto (Fejuve El Alto) lideraram as manifestações para a saída de Sanchez Lozada.

⁵³ O Chile venceu o Peru e a Bolívia na Guerra do Pacífico em 1883. Esse conflito foi resultante das disputas na região do Atacama, rica em recursos minerais. A região pertencia à Bolívia, mas era explorada economicamente pelo Chile. O aumento da taxa sobre a exploração dos minerais motivou o conflito. A Bolívia perdeu a província de Antofagasta, e conseqüentemente a saída para o Pacífico, o que gera animosidade entre Bolívia e Chile até hoje.

10%. Dessa forma, os conflitos internos da Bolívia geraram consequências para o setor energético brasileiro (CHAVES, 2010, G1, 2008b; BBC, 2008a).

Para entender esses conflitos, é necessário vislumbrar a divisão política da Bolívia. São, ao total, nove departamentos: Pando, Chuquisaca, Cochabamba, El Beni, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz e Tarija. Os departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí formam o altiplano andino, composto por maioria indígena e nacionalista. Já os departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando, localizados na região leste da Bolívia, formam a região da meia-lua, que é mais produtiva, desenvolvida e rica, especialmente por ser detentora das maiores reservas de hidrocarbonetos e de produção agropecuária. É justamente a meia-lua boliviana que não apoia as medidas adotadas pelo governo de Morales. Além disso, os políticos da meia-lua querem o controle autônomo de seus departamentos, sem a interferência do governo central, demonstrando clara oposição ao governo de Evo Morales. A disputa por hidrocarbonetos não é apenas um conflito econômico, é também político, social e cultural (G1, 2008a; BBC 2008a).

Figura 4: Mapa da Bolívia⁵⁴



Retirado de: Folha, 2008b.

A insatisfação dos autonomistas tem origem na predileção do governo pela distribuição nacional dos recursos oriundos da extração de hidrocarbonetos, ou seja, ao invés de serem destinados apenas à região produtora, os recursos passaram a ser utilizados para programas sociais, desenvolvidos em todos os departamentos da Bolívia. Em função dessa

⁵⁴ Os departamentos em amarelo são governados pela oposição ao governo central.

medida adotada pelo governo de Morales, a população da meia-lua deu início a uma onda de protestos contra o governo central. Essas manifestações provocaram diversas mortes. O incidente mais marcante aconteceu em El Porvenir, no departamento do Pando. No dia 11 de setembro de 2008, governistas e autonomistas se enfrentaram, provocando a morte de aproximadamente 20 pessoas de origem indígena, por isso ficou conhecido como Massacre de El Porvenir. Leopoldo Fernandez, ex-prefeito do departamento do Pando, foi responsabilizado pelas mortes. Ele é acusado de conspiração e homicídio. No entanto, em função da morosidade da Justiça boliviana, ele passou a se declarar como preso político, alegando que sofre perseguição do governo. O ex-senador Roger Pinto Molina, que estava asilado na embaixada brasileira em La Paz e veio ao Brasil sem salvo-conduto, com a ajuda do diplomata brasileiro Eduardo Saboia, em 2012, também é acusado de envolvimento no caso. Ele também declarava que sofria perseguição do governo boliviano (FOLHA, 2008d; CHAVES, 2010; LA RAZÓN, 2015).

Depois do confronto entre apoiadores e opositores da medida adotada por Evo Morales, os autonomistas da meia-lua iniciaram um movimento separatista. Em maio de 2008, foi realizado um referendo no departamento de Santa Cruz, sem autorização das instituições eleitorais, para consultar a população sobre o seu anseio em se desvincular do governo central. Santa Cruz é um departamento rico, propício à agricultura e pecuária. É um grande produtor de soja e cana de açúcar. Diante dos interesses econômicos locais, o departamento realizou no dia 4 de maio de 2008 uma consulta pública para ratificar um estatuto que concederia autonomia à região em relação ao governo central. Mais de 80% da população de Santa Cruz aprovou a separação, no entanto a Corte Nacional Eleitoral não o legitimou por não ter sido realizado de acordo com as normas constitucionais vigentes. Mesmo sem constitucionalidade, a região da meia-lua quer ser considerada autônoma. Os departamentos de Beni, Pando e Tarija também almejam a autonomia, especialmente, econômica, em rechaço às medidas adotadas pelo governo de Evo Morales de conceder direitos aos povos indígenas e de ampliar programas sociais que vão de encontro à economia de livre comércio (UOL, 2008; FOLHA, 2008a).

A convocação do referendo nesses departamentos é uma resposta à Constituição aprovada em 2007, que está inserida na lógica do *novo constitucionalismo latino-americano* e da participação cidadã⁵⁵. Em 2007, foi dado início à reformulação do Estado que passou a se

⁵⁵ A Bolívia é o segundo país do mundo com maior participação de mulheres no congresso. No Legislativo, são 51%, equivalente a 63 deputadas, e, no senado, a representação é de 44%, equivalente a 16 senadoras (TELESUR, 2016b).

declarar como *Estado Plurinacional da Bolívia*, ao reconhecer 36 grupos étnicos, dando autonomia a povos que foram historicamente marginalizados. Esses grupos também foram incorporados ao âmbito burocrático, tendo como principal exemplo Jorge Medina que foi o primeiro deputado afro-boliviano da história do país. A nova constituição passou por referendo popular em 2009, sendo aprovada com 60% dos votos (CARTA MAIOR, 2009).

A nova Bolívia, plurinacional, autóctone, multiétnica e antes de tudo democrática com uma base constitucional forte e referendada, se lança no século XXI para reordenar as suas formas de organização política em busca de novas institucionalidades que garantam um melhor reconhecimento sobre o seu passado, os responsáveis pelo seu atraso e os participantes de um futuro menos desigual (CHAVES, 2010, p. 162).

Na constituição do Estado Plurinacional, os hidrocarbonetos são abordados de maneira mais específica no terceiro capítulo. Esses recursos são tratados como propriedade da Bolívia e as empresas que atuam na extração prestam serviço ao Estado. Ou seja, é um sinal claro de reversão às tentativas de privatizações e de controle estrangeiros sobre os recursos bolivianos.

Art. 359. Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, detenta la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país, y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será de propiedad del Estado (BOLIVIA, 2009).

A crise na região da meia-lua teve como motivação principal a disputa pelo repasse das receitas geradas pela extração de hidrocarbonetos aos estados produtores. No entanto, as alterações institucionais referentes à promulgação da nova Constituição também motivaram a onda de protestos. O conflito é, em realidade, uma disputa por dois projetos de desenvolvimento: o neoliberal, representado pelos departamentos da meia-lua, outro pós-neoliberal, representado pelo governo central e pelos demais departamentos que apoiam o projeto de Evo Morales.

Com a crise na Bolívia, a Venezuela acusou os EUA de que o incidente no Pando teve participação estadunidense, auxiliando os autonomistas. Além disso, os EUA haviam suspenso preferências tarifárias com a Bolívia, através da Lei de Preferências Tarifárias Andinas e Erradicação de Drogas, de modo a comprometer a economia boliviana em um momento de crise. Chávez também creditou envolvimento dos EUA no caso e decidiu, em solidariedade à Bolívia, expulsar o embaixador estadunidense em exercício na Venezuela. Chávez enfatizou que “o governo dos EUA é o grande conspirador” (BBC, 2008b; BBC, 2008d; G1, 2008c). Nas palavras de Evo Morales:

Há interesses, infelizmente, de grupos; mas também quero que o mundo inteiro saiba que esta conspiração é orquestrada pela Embaixada dos Estados Unidos [...]. É impressionante como o embaixador [dos EUA] na Organização dos Estados Americanos (OEA) defendeu essas atitudes ilegais, inconstitucionais, de alguns dirigentes de Santa Cruz [...]. Há agentes internos e externos no país que conspiram (MORALES apud FOLHA, 2008a).

Em março de 2008, meses antes da reunião da Unasul, o *Grupo de Países Amigos da Bolívia*, composto por Brasil, Argentina e Colômbia, foi criado para auxiliar no processo de diálogo entre oposição e governo. A Venezuela não fez parte do grupo. A escolha de não incluir a Venezuela se deve ao fato de que os líderes da oposição acusam o governo venezuelano de interferir em problemas domésticos do país. Dessa forma, a presença da Venezuela no grupo poderia dificultar o processo de diálogo. Os países do grupo chegaram a visitar a Bolívia, mas hesitaram em participar de uma mediação, de fato, por não ter sido bem aceita pela oposição da Bolívia. A delegação brasileira, representada por Marco Aurélio Garcia, por exemplo, era vista pela oposição como pró-Morales (FOLHA, 2008c).

Essa crise foi tema da primeira gestão institucional da Unasul. Uma reunião extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo aconteceu, no dia 15 de setembro de 2008, no Palácio de La Moneda, em Santiago, no Chile. A reunião foi convocada pela presidência *Pro Tempore* da Unasul, ocupada por Michelle Bachelet, presidente do Chile, depois da explosão dos gasodutos na Bolívia. Em um informe oficial sobre o encontro em Santiago, emitido pela Unasul, Bachelet reforçou o papel positivo e construtivo que a Unasul pode desempenhar no processo de diálogo entre o governo e a oposição. Essa postura institucional gerou confiabilidade entre as lideranças políticas da América do Sul, fortalecendo a capacidade de soluções de controvérsias na região (UNASUL, 2008a; UNASUL, 2008b; UNASUL, 2008c).

La certeza de, que en América Latina hemos vivido dolorosas experiencias anteriores de crisis políticas y éstas nos han enseñado la importancia de evitar la violencia como forma de resolución de conflictos en democracia. Que siempre es posible realizar un esfuerzo más para construir acuerdos y mantener la convivencia pacífica y democrática, y que no existe circunstancia alguna que justifique la violación de los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, para conseguir un objetivo político (BACHELET, 2008, p. 39-40, apud UNASUL, 2008b).

Essa reunião inaugurou o papel de mediação da Unasul, ao criar uma comissão especial para dar assistência à Bolívia. Participaram os presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Peru. Venezuela, Uruguai. O Peru, Guiana e Suriname foram representados por seus respectivos chanceleres (UNASUL, 2008b).

O Brasil teve o presidente Lula como representação diplomática na reunião extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul. Antes da

reunião, sua participação ainda era incerta, porque havia uma preocupação de Lula sobre como a Unasul iria conduzir a crise e se esse processo poderia representar a violação da soberania boliviana. A possibilidade de a Unasul gerenciar um problema interno da Bolívia, sem a devida autorização do governo boliviano, poderia implicar em ingerência externa em assuntos domésticos. Lula só participou da reunião extraordinária diante de garantias de que as decisões tomadas na reunião estivessem de acordo com os anseios da Bolívia. Além disso, havia um receio de que os problemas, envolvendo as acusações contra os EUA compromettesse a relação diplomática com o Brasil. Vale ressaltar que a Unasul foi fundada poucos meses antes da gestão dessa primeira crise, por isso havia uma preocupação com o desempenho da Unasul no seu primeiro teste (EL PAÍS, 2008; FOLHA, 2008e).

Em entrevista coletiva, em 2008, na inauguração da de uma obra em Petrópolis, Luiz Inácio Lula da Silva fez um apelo deveras enfático para que os autonomistas e os nacionalistas dialogassem em favor da democracia. A colocação sugere o tom de cuidado e cautela utilizado por Lula:

O apelo que faço ao governo da Bolívia, ao povo da Bolívia e à oposição é que sentem em torno de uma mesa. Eles vão perceber que é muito mais fácil encontrar uma solução negociada do que permitir que o povo fique se enfrentando na rua. Já temos, aí, 11 mortos, não temos as notícias verdadeiras ainda, uns falam em 10, outros falam em 12. Mas, de qualquer forma, não deveríamos ter nenhum morto na Bolívia e em nenhum outro país. A melhor solução para resolver um conflito é a negociação (LULA DA SILVA, 2008d, p. 2).

Lula também demonstrou sua intenção em ampliar do diálogo com as partes envolvidas na crise, através do *Grupo de Países Amigos da Bolívia*. Samuel Pinheiro Guimarães e Marco Aurélio Garcia⁵⁶ iriam à La Paz, mas a viagem foi rejeitada pela Bolívia, por não ser o momento adequado para negociações. Lula criticou o uso de violência pela oposição, especialmente em função das explosões nos gasodutos que limitaram a distribuição de gás para o Brasil.

Nós não temos o direito de tomar nenhuma decisão sem que haja concordância do governo boliviano e da oposição ao governo boliviano. Afinal de contas, são eles que têm que nos dar o paradigma da nossa participação porque, senão, será ingerência de um país na soberania de outro país, e isso o Brasil não fará em hipótese alguma (LULA DA SILVA, 2008d, p. 2).

A postura brasileira demonstrou respeito à soberania da Bolívia. Vale ressaltar que o *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia* só veio a ser aprovado em outubro de 2010, de modo que nenhuma medida com relação à crise na Bolívia estava prevista institucionalmente. Apesar de a cláusula democrática não ter sido formalmente acionada, o respeito à democracia e à constitucionalidade dos

⁵⁶ Celso Amorim, chanceler do Brasil, havia feito uma cirurgia, por isso não poderia viajar na missão.

Estados, princípios previstos no processo de integração da Unasul, foram primados. A resistência em, de fato, impulsionar uma postura de *paymaster* da integração coloca em evidência a resistência brasileira em utilizar a articulação institucional da Unasul como prioridade diplomática, especialmente em função de o processo de construção da Unasul ter sido protagonizado pelo Brasil e de o conflito boliviano afetar a distribuição do gás para o Brasil.

Na *Declaración de La Moneda*, assinada em Santiago, durante a reunião extraordinária, os princípios de respeito à soberania e de não ingerência externa foram mencionados com o objetivo que reforçar que a Unasul não tem pretensão de violar o território boliviano nem suas instituições constitucionais. Ao contrário, o interesse da Unasul é atuar através da cooperação, restabelecendo o diálogo e a segurança na região, com respeito os direitos humanos (UNASUL, 2008a).

A Unasul declarou apoio ao governo democraticamente eleito de Evo Morales, diante dos ataques sofridos na região do Pando. A Unasul também lamentou as mortes provocadas pelo conflito. Diante da ocupação de prédios públicos e do enfrentamento de grupos opositores e das forças policiais, Unasul tratou a crise na Bolívia como uma tentativa de golpe civil que teve por objetivo a ruptura territorial da Bolívia (UNASUL, 2008a).

Como solução, a Unasul exigiu a devolução das instalações do governo e convocou os atores a cessarem a violência e a intimidação para iniciar um processo conciliação e para manter a unidade territorial da Bolívia. A Unasul decidiu criar três comissões especiais, coordenadas pela presidência *Pro Tempore*, com a finalidade de investigar, imparcialmente, o incidente na região do Pando, na busca de um processo de diálogo entre as partes, de modo a restabelecer a ordem legal, sem permitir que os responsáveis sigam impunes. A primeira foi designada para investigar os assassinatos que ocorreram durante o massacre no Pando. A segunda teve como missão restabelecer o diálogo entre o governo e a oposição. Já a terceira comissão especial ficou encarregada de cuidar dos recursos humanos e da logística necessários para o processo de reconciliação do território boliviano (UNASUL, 2008a; BBC, 2008c).

As comissões, formadas em acordo com a decisão da *Declaración de La Moneda*, investigaram os atos de violência e de desrespeito aos direitos humanos, especialmente na região da meia-lua, onde o conflito foi mais intenso (UNASUL, 2008d; UNASUL, 2008e; UNASUL, 2008f).

Estamos muy contentos, hemos señalado que ha sido muy eficaz la acción de las comisiones que se generaron luego de la Declaración de La Moneda. El Presidente Evo Morales ha agradecido a UNASUR lo que ha sido el trabajo en terreno de las

comisiones y ya se está constituyendo, y a partir del próximo lunes, la comisión de derechos humanos va a estar para mirar la masacre de Pando, va a estar en Bolivia. En fin, podemos decir que estamos satisfechos de que estamos avanzando y que UNASUR ha demostrado una vez más ser un instrumento poderoso de integración y de resolución de los problemas (BACHELET, 2008, apud UNASUL, 2008d, p. 46).

As comissões auxiliaram no processo de diálogo entre oposição e governo, ao investigar os casos de assassinatos que aconteceram na região da meia-lua, especialmente no departamento do Pando, evitando que houvesse impunidade. Depois que apuraram a situação na Bolívia, o Conselho de Chefas e Chefes de Estados e de Governo da Unasul voltou a se reunir⁵⁷ em Salvador, no Brasil, no dia 16 de dezembro de 2008⁵⁸. O Conselho declarou novamente solidariedade às vítimas e aos seus familiares, envolvidos no massacre de Porvenir, no Pando, através da *Decisión de Pando* (UNASUL, 2008e; UNASUL, 2008f; UNASUL, 2008g).

Além disso, diante dos resultados apresentados pelas comissões, foi criada, a pedido do governo da Bolívia, uma Missão de Observação Eleitoral para o referendo da nova constituição, já mencionada anteriormente como uma carta que estava inserida na lógica do *novo constitucionalismo latino-americano*. No referendo que aconteceu em janeiro de 2009, a constituição foi aprovada, pondo fim aos questionamentos sobre a legitimidade da nova ordem constitucional boliviana. Com a aprovação, a produção de hidrocarbonetos passou a ser controlada pelo Estado, como previsto no Art. 357 da constituição referendada, limitando então os anseios autonomistas da região da meia-lua. Vale destacar que neste encontro, além da situação da Bolívia, a criação do CDS⁵⁹ e do Conselho de Saúde Sul-americano (CSS) da Unasul foi aprovada (UNASUL, 2008e; UNASUL, 2008f; UNASUL, 2008g).

A atuação brasileira nesta crise foi positiva, diante da tentativa de compor o grupo de *Grupo de Países Amigos da Bolívia*, da participação nas reuniões e na composição das comissões especiais de acompanhamento da situação na Bolívia.

A construção da Unasul teve no governo boliviano apoio de primeira hora. A Secretaria *Pro Tempore* exercida pela Bolívia foi decisiva no processo que culminou com o Tratado Constitutivo, em maio de 2008. Pouco depois, vimos a iniciativa da Unasul no acompanhamento do diálogo entre as forças políticas na Bolívia e na missão que ajudou a apurar os preocupantes eventos em Pando. A América do Sul mostrou-se capacitada a resolver seus problemas sem ingerências ou tutelas externas. Com esse mesmo espírito, os países da América Latina e do Caribe se reuniram na Bahia, em dezembro passado. Pela primeira vez na história começamos

⁵⁷ Participaram dessa reunião os presidentes do Chile, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Guiana, Paraguai, Suriname, Uruguai, e Venezuela. Peru e Colômbia foram representados pelos seus respectivos vice-presidentes.

⁵⁸ Neste mesmo dia aconteceram os encontros de três fóruns: a Cúpula do Mercosul; a Reunião Extraordinária da Unasul, dirigida por Michelle Bachelet; e a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc)

⁵⁹ A proposição desse conselho para discutir a segurança regional foi iniciativa da diplomacia brasileira.

a coordenar respostas e mobilizar forças regionais para os desafios da conjuntura internacional (LULA DA SILVA, 2009).

Dito isto, é possível inferir que quatro fatores foram determinantes para a eclosão dos conflitos: o decreto de nacionalização das receitas geradas na exploração de hidrocarbonetos; a formulação da nova constituição da Bolívia; a acusação de que o governo estadunidense apoiava os autonomistas da região da meia-lua; e, o referendo realizado nos departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando sem base legal para formar constituições autonomistas. A Unasul se articulou, na intenção de impedir a ingerência externa, especialmente dos EUA.

As crises bolivianas, sucessivas, desde 2003, não deixaram de receber atenção especial dos países sul-americanos no rastro de seus impactos e isso se tornou evidente em 2008, quando a Unasul demonstrou seu potencial na mediação de crises com a intervenção pró-Morales e esvaziou qualquer desdobramento no concerto das nações sul-americanas no caso de eventual transborde da questão autonomista. Essa ação, rápida e efetiva, derivou em maior credibilidade e confiabilidade deste complexo de segurança regional no seu foro intra-continental, especialmente, mas também para outros foros internacionais (CHAVES, 2010, p. 164).

Dois anos depois da crise institucional que eclodiu na Bolívia, o Equador enfrentou dificuldades com a insurreição da Polícia Nacional contra o governo central de Rafael Correa, em 2010. Apesar de dividirem a fronteira, Brasil e Equador são parceiros estratégicos em setores relacionados à integração regional: comércio, desenvolvimento, educação, migração. Dessa forma, crises políticas podem afetar a cooperação com o Brasil, por isso o incidente, em 2010, recebeu atenção do Brasil e da Unasul (ITAMARATY, 2016c).

No âmbito social, o Equador também coopera com o Brasil, participando de missões em território brasileiro para combater problemas sociais, envolvendo questões alimentares. Além disso, participam dos mesmos foros regionais: Unasul, Celac e Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OCTA)⁶⁰. No âmbito da integração física, trabalham em projetos como o Eixo Manta-Manaus, que consiste em formar uma infraestrutura de rodovias e de transporte fluvial para que haja uma conexão de entre Manaus, especialmente a Zona Franca de Manaus, e o Porto Manta, no Equador. É um projeto geoestratégico importante para o Brasil que almeja facilitar seu comércio com a Ásia, através de uma rota alternativa para o Oceano Pacífico, que não dependa da travessia no Canal do Panamá. Esse percurso também é importante para a América do Sul, porque servirá de caminho para ampliar trocas comerciais com a região norte do Brasil (ITAMARATY, 2016c).

Desde a redemocratização do Equador, em 1979, Rafael Correa foi o primeiro presidente a ser reeleito. O país vivia um contexto de descontentamento político e econômico,

⁶⁰ A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica foi criada, na década de 1970, por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A organização é o reconhecimento jurídico do caráter transfronteiriço da Amazônia.

sendo marcado, desde 1997, pela destituição de três presidentes⁶¹. Em 2007, Correa assumiu o seu primeiro mandato como presidente da República, com aprovação de 56,67% dos votos. O primeiro mandato de Rafael Correa foi marcado por políticas de fortalecimento do Estado nacional. Em seu discurso de posse, Correa criticou a adesão ao neoliberalismo, indicando o novo momento político do Equador (MENON, 2012, p. 45-63).

La política económica seguida por Ecuador desde finales de los ochenta se enmarcó fielmente en el paradigma de desarrollo dominante en América Latina, llamado “neoliberalismo”, con las inconsistencias propias de la corrupción, necesidad de mantener la subordinación económica y exigencia de servir la deuda externa. Todo este recetario de políticas obedeció al llamado “Consenso de Washington”, supuesto consenso en el que, para vergüenza de América Latina, ni siquiera participamos los latinoamericanos. Sin embargo, dichas “políticas” no fueron solo impuestas, sino también agenciosamente aplaudidas, sin reflexión alguna, por nuestras élites y tecnocracias (CORREA, 2007, p. 8).

Nesse mesmo discurso, Correa anunciou a implementação da 20ª Constituição da Nação Andina, que foi aprovada em 2009, através de um referendo popular. Esta constituição está inserida no movimento regional de *novo constitucionalismo latino-americano*. O novo texto incluía o seu projeto de *Revolução Cidadã*⁶², ao estabelecer diretrizes de um Estado Nacional forte e direcionado à cooperação regional. Várias iniciativas foram tomadas no sentido de garantir a soberania nacional, a exemplo da retirada de uma base militar dos EUA, em Manta, além de ter priorizado o relacionamento com o Banco Interamericano, em detrimento do Fundo Monetário Internacional (EQUADOR, 2008; MENON, 2012, p. 45-63).

Apesar das transformações, no dia 30 de setembro de 2010, o governo de Correa enfrentou uma revolta policial, que ficou conhecida como 30-S. Esses levantes foram interpretados tanto pela OEA quanto pela Unasul, instituições que primam pela democracia regional, como uma tentativa de rompimento com a ordem democrática, contra um governo democraticamente eleito. A insatisfação dos policiais foi motivada pela aprovação da *Ley Orgánica de Servicios Públicos*, em agosto de 2010, que passou a subordinar a Polícia Nacional à essa lei, o que gerou protestos e manifestações (FREIDENBERG, 2012, p. 129-131).

A crise tornou-se crítica quando a Polícia Nacional ocupou, no dia 30 de setembro, o Regimento Quito nº 1, unidade central de segurança de Quito, exigindo a derrogação da *Ley Orgánica de Servicios Públicos*. Em vários outros pontos da cidade, a polícia também agiu, impedindo, por exemplo, a entrada dos legisladores na Assembleia Legislativa. Ruas e avenidas foram bloqueadas e o Aeroporto Mariscal Sucre foi ocupado por grupos formados

⁶¹ Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000), Lucio Gutiérrez (2005) (BBC, 2016).

⁶² Também chamado de *Socialismo do Século XXI*.

por policiais e opositores ao governo. Diante da manifestação, o presidente Rafael Correa se dirigiu ao Regimento da Polícia Nacional para dialogar com os manifestantes. Depois de um discurso feito da janela do Comando da Polícia Nacional, os confrontos tornaram-se mais intensos, fazendo com que o presidente inalasse gás lacrimogêneo. Correa acabou sendo levado ao Hospital da Polícia, onde ficou internado. Ainda no hospital, Correa recebeu líderes do movimento na tentativa de resolver os impasses. No entanto, as manifestações aumentaram no país. Ainda no mesmo dia, Rafael Correa declarou Estado de Exceção, alegando desvio de função da Polícia Nacional. Dessa forma, concedeu permissão para que as Forças Armadas atuassem no sentido de garantir a soberania do Equador (EQUADOR, 2010).

As Forças Armadas apoiaram ao presidente Rafael Correa, de deslocaram para a capital Quito para conter as manifestações. O vice-presidente do Equador, Lenin Moreno, alegou que essa insubordinação da Polícia Nacional era, em realidade, uma tentativa de golpe de Estado. O Hospital da Polícia, onde Correa estava internado, foi cercado pelos manifestantes, fazendo com que Correa declarasse para uma rádio estatal, que se tratava de um sequestro ao presidente. Com a chegada das Forças Armadas ao hospital, Correa pôde sair das instalações, ainda em cadeira de rodas. Correa então fez outro pronunciamento, com o objetivo de declarar o fracasso da sublevação da Polícia Nacional. Como resultado das manifestações, dez pessoas morreram e sessenta policiais foram condenados por tentativa de golpe e por tentativa de assassinato ao presidente (EL COMERCIO, 2011; FOLHA, 2010; TELESUR, 2014c; EL UNIVERSO, 2010a; EL UNIVERSO, 2010b; EL UNIVERSO, 2010c; EL UNIVERSO, 2013; EL UNIVERSO, 2015a; EL UNIVERSO, 2015b).

A reunião extraordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo contou com a participação de: Cristina Kirchner, presidente da Argentina; Hugo Chávez, presidente da Venezuela; Alan García, presidente do Peru; José Mujica, presidente do Uruguai; Evo Morales, presidente da Bolívia; Sebastián Piñera, presidente do Chile; e Juan Manuel Santos, presidente da Colômbia. Apenas os presidentes do Brasil, do Paraguai, da Guiana e de Suriname não compareceram, por isso enviaram representantes diplomáticos. A delegação brasileira foi representada pelo Secretário Geral do Itamaraty, o vice-chanceler Antônio Patriota. A ausência do presente Lula foi justificada em função do cumprimento da agenda eleitoral para a campanha de Dilma Rousseff e de aliados, tendo em vista a proximidade da reunião com o dia da eleição. Diante da ausência presidencial, o chanceler brasileiro segundo a escala hierárquica deveria representa-lo, porém Celso Amorim estava em visita oficial ao Haiti, por isso Antonio Patriota assumiu a delegação brasileira (ITAMARATY, 2010).

A reunião aconteceu no Palácio de San Martín, em Buenos Aires, no dia 1 de outubro de 2010, tendo como documento final a *Declaración de Buenos Aires*. Nesta declaração, os Estados integrantes da Unasul reafirmaram a importância da democracia e do respeito às normas constitucionais. Além disso, condenaram o cerceamento feito pela Polícia Nacional do Equador ao presidente Rafael Correa, ao interpretar o incidente como uma tentativa de rompimento com a ordem democrática (UNASUL, 2010b).

Afirman que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros (UNASUL, 2010b).

A sublevação da Polícia Nacional do Equador foi a segunda crise política gerida pela Unasul. Em apenas dois anos de existência da Unasul, a questão democrática foi tratada com atenção pela região. Apesar disso, a Unasul não detinha instrumentos jurídicos para atuar. Então, na *Declaración de Buenos Aires*, documento resultante da reunião sobre a crise no Equador, os Estados integrantes acordaram que, como medida de proteção democrática, seria celebrado um acordo regional, o *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia*, durante a *IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*, programada para novembro de 2010, na Guiana. O Protocolo foi, então, assinado⁶³, fazendo com que a Unasul pudesse atuar legitimamente, podendo inclusive aplicar sanções às tentativas de rupturas à cláusula democrática (UNASUL, 2010a).

Depois da assinatura do protocolo, em 2012, a Unasul foi novamente convocada em função do processo de *impeachment* sofrido pelo presidente do Paraguai, Fernando Lugo. De acordo com as denúncias feitas à Unasul, o *impeachment* não respeitou o devido processo. A celeridade foi conduzida por parlamentares, por isso foi interpretado como um golpe parlamentar ou um *golpe blando*. O caso paraguaio é, no entanto, controverso, pelo fato de *impeachment* ser um procedimento democrático, previsto pela constituição paraguaia. Por ser considerado um processo prioritariamente político, não teria acontecido nenhuma irregularidade.

O processo político no Paraguai tornou-se relevante para a política externa brasileira pelo fato de que o Paraguai e o Brasil compartilham muito mais que uma fronteira. Aproximadamente 150 mil brasileiros vivem em território paraguaio, impulsionando a

⁶³ O protocolo foi firmado internacionalmente, mas precisa ser incorporado aos regimentos jurídicos de cada um dos Estados integrantes da Unasul.

importância política que o Paraguai tem para o Brasil. A Ponte da Amizade, inaugurada em 1965, é um símbolo da relação cordial que foi estabelecida bilateralmente. Essa parceria culminou em projetos de cooperação e, por consequência, nos processos de integração regional. A hidrelétrica de Itaipu, maior hidrelétrica do mundo, é outro símbolo da cooperação entre Brasil e Paraguai. Inaugurada em 1984, a hidrelétrica, que é binacional abastece 72% da energia paraguaia e 17% da brasileira. Além desses projetos, Brasil e Paraguai são Estados Parte e fundadores do Mercosul. Através do bloco, as trocas comerciais e os investimentos tornaram-se cada vez maiores e mais frequentes (ITAMARATY, 2016d).

Diante dessa aproximação diplomática e do compartilhamento de fronteiras, os eventos políticos paraguaios recebem atenção da política externa brasileira. O Paraguai foi governado prioritariamente por lideranças do Partido Colorado. No entanto, Fernando Lugo foi eleito, em 2008, pelo partido *El Frente Guasú*, representando uma ruptura ao ciclo de poder do Partido Colorado. A eleição de Fernando Lugo à presidência teve consonância com o momento político vivido na América do Sul, em favor de um projeto de desenvolvimento, pautado no fortalecimento do Estado. Em 2011, Lugo assumiu a presidência *Pro Tempore* da Unasul, durante a gestão 2011-2012. Mas, foi afastado da Unasul, em função da crise política, causada pelo processo de *impeachment* de Fernando Lugo.

A crise no Paraguai, em certo aspecto, deu luz à problemas internos do país, especialmente sobre a discussão a respeito da reforma agrária. O debate ganhou repercussão internacional, pontuando os *carperos*⁶⁴ dentro do cenário paraguaio, em função do conflito na fazenda Campos Morombí. Lugo era a favor de discutir a concentração de terras. Durante a sua campanha, ganhou apoio de diversos movimentos sociais, mas quando assumiu a composição parlamentar era ligada ao agronegócio e não apoiava a iniciativa, fazendo com que a questão agrária fosse o estopim para a sua destituição (LLANO; NOLTE; WEBER, 2012, p.4-17; ABC COLOR, 2012a; ABC COLOR, 2012b; ABC COLOR, 2012c; ABC COLOR, 2012e).

Vale ressaltar que Fernando Lugo não é o primeiro presidente a terminar o mandato prematuramente, como demonstra o Quadro 4. Os governos da América do Sul são fundamentados em uma estrutura que tende à parlamentarização do poder, ou seja, sem o apoio parlamentar, a governabilidade fica comprometida. As sucessivas interrupções de mandatos presidenciais demonstram um quadro de instabilidade dos regimes democráticos na

⁶⁴ Expressão utilizada para designar os povos sem-terra, no Paraguai.

América do Sul, sendo esse o motivo pelo qual a Unasul prima pelo cumprimento da cláusula democrática como critério de adesão à organização (LLANO; NOLTE; WEBER, 2012).

Quadro 4: Interrupção de mandatos presidenciais na América Latina

País	Presidente	Ano de Eleição ⁶⁵	Fim do Mandato	Motivo para o fim prematuro do mandato
Argentina	Raúl Alfonsín	1983	Jun. 1989	Demissão
	Fernando de la Rúa	1999	Dez. 2001	Demissão
Bolívia	Hernán Siles Zuazo	1982	Jul. 1985	Demissão e eleições antecipadas
	Gonzalo S. de Lozada	2002	Out. 2003	Demissão
	Carlos Mesa	2003	Jun. 2005	Voto de desconfiança e demissão
Brasil	Fernando C. de Melo	1990	Nov. 1992	Processo de <i>impeachment</i> e demissão
R. Dominicana	Joaquín Balaguer	(1986) 1990	Ago.1994/ 1996	Demissão e eleições antecipadas
Equador	Abdalá Bucaram	1996	Fev. 1997	Alegação de insanidade mental
	Jamil Mahuad	1998	Jan. 2000	Golpe de estado e renúncia
	Lucio Gutiérrez	2002	Abr. 2005	Alegação de renúncia
Guatemala	Jorge Serrano	1989/1990	Mai./ Jun.	Demissão
Honduras	Manuel Zelaya	2006	Jun. 2009	Golpe de estado e afastamento
Paraguai	Raúl Cubas	1998	Mar.1999	Processo de <i>impeachment</i> e demissão
Peru	Alberto Fujimori	(1990) 2000	Set. 2000	Demissão e alegação de renúncia

Fonte: LLANO; NOLTE; WEBER, 2012, p.11-12.

A questão agrária no Paraguai historicamente é tema de debates, mas tornou-se latente em função do incidente na região de Curuguaty⁶⁶, departamento de Canindeyú, no sudeste do Paraguai. Essa região é dominada pelo agronegócio, por isso é marcada por fazendas latifundiárias tanto de paraguaios quanto de brasiguaios. O conflito foi iniciado em março de 2012, com a ocupação de terras por 10 mil *carperos* na fazenda Campos Morombí. Esta fazenda pertencia a Blas Nicolás Riquelme⁶⁷. Os *carperos* alegavam que as terras haviam sido adquiridas de maneira irregular, durante o governo militar de Alfredo Stroessner, por isso deveria ser utilizada para a reforma agrária. Os produtores de soja exigiam a retirada dos

⁶⁵ O ano entre parênteses corresponde ao primeiro mandato em caso de presidentes reeleitos. O fim prematuro de uma presidência por morte ou doença, assim como de presidentes interinos, que não eram vice-presidentes e não foram eleitos pelo povo não foram considerados no quadro.

⁶⁶ Vale ressaltar que há controvérsias sobre o porquê de o conflito ter se encaminhado para um desfecho violento. Há versões de que haviam manifestantes infiltrados que não pertenciam ao grupo de *carperos* que ocuparam a fazenda. Em 2016, o ministro do Interior, Francisco de Vargas, declarou que os invasores da fazenda Campos Morombí que se envolveram no conflito com a polícia eram ladrões de madeira que se misturaram ao grupo de *carperos* para não serem descobertos à época (ABC COLOR, 2016).

⁶⁷ Foi senador pelo partido Colorado entre 1989 e 2008. Também era empresário, dono de supermercados e cervejarias. Faleceu de embolia pulmonar, em setembro de 2012, poucos meses depois do incidente em sua fazenda (ABC COLOR, 2012e).

assentados. O governo tentou mediar, oferecendo as terras do Parque Nacional de Ñacuday, mas não houve consenso. No dia 15 de junho de 2012, o processo de desocupação desse assentamento foi realizado em uma operação policial, com 400 homens. A desocupação não foi resolvida pacificamente, provocando a morte de 11 camponeses e 6 policiais e deixando 80 pessoas feridas. O presidente Lugo foi responsabilizado pelas mortes, o que provocou o seu *impeachment* e a crise regional com a suspensão do Paraguai tanto do Mercosul quanto da Unasul (LLANO; NOLTE; WEBER, 2012, p.4-17; ABC COLOR, 2012a; ABC COLOR, 2012b; ABC COLOR, 2012c; ABC COLOR, 2012e).

Depois desse incidente, Fernando Lugo, com o objetivo de amenizar os ânimos da oposição, substituiu o ministro do interior Carlos Filizzola por Rubén Cándia Amarilla, do Partido Colorado, que era pertencente à bancada do agronegócio. Em função dessa alteração, diversos partidos da base governista, que apoiavam a reforma agrária, romperam com o partido de Fernando Lugo, *El Frente Guasú*. Com o rompimento, Fernando Lugo ficou politicamente isolado. Foi a partir dessa articulação parlamentar que o pedido de *impeachment* de Fernando Lugo ganhou base de sustentação. Fernando Lugo foi acusado de não dar apoio à polícia no confronto com os *carperos*, por isso também foi acusado de cumplicidade e de vínculo com o grupo *Ejercito Del Pueblo Paraguayo*. Diante disto, foi depositada em Fernando Lugo a responsabilidade pelas mortes que aconteceram no conflito (ABC COLOR, 2012a; ABC COLOR, 2012b; ABC COLOR, 2012c).

No Paraguai, para que um pedido de impedimento seja aceito, é necessário que haja votação nas duas casas, com maioria de dois terços. Fernando Lugo não tinha apoio parlamentar, tendo em vista o resultado da votação. A Câmara aprovou o processo de *impeachment* com 76 votos favoráveis e apenas 1 contrário. Já no Senado, a votação pela destituição foi de 39 favorável e 4 votos contrários. Vale ressaltar que o Senado pediu que o Judiciário não se envolvesse no processo de impedimento, por se tratar de um processo essencialmente político, por isso deveria ser conduzido pelo Congresso. O resultado da votação foi favorável à destituição de Lugo. A falta de uma base parlamentar governista colocou o vice-presidente, Frederico Franco, no dia 22 de junho de 2012, na presidência até que novas eleições apontassem outro presidente (ABC COLOR, 2012d).

Fernando Lugo deixou a presidência apenas 30 horas depois que o processo de *impeachment* foi aceito. Diante dessa celeridade, o impedimento configurou-se como um rito sumário e abriu margem para as interpretações sobre o desrespeito ao devido processo e à ruptura da ordem democrática. De acordo com Bastos e Metzger (2012, p. 35), três fatores foram decisivos para impulsionar o processo de destituição de Fernando Lugo: a estrutura

social paraguaia; a falta de apoio político a Fernando Lugo; e o comportamento oportunista da oposição elitista.

Diante da rápida articulação parlamentar, os países da América do Sul não aprovaram o processo de destituição, de modo que o novo governo do Paraguai não obteve reconhecimento regional. O processo foi considerado pela Unasul como um golpe institucional. Apesar disso, internacionalmente, EUA e Espanha reconheceram o novo governo, indo de encontro com a visão regional sobre o caso.

O Paraguai, assim como os demais países da América Latina, teve experiências com governos autoritários. A redemocratização é, em realidade, um processo que ainda não foi concluído. Alguns motivos limitam a consolidação democrática, a exemplo da manutenção da estrutura oligárquica, por isso a questão agrária e as disputas envolvendo o agronegócio são temas frequentemente em pauta no cenário político do Paraguai.

Cabe pontuar que em países *hispanohablantes*, o processo de *impeachment* recebe o nome de *juicio político*. Essa denominação expressa mais claramente o fato de que o impedimento para exercer funções públicas está vinculado a um julgamento essencialmente político, ou seja, não se trata, de fato, de um processo jurídico, mas de uma avaliação política sobre o comportamento das lideranças.

De acordo com a Constituição do Paraguai, de 1992, o procedimento para executar um *juicio político* está expresso na seção VI e é previsto em duas situações: mal desempenho de funções e por delitos, seja ele cometido em exercício de função ou não. É oportuno salientar que a condição para o mal desempenho de funções não está explícita na letra da lei. Não há tipificação sobre o que é considerado mal desempenho de função, de modo que cabem diversas interpretações sobre o que, de fato, é considerado mal desempenho de função. Além disso, não há instruções claras para o rito processual de *juicio político*, ou seja, não está especificado o tempo de preparação e de defesa que a parte acusada irá dispor.

Art. 225. El Presidente de la República, el Vicepresidente [...] sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria (PARAGUAI, 1992).

A constituição, no seu Art. 16, reafirma o direito ao julgamento realizado por tribunais e juízes ilibados. Já o Art. 17 aborda a presunção de inocência, de tal forma que é garantido o direito ao devido processo.

Art. 17 [...] toda persona tiene derecho a: 1. que sea presumida su inocencia; 2. que se le juzgue en juicio público [...]; 3. que no se le condene sin juicio previo [...]; 4. que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho [...]; 5. que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección [...]; 6. que el Estado le provea de un defensor gratuito, en caso de no disponer de medios económicos para solventarlo; 7. la comunicación previa y detallada de la imputación [...]; 8. que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas; 9. que no se le opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas; 10. el acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos [...]; y a 11. la indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial (PARAGUAI, 1992).

O instituto do *impeachment* é um procedimento democrático e não representa uma tentativa de golpe de Estado em si. No caso da crise paraguaia, o processo foi legal, sem a violação da constituição, por isso é deveras delicado classificar a destituição de Fernando Lugo como um Golpe de Estado. Porém, o caso tornou-se controverso. É necessário problematizar a formulação do ordenamento jurídico do Paraguai que não previu todas as possibilidades para o desenvolvimento do rito processual de *juicio político* em consonância com os valores democráticos. Os parlamentares não concederam tempo suficiente para a formulação da defesa de Lugo. Em países com uma democracia consolidada, o direito à defesa condiz com as práticas democráticas, por isso o processo recebeu a reprovação das organizações regionais de integração. A Unasul não aprovou a condução do processo paraguaio, porque os direitos à ampla defesa e ao contraditório não foram devidamente respeitados, em função da celeridade com qual o processo foi iniciado e finalizado.

O uso da palavra golpe está ligado à noção de uma violação à Constituição, o que pode ter como consequência sanções internacionais. Um *impeachment* - como no caso do Paraguai - consiste, de fato, em outra coisa: não há ruptura com a Constituição, mas normalmente é no sistema presidencialista o único mecanismo para o encerramento antecipado do mandato de um presidente. Ao mesmo tempo, trata-se de um processo político e não jurídico. Numa democracia presidencial, ambos os ramos do governo - presidente e congresso - são igualmente legitimados pela eleição direta (LLANO; NOLTE; WEBER, 2012, p. 9).

Além disso, outro fator merece destaque. O processo de *impeachment* provocou uma crise política profunda, sem levar em consideração a proximidade com as novas eleições presidenciais, prevista para abril de 2013, apenas nove meses antes da destituição de Lugo. Ou seja, houve uma fragilização da democracia paraguaia, tendo em vista que em poucos meses, através do voto, a população poderia punir ou premiar o presidente Fernando Lugo, diante de uma possível tentativa de reeleição. As eleições seriam um parâmetro adequado já que se trata essencialmente de um processo político e não jurídico. A aprovação de um processo de *impeachment* em um período tão próximo das eleições presidenciais contribuiu para o argumento de que houve oportunismo parlamentar.

As reações internacionais à destituição foram distintas. EUA e Espanha reconheceram o governo de Federico Franco, ao passo que os países da América do Sul adotaram um discurso de apoio ao governo de Fernando Lugo, ao questionar a velocidade com qual o processo de destituição foi desenvolvido (BASTOS, METZGER, 2012, p. 34-44). Como reação, Argentina, Equador, Venezuela, Bolívia e Chile convocaram seus embaixadores no Paraguai para retornarem aos seus países de origem, uma vez que o governo de Federico Franco não era reconhecido como legítimo. Dilma também solicitou que Eduardo dos Santos, embaixador do Brasil no Paraguai retornasse ao Brasil para prestar esclarecimentos ao Itamaraty, o que diplomaticamente significa discordância com a situação paraguaia (FOLHA, 2012; O GLOBO, 2012; ITAMARATY, 2012).

A novidade no episódio paraguaio foi a condenação dos países sul-americanos. Com algumas variações significativas, todos, com exceção do Paraguai, foram unânimes em condenar o impeachment sumário do presidente Lugo: Colômbia, Chile, Peru e Uruguai chamaram seus respectivos embaixadores para consultas e afirmaram que a destituição não respeitou o devido processo. Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela retiraram seus embaixadores do país por tempo indeterminado. O Brasil coordenou a ida da missão da Unasul ao Paraguai durante o julgamento de Lugo, chamou seu embaixador para consultas e, juntamente, com os demais países da região, decidiu suspender temporariamente o Paraguai das atividades do Mercosul e da Unasul (LIMA, 2012, p. 1-2).

O Brasil, apesar de possuir uma democracia recente, estruturou suas instituições políticas de maneira equilibrada. A possibilidade de *impeachment* que prevê crime de responsabilidade está tipificada no Art. 85⁶⁸, da Constituição de 1988. Em função dessa estruturação normativa mais sólida, o Brasil teria condições de auxiliar de maneira mais intensa no processo de responsabilização do Paraguai pela sua fragilidade política e institucional, no entanto, atuou via multilateral, delegando seu posicionamento político às instituições regionais, sem adotar regionalmente um perfil de *paymaster* (BASTOS, METZGER, 2012, p. 34-44).

Ao contrário do passado, o Brasil e os demais países sul-americanos não consultaram Washington para saber qual a posição a tomar. As consultas foram posteriores, para persuadir os EUA a acompanharem o movimento regional. Uma demonstração do esgotamento e do anacronismo das instituições interamericanas que ainda operam à sombra das expectativas norte-americanas (LIMA, 2012, p. 3).

⁶⁸ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Dilma Rousseff se posicionou em confluência com os Estados da América do Sul. Em nota, emitida pelo Itamaraty, o governo brasileiro classificou a destituição de Lugo como um rito sumário que não obedeceu ao direito de defesa (ITAMARATY, 2012).

A reação do governo brasileiro ao afastamento do presidente Lugo pode ser interpretada como a articulação de uma nova compreensão da liderança brasileira sobre a região (Stuenkel, 2012). O governo brasileiro foi surpreendido pelo desenvolvimento dos fatos no Paraguai e discordou da decisão do parlamento paraguaio. Com a concordância com a suspensão do Paraguai da UNASUL e do Mercosul, a presidente Dilma Rousseff manifestou a sua desaprovação. No final, contudo, o Brasil assumiu uma posição intermediária: não houve imposição de sanções adicionais (LLANO; NOLTE; WEBER, 2012, p. 13).

De maneira prática, a Unasul, apoiada no *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia*, e o Mercosul, no Protocolo de Ushuaia II, documentos que protegem a *cláusula democrática*, interpretaram a destituição de Lugo como uma ruptura à ordem democrática. Tanto a Unasul quanto o Mercosul suspenderam o Paraguai temporariamente das instituições até que as eleições, em 2013, escolhessem democraticamente um novo governante, fazendo com que as instituições voltassem a reconhecer o novo presidente. No âmbito econômico, vinculado especialmente ao Mercosul, não houve sanção, pelo fato de que os Estados integrantes não tinham por objetivo punir a população paraguaia com desarranjos econômicos, por isso, a punição foi essencialmente política.

Eu gostaria de deixar claro e insistir no fato de que os membros do Mercosul decidiram, desde o início, não adotar nenhuma atitude em relação ao Paraguai que representasse prejuízo à população e à economia paraguaia. Isso ficou claro nas manifestações individuais dos países e do Brasil, muito particularmente, em nota à imprensa divulgada poucos dias depois do processo de juízo político em Assunção e também nas próprias manifestações coletivas do Mercosul e da Unasul (PATRIOTA, 2014, p. 27).

Vale destacar que a Unasul se articulou de maneira preventiva, antes da votação do Senado paraguaio. Em 22 de junho de 2012, os ministros das Relações Exteriores foram à Assunção, liderados por Antônio Patriota, a fim de acompanhar o processo de destituição. Eles estavam no Rio de Janeiro, atuando na Conferência Rio+20, mas a abandonaram, diante da rápida articulação da Câmara paraguaia em aprovar o pedido de *impeachment*, para ir ao Paraguai. A missão diplomática foi formada por meio de uma decisão tomada em uma reunião com os chefes de Estado da Unasul, convocada por Dilma Rousseff, no dia 21 de junho de 2012. Em entrevista, ao portal Valor Econômico, Marco Aurélio Garcia tratou da velocidade com a qual o processo de impedimento foi conduzido no Paraguai:

As coisas vieram com uma rapidez incrível, os episódios, que suscitaram essa possível acusação constitucional, são da sexta-feira passada [...]. Uma questão local, por mais relevante que seja, não pode se sobrepor a uma inquietação de toda a região, num momento em que a América do Sul, com grandes diferenças políticas e

ideológicas, conseguiu estabelecer um convívio invejável [...]. Não acredito que um país queira romper esse consenso de funcionamento da região (GARCIA, 2012, apud VALOR ECONÔMICO, 2012).

Os ministros das Relações Exteriores se reuniram com Fernando Lugo, com Federico Franco e com lideranças partidárias. Em um comunicado emitido pela Unasul, foi declarado apoio ao povo paraguaio e ao presidente Fernando Lugo, embasado pelo respeito à cláusula democrática, prevista no Art. 1⁶⁹, 5⁷⁰ e 6⁷¹ do *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia* (UNASUL, 2010a; UNASUL, 2012a; VALOR ECONÔMICO, 2012).

Diante da iniciativa dos partidos políticos de promoverem julgamento do presidente Fernando Lugo, os presidentes da Unasul decidiram o envio de uma missão de chanceleres que partirá hoje, às 19h, do Rio de Janeiro para Assunção [...]. Essa missão se desloca à Assunção no espírito do protocolo adicional do Tratado Constitutivo da Unasul sobre compromisso com a democracia [...]. Os presidentes consideram que os países da Unasul conquistaram com muito esforço a democracia e, nesse sentido, nós todos devemos ser defensores extremados da integridade democrática da América do Sul (PATRIOTA, 2012).

Diante da destituição, a Unasul convocou, no dia 29 de junho de 2012, a primeira reunião extraordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em Mendoza, na Argentina, sobre a situação paraguaia. Amparados no papel da Unasul em evitar tentativas de perturbação da ordem democrática e nos esforços de negociação dos ministros das Relações Exteriores em dialogar com parlamentares e líderes políticos com o objetivo de garantir o devido processo e as garantias necessárias à ampla defesa de Fernando Lugo, os Estados da América do Sul votaram pela suspensão do Paraguai da Unasul, até que o Conselho revogasse a decisão. O Brasil foi representado por Dilma que votou pela suspensão do Paraguai, juntamente com os demais Estados membros (UNASUL, 2012b).

De acordo com o documento assinado, Fernando Lugo não teve tempo hábil para montar sua defesa, o que impediu a execução do direito ao devido processo, por isso a velocidade da aprovação pela sua destituição foi considerada uma ruptura à cláusula

⁶⁹ Art. 1. El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos (UNASUL, 2010a).

⁷⁰ Art. 5. Conjuntamente con la adopción de las medidas señaladas en el artículo 4º el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Dichas acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia (UNASUL, 2010a).

⁷¹ Cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Presidencia *Pro Tempore* y/o de la Secretaría General, a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática (UNASUL, 2010a).

democrática regional. A presidência *Pro Tempore* que estava sendo ocupada por Fernando Lugo foi transferida para Ollanta Humala, presidente do Peru. Além da suspensão, a Unasul aprovou a formação de um Grupo de Alto Nível para acompanhar o desenvolvimento da crise institucional paraguaia. As decisões foram de caráter político, cujos efeitos não tinham por objetivo prejudicar a população do Paraguai (UNASUL, 2012b). No discurso de encerramento da reunião, Dilma enfatizou a importância dos dispositivos que inibem a ruptura da ordem democrática para restabelecer a ordem democrática:

Nós temos [...] um compromisso democrático fundamental, que é aquele que prima por respeitar os princípios do direito de defesa, é aquele que prima por rejeitar ritos sumários e zelar para que a manifestação dos legítimos interesses dos povos dos nossos países sejam assegurados. Por isso, temos de fazer, neste semestre, os nossos melhores esforços para que as eleições de abril próximo, no Paraguai, sejam democráticas, livres e justas (ROUSSEFF, 2012c).

O Grupo de Alto Nível acompanhou a situação do Paraguai e produziu relatórios. O representante brasileiro no Grupo de Alto Nível foi Guilherme Patriota, irmão de Antonio Patriota e assessor especial da Presidência da República. Durante a segunda reunião de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul sobre o caso paraguaio, em Lima, em 30 de novembro de 2012, os relatórios sobre a crise institucional foram apresentados para definir se a suspensão paraguaia da Unasul seria revogada. A Unasul optou por incorporar o Paraguai apenas depois do processo eleitoral, que colocou no poder, por vias democráticas, Horácio Cartes, em 2013 (UNASUL, 2012c; UNASUL, 2012d; UNASUL, 2012e; UNASUL, 2012f; UNASUL, 2012g; ITAMARATY, 2012).

Participaram dessa segunda reunião sobre o Paraguai os presidentes do Uruguai, Guiana, Suriname, Equador, Chile e Bolívia. Dilma cancelou sua ida à reunião, em função da agenda doméstica. O Brasil foi representado pelo vice-presidente Michel Temer. Em seu discurso, ele elogiou o comportamento regional de não aplicar sanções econômicas ao Paraguai. Além disso, leu o parágrafo único do Art. 4 da constituição brasileira de 1988 que reforça a integração regional com a América Latina como um imperativo da política externa brasileira. Temer mencionou que é necessário criar uma instituição jurídica no escopo da Unasul para avaliar os conflitos regionais. Além do Brasil, Argentina e Venezuela não foram representados por seus respectivos Chefes de Estado e de Governo. Vale ressaltar que Federico Franco não participou da reunião, em função de não ser reconhecido como legítimo presidente do Paraguai (UNASUL, 2012c; UNASUL, 2012d; UNASUL, 2012e; UNASUL, 2012f; UNASUL, 2012g; ITAMARATY, 2012).

Em contraposição ao procedimento adotado pela Unasul, a OEA considerou não haver motivos para suspender o Paraguai, visto que não houve desalinhamento com a constituição

do país. Cabe ressaltar que a rápida articulação da Unasul e do Mercosul, em ação conjunta, demonstra assistência e amparo a crises regionais, ao passo que a OEA demorou duas semanas para apresentar seu posicionamento que foi de alinhamento aos EUA. A Unasul adotou um posicionamento em favor da autonomia regional, fazendo uso da solidariedade entre presidentes eleitos democraticamente, dessa forma, a Unasul representa um contraponto à OEA, que demonstrou indiferença ao procedimento de destituição de Fernando Lugo, que não foi impulsionada pela comprovação de crimes, mas pela articulação parlamentar.

Em 2013, Horácio Cartes foi eleito presidente e o Paraguai foi reincorporado à Unasul. A região parecia voltar à ordem democrática. No entanto, em 2014, uma nova crise institucional eclodiu na região, mais especificamente, na Venezuela, durante o governo de Nicolás Maduro, sucessor de Hugo Chávez.

A Venezuela e Brasil são históricos parceiros estratégicos. Porém, desde a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil tem aproximado ainda mais as suas relações diplomáticas com o país vizinho, especialmente em função da convergência de interesses políticos entre Lula e Hugo Chávez. A cooperação técnica entre ambos os países envolve questões fronteiriças e setores da saúde, agricultura, educação, infraestrutura e energia. Empresas brasileiras, a exemplo da Empresa Brasileira De Pesquisa Agropecuária (Embrapa), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Banco Caixa Econômica Federal, são atuantes em território venezuelano. O programa de habitação *Minha Casa, Minha Vida* também foi adaptado à realidade venezuelana e foi denominado de *Gran Misión Vivienda*, sendo o setor de construção civil outro ponto de cooperação (ITAMARATY, 2016e).

Mesmo com a eleição de novas lideranças, as relações entre Brasil e Venezuela continuaram a serem aprofundadas. Como já mencionado, a Venezuela passou a integrar o Mercosul, em 2012, como Estado Parte. Com essa incorporação, do ponto de vista geoestratégico, o Mercosul passou a se estender até o Caribe. Para o Brasil, a inclusão da Venezuela no Mercosul teve importância especial, por se tratar de um país com potencial econômico e comercial relevante para o desenvolvimento da América do Sul, o que contribuirá para a integrar a região Norte do Brasil com a região.

Frequentemente, tem-se a impressão de que os estados do Sul do Brasil sentem-se mais comprometidos com o Mercosul do que com os estados do Norte. Agora, com a Venezuela no Mercosul, fica muito claro que para Roraima o Mercosul se tornará cada vez mais importante para a região Norte, a Amazônia, o estado do Acre, inclusive. Eu creio que isso é um novo horizonte que se abre, com novas oportunidades econômicas e comerciais, e fortalecimento do caráter político do Mercosul como âncora da integração regional (PATRIOTA, 2014, p. 28).

Dito isto, a manutenção do regime democrático venezuelano é essencial para aprofundar as relações bilaterais e multilaterais entre Brasil e Venezuela, sendo a situação política venezuelana um tema de interesse e preocupação da diplomacia brasileira. Assim como nos demais países da América do Sul, a Venezuela já vivenciou momentos críticos durante a sua trajetória democrática. Durante a década de 1990, duas tentativas de golpe sucederam, em 1992, sendo uma delas sob o comando de Hugo Chávez. Essas iniciativas resultaram, em 1993, no *impeachment* do então presidente Carlos Pérez. Dez anos depois, quando Chávez já era presidente, houve uma nova tentativa de desestabilização, em 2002.

Em 2014, o governo da Venezuela, liderado por Nicolás Maduro, voltou a enfrentar uma crise política. Uma onda de protestos contra o governo de Nicolás Maduro foi liderada pela oposição, capitaneada por Leopoldo López, líder do partido *Voluntad Popular*. A motivação da oposição em protestar estava relacionada à crise econômica. O projeto de desenvolvimento da Venezuela começou a ser questionado em função do desequilíbrio econômico, causado prioritariamente por um elemento crucial: a dependência do petróleo.

A geopolítica mundial do petróleo é marcada por disputas histórica. Desde a crise mundial, em 1973, os debates sobre a sua possível escassez ganharam o universo político e, principalmente, econômico. A busca por novas fontes de energia está associada a diversos fatores, desde os aspectos relacionados à sustentabilidade, até impasses vinculados à oferta e à extração (SANTOS; MATAI, 2010, p. 673-678).

A região do Golfo Pérsico, especialmente a Arábia Saudita, o Iraque, o Irã, o Kuwait, além da Venezuela, são os maiores produtores de petróleo do mundo, por isso formaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1961, para fortalecer as políticas de produção. Diante da percepção de sua escassez e da vulnerabilidade dos preços causada por instabilidades econômicas e por conflitos políticos, a exemplo da Guerra do Golfo, na década de 1990, outras fontes de energia começaram a ser buscadas visando à garantia da segurança energética (SANTOS; MATAI, 2010, p. 673-678).

Outros países, como Canadá, Estônia, China, Rússia, Austrália, Brasil, EUA, Jordânia, Zaire, Marrocos e Itália, possuem reservas de xisto e começaram a explorá-lo como fonte de energia não convencional, gerando impacto na produção de petróleo. Os preços dos barris começaram a apresentar queda, a partir da primeira década dos anos 2000. Os EUA almejam a autossuficiência energética e não querem mais depender de compradores externos, com os quais possuem relações problemáticas, como é o caso da Venezuela, por isso passaram a investir cada vez mais no óleo de xisto (SANTOS; MATAI, 2010, p. 673-678).

Os EUA são os principais compradores de petróleo da Venezuela. Com os novos investimentos na produção de óleo de xisto, a compra do petróleo venezuelano tem sido reduzida paulatinamente. Em consequência, a economia da Venezuela, dependente dessa *commodity* tem sido fortemente afetada. Desde o governo Chávez, a Venezuela tem enfrentado algumas dificuldades (EL PAÍS, 2014).

Vale ressaltar que a sociedade venezuelana é historicamente marcada por polarizações sociais e, em consequência, políticas. Ao final da década de 1990, o país viveu uma disputa de dois distintos projetos políticos: um progressista outro conservador. Com a liderança de Hugo Chávez, o projeto progressista, com base no novo desenvolvimentismo, com críticas ao livre mercado, deu início ao Movimento Quinta República (MVR).

Durante esse período, muitas transformações socioeconômicas aconteceram, especialmente no tocante à representatividade, visto que Hugo Chávez é vinculado aos povos originários, perfil diferente dos demais presidentes venezuelanos. Diante dessa condição, Chávez adotou políticas públicas que resgassem as raízes venezuelanas, reconhecendo constitucionalmente direitos que foram historicamente marginalizados. Diante desse contexto, Chávez promulgou uma nova constituição, inserida na lógica do *novo constitucionalismo latino-americano*. Os programas sociais de Chávez estavam direcionados à distribuição de renda e à redução da pobreza e do analfabetismo, medidas que beneficiavam os povos originários, em sua maioria, pertencentes a classes mais humildes.

Chávez foi uma figura paradoxal, porque ao mesmo tempo em que promoveu a democracia participativa, incluindo esses grupos no debate político, ampliou o personalismo, concentrando poder. No âmbito regional, buscou levar o discurso de participação e colocou a Venezuela no mapa das discussões internacionais.

Chávez pode ser considerado, de acordo com Miranda (2013, p. 29), um fenômeno. A sua eleição ampliou a representatividade na Venezuela. Em contrapartida, a sua gestão imprimiu personalismo em sua forma de governar, limitando o compartilhamento de poder e a preparação de outras lideranças para uma gestão futura. Nicolás Maduro⁷² assumiu a presidência, depois de Chávez, porém seu carisma, se comparado a Chávez, é muito limitado. Dessa forma, o apoio popular também foi reduzido, fazendo com que o projeto *chavista* fosse colocado em xeque.

⁷² Maduro havia sido Ministro das Relações Exteriores de Chávez. Depois das eleições de 2013, venceu o líder da oposição, Henrique Capriles, ex-governador do estado de Miranda, com 50,66% dos votos, sendo democraticamente eleito presidente da Venezuela. Dilma reconheceu o novo governo, comparecendo à posse de Nicolás Maduro, em 2013.

A condução da política externa venezuelana, tanto durante o governo de Chávez quanto no governo de Maduro, foi destinada a políticos apoiadores do governo. Dessa forma, posições mais críticas com relação às tomadas de decisão do governo foram contornadas. A *Casa Amarilla*, diferentemente do Itamaraty, não tem a mesma isonomia e é mais porosa com relação à influência partidária (MIRANDA, 2013, p. 27-37).

O governo de Maduro não atingiu os mesmos índices de desenvolvimento que o governo de Chávez. A situação econômica foi o principal parâmetro para aumentar o número de críticos ao governo de Maduro. Apesar de seguir os mesmos princípios do governo anterior, Maduro não tem a mesma habilidade política de Chávez e tem demonstrado dificuldades em administrar o contexto da crise.

A campanha de Nicolás Maduro ao redor da figura de Chávez e do *chavismo* revelou algumas debilidades em não projetar o futuro, quando deveria ser construída a noção de continuidade, de novas figuras políticas, de aprofundamento do programa e de enfrentamento mais duro com a oposição. O processo eleitoral seguiu demasiado preso naquilo que Chávez realizou e representou (SEABRA, 2013, p.64).

As políticas econômicas não foram suficientes para superar os desequilíbrios. Diversas políticas de controle cambial foram adotadas, mas os problemas com a inflação continuaram. Para harmonizar a balança de pagamento, gastos públicos foram reduzidos, gerando insatisfação popular. O descontento social com relação às políticas econômicas, durante a gestão de Nicolás Maduro, motivou uma onda de protestos violentos. O nível de pobreza, 48,4% da população, registrado em 2014 é superior ao registrado em 1998, antes do governo de Chávez, que era de 45% da população. Durante o governo de Hugo Chávez, em 2004, a pobreza atingia 27% da população, de modo que a gestão de Maduro não conseguiu manter as conquistas sociais do governo anterior. A inflação chegou a 64% em 2013, sendo a taxa mais alta da América do Sul (EL UNIVERSAL, 2015).

Diante do retrocesso nas conquistas sociais, a oposição começou a questionar a figura de Maduro como sucessor do *chavismo*. Durante os primeiros meses de 2014, houve uma escalada de violência na Venezuela, motivada por diversos fatores econômicos e sociais. As marimbas, como são conhecidas as barricadas na Venezuela, tornaram-se uma prática frequente, fechando ruas arbitrariamente para as manifestações. Ao total, aproximadamente, 43 pessoas morreram. Esses protestos foram convocados pela extrema direita da Venezuela, para reverter a chamada *revolução bolivariana*. Os líderes da oposição ao governo de Nicolás Maduro são: María Corina Machado y Leopoldo López. Ambos são acusados pelo governo de receber dinheiro dos EUA para financiar as manifestações. Eles convocaram a sociedade venezuelana para ir às ruas compor um movimento que foi denominado de *La Salida*, com o

objetivo de retirar do governo o presidente Maduro (TELESUR, 2014a; TELESUR, 2014b; TELESUR, 2015; TELESUR, 2016c).

As manifestações começaram a ficar cada vez mais violentas, com confrontos entre civis e policiais. Os meses de fevereiro e março de 2014 foram os mais latentes, com manifestações nas principais cidades da Venezuela. Os conflitos diários deixaram como resultado: 39 mortos; 650 feridos; e 1322 detidos por desordem pública. De acordo com o governo, a oposição, derrotada nas urnas, durante as eleições de 2013, praticou incitação à violência, sob a liderança por Leopoldo López. Dessa forma, o governo enxergou a onda de violência como uma articulação para desestabilizar o governo, tratando-se, portanto, de uma tentativa de ruptura à ordem democrática. Leopoldo López foi acusado de tentativa de golpe de Estado, tendo a sua prisão decretada. Leopoldo López se apresentou à polícia no dia 18 de fevereiro de 2014. Mesmo que em menor fervor, os protestos não pararam, criando um clima de instabilidade política (G1, 2014).

Apesar do agravamento da crise econômica no país, Nicolás Maduro foi eleito com a maioria dos votos. Há uma constituição em vigor com instituições legítimas que continuam a sustentar o processo eleitoral. Dessa forma, não há justificativa para a saída sumária de Nicolás Maduro, tendo em vista que não houve a comprovação de crime que justificasse o seu impedimento. Essa onda de protestos foi percebida internacionalmente como uma tentativa de golpe de Estado, gerando a reação de diversas instituições regionais, a exemplo da Celac, do Mercosul e da Unasul.

No dia 16 de fevereiro de 2014, a Unasul emitiu um Comunicado do CDS sobre a situação na Venezuela. No documento, são evocados os valores de livre determinação dos povos, de soberania, de integridade territorial e de não intervenção para prestar solidariedade ao povo venezuelano, em favor do cumprimento da ordem constitucional da Venezuela (CDS, 2014).

Uma reunião extraordinária foi convocada por Rafael Correa, presidente do Equador. No dia 12 de março de 2014, em Santiago, no Chile, no mesmo dia da cerimônia de posse da presidente Michelle Bachelet, foi discutida a situação política da Venezuela. Compareceram à posse: Dilma Rousseff, do Brasil, Cristina Kichner, da Argentina, Evo Morales, da Bolívia, Juan Manuel Santos, da Colômbia, Rafael Correa, do Equador, Enrique Peña Nieto, do México, Horácio Cartes, do Paraguai, Ollanta Humana, do Peru, Desiré Bouterse, do Suriname, José Mujica do Uruguai e o primeiro ministro do Haiti, Laurent Lamothe. O encontro da Unasul para discutir a situação da Venezuela foi organizado pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul. Mesmo com a ausência do presidente da

Venezuela, Nicolás Maduro, e do presidente da Guiana, a reunião tornou-se relevante e foi conduzida pelos chanceleres dos respectivos países (UNASUL, 2014a).

A Unasul foi fundamental para estabelecer o diálogo entre o governo e a oposição. A resolução da Unasul respaldou o governo da Venezuela para tentar formar um acordo com as forças políticas dissidentes. Também ficou definido que uma comissão, composta pelos próprios ministros de Relações Exteriores da Unasul, seria designada para atuar nesse processo de diálogo, informando suas atividades ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores (UNASUL, 2014a).

Dois meses depois, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul recebeu o relatório da comissão que foi formada para acompanhar o processo de diálogo na Venezuela. Em comunicado, a Unasul demonstrou preocupação com setores da oposição, que estão atuando de modo a punir funcionários governistas, por isso comprometeu-se a trabalhar a favor do restabelecimento da ordem democrática (UNASUL, 2014b).

Em nota publicada, o governo brasileiro declarou que está acompanhando a situação na Venezuela, especialmente através da Comissão de Chanceleres que foi criada, através da declaração de 2014. O Brasil externou sua disposição em atuar ativamente junto ao governo de Nicolás Maduro para o restabelecimento do diálogo nacional. Também solicitou que a oposição não obstrua os canais de diálogo para solucionar tal impasse político. Em entrevista à Revista Política Externa, Rousseff (2014) também reforçou o posicionamento da política externa brasileira com relação ao conflito venezuelano:

Com relação à Venezuela, não houve iniciativa em foros multilaterais para tratar do assunto, que é fruto de uma crise política local. Nossa atuação, nesse caso, dificilmente poderia ser qualificada como omissa: o Ministro Figueiredo participou ativamente da mediação no âmbito da Unasul, integra a Comissão de Chanceleres que trata do caso e já viajou diversas vezes ao país vizinho. Essa posição, que, reitero, nada tem de omissa, contribuiu para que as partes iniciassem o diálogo (ROUSSEFF, 2014).

Mesmo depois do momento mais crítico, em 2014, A Unasul continuou a acompanhar a situação na Venezuela, especialmente através da comissão de chanceleres que foi formada. A Unasul se posicionou a favor das instituições e da constituição da Venezuela, por isso as eleições parlamentares em 2015 tornaram-se um termômetro para fortalecer a democracia (UNASUL 2015a, UNASUL 2015b).

A Unasul também criticou o posicionamento dos EUA de classificar a situação na Venezuela como uma ameaça à segurança estadunidense. Essa declaração se tornou pública por meio de decreto, no dia 9 de março de 2015. Para a Unasul, esse tipo de postura representa uma forma de ingerência externa, uma vez que há uma tentativa de intervenção,

sem autorização do governo venezuelano, sobre os problemas domésticos da Venezuela (UNASUL 2015a, UNASUL 2015b).

O Brasil continuou a atuar em favor do restabelecimento da ordem democrática na Venezuela. O chanceler do Brasil, Mauro Vieira, participou das reuniões da Comissão de Chanceleres em Caracas, por meio da convocação feita pela Unasul, demonstrando o interesse brasileiro em defender a *cláusula democrática* (ITAMARATY, 2015).

Como mencionado, as eleições parlamentares de 6 de dezembro de 2015 representariam um termômetro sobre a legitimidade do governo e sobre a democracia venezuelana. Por isso, a Unasul decidiu, junto a Venezuela, pela criação de uma missão eleitoral para dar maior transparência ao pleito. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro foi convocado a participar da missão eleitoral da Unasul, de modo a demonstrar interesse em restabelecer o diálogo. No entanto, o TSE desistiu. Isso porque o brasileiro indicado a chefiar a missão da Unasul era Nelson Jobim, sugestão aprovada por Dilma Rousseff e pelo Itamaraty, porém o Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela ainda não havia se pronunciado sobre as atribuições da missão da Unasul tampouco sobre a indicação da chefia, de modo que o TSE entendeu a demora da Venezuela como um posicionamento negativo em relação à indicação brasileira, por isso optou por não participar da observação eleitoral (TSE, 2015b).

Embora o candidato brasileiro (Nelson Jobim) tenha angariado amplo apoio entre os Estados-Membros, foi preterido na escolha final para a chefia da missão por suposto veto das autoridades venezuelanas. O TSE também procurou contribuir para que a missão fosse regida por acordo (entre a UNASUL e o Conselho Nacional Eleitoral da Venezuela) que a permitisse observar as diferentes fases do processo eleitoral [...]. A demora do órgão eleitoral venezuelano em pronunciar-se [...] fez com que a missão não pudesse acompanhar a auditoria do sistema eletrônico de votação e tampouco iniciar a avaliação da observância da equidade na contenda eleitoral (TSE, 2015b).

Vale ressaltar que sem a aprovação sobre os termos missão eleitoral, a negociação sobre a chefia tornava-se inviável naquele momento. No entanto, o posicionamento do TSE foi de ceder uma assessoria adequada com tempo hábil para organização e execução de metas para a devida observância do processo eleitoral. Mesmo com esse contratempo, a missão eleitoral da Unasul foi aprovada e participou das eleições legislativas. A oposição ao governo ganhou a maioria no legislativo, ocupando 107 vagas, contra 55 assentos de lideranças chavistas. Esse quadro institucional formado demonstra a falta de apoio da população ao projeto chavista, que outrora foi comandado por Chávez e apresentava resultados favoráveis (EL TIEMPO, 2015).

Portanto, é possível afirmar que a crise política na Venezuela é multicausal: conflitos entre os projetos de desenvolvimento nacional, dependência econômica do petróleo, crise

econômica, problemas com abastecimento, relacionamento tortuoso com os EUA, falta de apoio popular, etc.

Diante das quatro gestões de crise analisadas, é possível inferir que os países da América do Sul optaram por um posicionamento mais autônomo, discutindo suas próprias deficiências institucionais, sem a gestão de agentes externos, especialmente aqueles que historicamente intervieram nas crises regionais, a exemplo dos EUA. A Unasul conseguiu gerir suas crises internamente, em seu corpo institucional, através da convocação de reuniões extraordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul e da formação de comissões diplomáticas especiais que observaram as respectivas situações e propuseram o diálogo entre as partes em conflito sem a interferência de atores externos. Dito isto, cabe então analisar como foi o posicionamento brasileiro durante esse processo de gestão de crises, que será abordado no próximo capítulo.

3 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA UNASUL

Este capítulo analisa o comportamento brasileiro, na Unasul, durante as reuniões extraordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. O Brasil foi governado por Lula e por Dilma, durante o período analisado. Dessa forma, a mudança de governo também pode alterar a política externa. Então, o objetivo desta análise é verificar se a condução da política externa brasileira, entre 2008 e 2014, apresentou, com a mudança de presidentes, algum grau de reorientação, no tocante às tomadas de decisão, referentes às quatro crises apresentadas, no capítulo anterior.

Retomar o conteúdo dos capítulos anteriores é essencial para compreender as unidades de análise da política externa brasileira. Por isso, anteriormente os capítulos intencionalmente construíram uma visão panorâmica sobre os aspectos da condução da política externa brasileira, apontados no capítulo 1, e sobre as gestões de crises políticas da Unasul, abordadas no capítulo 2. As quatro crises abordadas foram selecionadas a partir de um critério de análise: todas elas ameaçaram a cláusula democrática da Unasul, proposta no *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*. São elas: crise institucional na Bolívia (2008); insurreição policial no Equador (2010); destituição sumária de Fernando Lugo no Paraguai (2012); manifestações de extrema direita na Venezuela (2014),

Com o auxílio teórico e metodológico do modelo de análise, desenvolvido por Charles Hermann, a tomada de decisão da política externa brasileira, nas crises da Unasul, é analisada. O objetivo é identificar se, com a mudança de governo, de Lula para Dilma, houve reorientação política ou se, em realidade, as tomadas de decisão foram semelhantes, delineando um padrão de comportamento, um *modus operandi* brasileiro para lidar com temas envolvendo a ruptura da ordem democrática nos países que participam da Unasul.

Vale destacar que os eventos que serão utilizados para comparar o comportamento da política externa são semelhantes, porque foram motivados pelo mesmo fator, a instabilidade democrática manifestada em governos progressistas, eleitos quase de maneira concomitante.

Dito isto, é oportuno desenvolver um breve panorama sobre a abordagem teórica e metodológica do Modelo de Hermann (1990), de modo a justificar a sua escolha para análise da política externa brasileira. Modelos de análise de política externa não permitem abarcar toda a complexidade social, política e econômica de um Estado. Ao contrário, nos modelos, são selecionadas unidades de análise específicas, de modo a identificar, através de um

procedimento teórico e metodológico bem definido, como as variáveis podem interagir. São instrumentos de interpretação a respeito das tomadas de decisão e de suas influências, relacionadas à burocracia, à elite partidária, aos grupos de interesse, à opinião pública, etc. Nas palavras de Solomón e Pinheiro (2013, p. 40): “O que outorga especificidade à APE é seu foco nas ações internacionais de unidades particulares”.

Vale ressaltar que essa subárea concede especial atenção ao processo de tomada de decisão em política externa dos Estados, mas não é estritamente vinculada a eles, porque considera a ação de outros atores internacionais, abrindo margem para uma interdisciplinaridade. Além disso, suas concepções também podem ser utilizadas, diante de determinados contextos, na análise as tomadas de decisão de organizações não-governamentais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p.41-42). Essa percepção é bastante relevante para compreender o Modelo de Hermann (1990).

Dessa forma, apesar de algumas limitações, os modelos podem ser relevantes como narrativas explicativas para compreender o posicionamento da política externa de Estado, com relação a determinado tópico ou evento. Pelo fato de a Unasul ser uma instituição nova, que foi formalizada aos auspícios de um contexto político regional progressista, torna-se importante visualizar se a alternância de governos brasileiros modificou o modo como o Brasil se portou perante crises que ameaçaram a democracia.

3.1 Modelo de Hermann e política externa brasileira

De acordo com Solomón e Pinheiro (2013, p. 41-42), política externa é uma política pública, por isso a análise sobre o seu processo de elaboração e de implementação é relevante. Em função disso, no âmbito acadêmico, os estudos analíticos de política externa estão vinculados tanto às Relações Internacionais quanto às Políticas Públicas. Desenvolvida nos EUA, com forte influência do enfoque paradigmático behaviorista, do liberalismo e da teoria de sistemas de Easton⁷³, nas décadas de 1950 e 1960, a Análise de Política Externa rompeu com a percepção do realismo de que o Estado era uma caixa-preta, de forma a valorizar os tomadores de decisão e as suas influências domésticas. Diante dessa influência, foi fortemente vinculado ao aspecto dedutivo da Ciência Política, com métodos quantitativos de análises de dados, que buscavam uma teoria geral da Ciência Política. Porém, posteriormente, surgiram vertentes mais abrangentes e multidisciplinares, que enfatizavam outras variáveis, de modo a

⁷³ A revolução científica do behaviorismo e a teoria de sistemas de Easton estão vinculados ao campo teórico da Ciência Política, ao passo que o Liberalismo está vinculado ao campo teórico das Relações Internacionais. Ver: VERA, 2006, p.133-156.

aproximar os estudos de análises mais particulares, como propôs, por exemplo, o Modelo de Allison⁷⁴ (1969), sobre a Crise dos Mísseis.

No contexto brasileiro, os estudos de Análise de Política Externa se expandiram do escopo governamental dos diplomatas e juristas para o âmbito acadêmico, a partir da década de 1970. Foi durante esse período que surgiram os primeiros estudos sobre as oportunidades do Brasil em um contexto de bipolaridade. Na medida em que as Ciências Sociais Aplicadas se consolidavam no Brasil, novos estudos foram sendo desenvolvidos. A análise sobre a relação entre as instituições políticas domésticas e política externa começaram a ser desenvolvidas, sob a ótica de perspectivas realistas, liberais e construtivistas, de modo a compreender os (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 48-59).

Sobre os Modelos de Análise de Política Externa, especialmente o de Charles Hermann, dois trabalhos merecem destaque: Vigevani e Cepaluni (2007) e Cornetet (2014). Em ambos os artigos, o Modelo de Hermann é aplicado ao caso brasileiro. Nesta dissertação, o Modelo de Hermann também será utilizado, tendo como enfoque a análise do comportamento brasileiro durante as reuniões extraordinárias da Unasul, sobre instabilidades democráticas de seus Estados integrantes. Diante do exposto, cabe então explorar o modelo de análise.

Charles Frazer Hermann, que já foi presidente da *International Studies Association* (ISA), na gestão de 1988-89, dedica-se aos estudos de Análise de Política Externa, desde a década de 1970. Ele desenvolveu o seu modelo de análise no artigo *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, em 1990.

De acordo com Hermann (1990), a mudança é parte integrante da natureza da política externa e das relações internacionais, como elemento fundamental para que um Estado se adapte a novas realidades. Diante da mudança, que pode ser influenciada por fatores domésticos e internacionais, torna-se relevante compreender como esse processo de transformação estrutura a tomada de decisão de um Estado. Para compreender o modelo, é basilar pontuar a definição de Hermann (1990, p. 5) sobre o que é, de fato, política externa:

É um programa orientado por um objetivo ou orientado por um problema definido por autoridades tomadoras de decisão (ou por seus representantes) direcionada para entidades fora da jurisdição política desses tomadores de decisão. Em outras palavras, é um programa (plano) projetado para resolver algum problema ou exercer alguma meta que acarrete em uma ação direcionada para entidades estrangeiras (tradução nossa).

⁷⁴ Ver: ALLISON, 1969.

Hermann (1990) pontua que, ao longo do século XX, as Grandes Guerras e a Guerra Fria influenciaram muitas reorientações de políticas externas dos Estados, ao estabelecer novas visões sobre os conflitos Leste/Oeste, sobre o desenvolvimento, sobre cooperação, etc. A América do Sul, incluindo o Brasil, também fez parte desse contexto de transformações, especialmente em função das transições de regimes autocráticos para os democráticos, durante as décadas de 1980 e 1990.

Segundo Hermann (1990), as variáveis internas e externas são cruciais para a análise de casos de reorientação da política externa. Essas mudanças não são estimuladas apenas por alterações de regimes políticos. Novas eleições, promovendo a formação de um novo governo, também são capazes de reorientar a política externa. Por isso, para o caso brasileiro, a mudança de governo, de Luiz Inácio Lula da Silva para Dilma Rousseff, é um fator determinante para a verificação de possíveis redirecionamentos da política externa brasileira, sendo essa a justificativa para a escolha do objeto de análise e do respectivo recorte temporal.

O Modelo de Hermann é, portanto, um esquema estrutural que pode auxiliar nesse processo de verificação sobre o comportamento e os possíveis direcionamentos da política externa brasileira. De acordo com Hermann (1990), as mudanças podem ser escalonadas, de modo a compreender qual é a sua magnitude. Hermann (1990) elencou quatro níveis de mudança: *alteração de ajuste*, *mudança de programa*; *mudança de objetivo*; e *reorientação internacional*.

Essas mudanças, em seus diferentes níveis, podem ter características e motivações profusas. Podem ser sociais, econômicas e políticas, porém vale ressaltar que as reorientações podem ser tanto positivas quanto negativas, por isso é preciso identificar suas particularidades e suas consequências. Quando as transformações são negativas, é essencial constatar as motivações que as impulsionaram, buscando a reparação mais apropriada. Verificar quão profundas são essas alterações tanto para a política doméstica quanto para a internacional é essencial para que o Estado se posicione de maneira adequada internacionalmente (HERMANN, 1990, p. 1-5).

De acordo com o Modelo de Hermann, as *alterações de ajustes* são superficiais e correspondem ao primeiro grau de mudança na política externa de um Estado. São as mais comuns em política externa, por isso as atenções devem se concentrar em mudanças profundas, que podem atingir até último grau de mudança, a *reorientação internacional* (HERMANN, 1990, p. 5-6).

A *alteração de ajuste*, como mencionado, é de pequena escala e tem natureza quantitativa. Ou seja, está diretamente associada ao esforço político ou diplomático dedicado

a determinado contexto, que pode variar de intensidade, dependendo do ator político que está tomando as decisões. Neste primeiro nível de reorientação, pode haver um refinamento no posicionamento em relação a algum objetivo definido. A demonstração da vontade política em uma ação pode implicar em um surgimento de uma nova política ou na demonstração explícita de interesse em determinado setor que outrora não recebia preocupação proeminente, logo a mudança ocorre no nível de demonstração de desejo e de interesses, mantendo os mesmos métodos e propósitos que eram praticados antes da reorientação (HERMANN, 1990, p. 5-6).

As *mudanças de programa* correspondem ao segundo grau de reorientação. Têm natureza qualitativa e se manifestam quando os métodos e propósitos para atingir determinado objetivo são substituídos, ou seja, os fins são mantidos, mas são adotados novos instrumentos e mecanismos de ação para se atingir esse mesmo objetivo, alterando os meios de obtê-lo. Para melhor vislumbrar esse tipo de reorientação, Hermann (1990, p. 5-6) utiliza como exemplo o uso de força militar, em substituição às vias diplomáticas em fóruns ou cúpulas de Estados, para atingir determinado objetivo já fixado. Ou seja, o que se altera são os métodos e os mecanismos de ação, não os objetivos (HERMANN, 1990, p. 5-6).

Já as *mudanças de objetivo* compõem o terceiro grau de reorientação. Ocorrem, como o nome sugere, quando a alteração é feita no objetivo do Estado. A meta pode ser modificada ou substituída por outra que melhor se adeque aos interesses do Estado. Ou seja, quando o impasse preliminar é realocado, perde o propósito ou é descaracterizado, não apenas os mecanismos de ação se modificam, como também o próprio objetivo em questão. Os fins e consequentemente os meios são modificados, demandando um redirecionamento da política externa (HERMANN, 1990, p. 5-6).

Por fim, a *reorientação internacional* é o último grau de mudança da política externa, apontado por Hermann (1990). Caracteriza-se por uma mudança em larga escala, provocando uma modificação mais profunda, no âmbito do relacionamento de um Estado com o sistema internacional, gerando transformações em suas funções e atividades. Diferentemente dos três primeiros níveis que estão vinculados à abordagem do Estado com relação à tomada de decisão ou às divergências entre o Estado e um agente, a *reorientação internacional* não se relaciona apenas com um tema ou com um ator isolado, mas com o desempenho do Estado no sistema internacional, no tocante ao seu papel e às suas atividades. De acordo com Hermann (1990), a última escala de mudança só acontece quando há um disfunções e desarranjos concomitante em diversas áreas, gerando alterações simultâneas que implicam em uma reorientação profunda da política externa (HERMANN, 1990, p. 5-6).

Os quatro níveis de reorientação podem acontecer diante de determinadas condições. Hermann (1990) elenca algumas: alteração de sistemas políticos nacionais⁷⁵, tomada de decisão burocrática⁷⁶, transmissão de informação⁷⁷ ou aprendizado⁷⁸.

O âmbito doméstico importa para a política externa. As alterações domésticas são condicionantes porque a política externa é, de modo geral, conduzida pelos governos. Dessa forma, a maneira como ele se organiza em torno de determinadas temáticas pode influenciar na reorientação. Um exemplo mencionado por Hermann (1990) diz respeito às transformações de um Estado prioritariamente agrário rumo à industrialização.

Ao considerar que o âmbito doméstico importa, torna-se mais fácil compreender o porquê de os sistemas políticos nacionais também serem uma condicionante para a política externa. A política gira em torno do apoio de determinados segmentos ou grupos ao governo para que haja governabilidade. Em regimes democráticos, é através das eleições que esses governantes podem se manter no poder, continuando a formular a política externa de um Estado. As eleições, neste sentido, são um mecanismo utilizado para premiar ou para punir um candidato, especialmente em caso de reeleição, concedendo ao vencedor das eleições a legitimidade para governar. Cada ator político possui um perfil, que pode estar vinculado a sistemas clientelistas, a sindicatos, a grupos religiosos, a militares, a grupos originários, a oligarquias de agronegócio, etc. O posicionamento de setores da elite partidária, da base eleitoral ou de grupos de interesses com relação ao governo influencia no processo de deliberação sobre temas de política externa, principalmente quando há novas eleições e um novo governante assume um cargo público, ou seja, as *constituencies* são muito importantes para a condução da política externa. Hermann (1990, p. 6-8), aponta que a maioria dos estudos sobre a reorientação da política externa vinculada aos sistemas domésticos tiveram como foco os EUA, analisando a influência da opinião pública, das elites partidárias, dos partidos políticos e da oposição no processo de condução da política externa.

Vale ressaltar que o artigo de Hermann foi escrito em 1990, porém, apesar dos avanços nos estudos sobre mudanças na política externa, ainda há muito a ser explorado, especialmente com relação ao caso brasileiro. Dessa forma, expandindo a análise para além da dinâmica estadunidense, é possível inferir que, dependendo do apoio interno às políticas adotadas e do vínculo de grupos de interesses, das *constituencies* e das elites partidárias a

⁷⁵ Modificação na composição das elites contribui para a alteração da política externa.

⁷⁶ Agentes políticos capacitados podem contribuir ou resistir para a superação de um problema.

⁷⁷ Auxilia em mudança de ajuste, uma vez que a comunicação, seja pela má interpretação ou pelo uso equivocado de uma informação, pode ajudar ou atrapalhar no controle da situação em questão.

⁷⁸ Auxilia em uma mudança profunda de orientação internacional.

setores do governo, a política externa de um Estado também pode sofrer reorientação. Essa possibilidade está fundamentada no fato de o âmbito doméstico influenciar na formulação e no processo de tomada de decisão da política externa (HERMANN, 1990, p.6-8).

A tomada de decisão em política externa é, portanto, feita por indivíduos, que, por sua vez, conduzem as instituições. Dessa forma, as condições burocráticas também podem influenciar no processo, seja através de algum tipo de resistência, de inércia burocrática ou até mesmo de desempenho pífio de procedimentos operacionais. Além disso, a comunicação, com trocas precisas de informação e especialmente com *feedback*, pode influenciar na reorientação. Esse elemento é destacado por Hermann (1990) no intuito de expressar a importância dos mecanismos de controle, para reverter situações em que a condução da política externa está sendo pouco produtiva. Com a tomada de consciência acerca dos problemas, o tomador de decisão pode tentar reverter o quadro com medidas de correção. Através da comunicação e do fluxo de informação, eles também podem antecipar, através do conhecimento e do aprendizado, os momentos de crise, de modo a atuar, em tempo hábil, limitando o agravamento de quaisquer situações contenciosas. Através da aprendizagem, o tomador de decisão também pode recuperar, rejeitar ou adaptar uma possível solução para um problema. O aprendizado histórico com situações anteriores pode contribuir para que uma decisão seja tomada. No caso brasileiro, como será visto adiante, o aprendizado foi uma condicionante essencial para a tomada de decisão durante as crises políticas da Unasul (HERMANN, 1990, p. 6-10).

Quando os *decision makers* estudam a situação e identificam a natureza do problema, as informações e a aprendizagem com situações semelhantes que ocorreram anteriormente podem ajudar a apontar as possíveis soluções. Esse processo pode ser sinuoso, com avanços e retrocessos até que se encontre uma saída plausível. Hermann (1990, p.13-20) pontua que esse processo de tomada de decisão passa por sete estágios. São eles: expectativas, estímulos externos, reconhecimento de informações discrepantes, postulação de uma conexão entre o problema e a política, desenvolvimento de alternativas, construção de consenso para a escolha até alcançar a implementação da nova política.

Diante desses fatores que influenciam as mudanças, Hermann, elenca quatro possíveis agentes transformadores da política externa. São eles: o líder, a burocracia, a reestruturação doméstica e os choques externos (HERMANN, 1990, p. 6-10).

Os *líderes* são indivíduos que agregam suas percepções e visões de mundo à dinâmica política. Eles são capazes de alterar a política externa, diante de quaisquer contextos que exijam modificações. As lideranças dispõem de influência burocrática, elas podem

modificar a política externa. Quando novas lideranças surgem, elas podem identificar alternativas políticas, gerando a reorientação política. Dessa forma, a mudança de governo pode influenciar nesse processo. Já a *burocracia*, segundo agente transformador elencado por Herman (1990), é composta pelos altos funcionários, não necessariamente a todos eles, mas sim a grupos que se interessam pela pasta internacional. A *reestruturação doméstica*, terceiro agente transformador, pode se manifestar quando as bases de apoio à governabilidade são desestruturadas. Por fim, o último agente transformador corresponde aos *choques externos*. Esses choques acontecem fora das fronteiras do Estado em questão. São eventos internacionais difíceis de serem ignorados e que promovem mudanças na forma como os Estados se comportam internacionalmente. Diante da natureza globalizada, os impactos de *choques externos* são sintomáticos e exigem mudanças de posicionamento político (HERMANN, 1990, p 2-14).

Esses quatro agentes apontados por Hermann (1990) possuem potencial de transformação. Podem estar envolvidos no processo de tomada de decisão e conseqüentemente na possível reorientação da política externa. O Modelo de Hermann está expresso abaixo, na Figura 5.

Figura 5: Modelo de Hermann



FIG. 1. The mediating role of decision processes between change agents and degree of policy change.

Retirado de: Hermann (1990, p. 13).

Depois de tomar esse modelo como referencial analítico, considerando a importância desses quatro agentes e do contexto em que a decisão é tomada, cabe identificar como as lideranças, a burocracia, a estrutura doméstica e os choques externos atuaram no processo de tomada de decisão brasileira. Por isso, esses agentes transformadores da política externa serão explorados, a seguir, levando em consideração o contexto brasileiro.

A ordem jurídica do Brasil para lidar com tratados internacionais é fundamentada no sistema dualista, em que o nível interno e o internacional precisam atuar conjuntamente para a consecução de política externa, fazendo com que os atos internacionais sejam legitimados, respeitando os princípios da Constituição de 1988. Os acordos são firmados internacionalmente por representantes diplomáticos, de maneira provisória. Esses acordos tornam-se efetivos apenas quando o nível doméstico os ratificam, depois de avaliar a constitucionalidade do que foi negociado. Por isso, todos os agentes transformadores de nível interno, descritos por Hermann (1990), influenciam a política externa brasileira.

No Brasil, em função de uma construção histórica, as principais lideranças envolvidas no processo de tomada de decisão estão prioritariamente relacionadas ao Poder Executivo. Desde o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), a diplomacia presidencial tem exercido influência cada vez maior na política externa brasileira. A Operação Pan-Americana, que consistiu na construção de uma estratégia desenvolvimentista multilateral para a América Latina, foi simbólica, porque contou com a participação ativa de Kubitschek articulando a operação diretamente com o presidente estadunidense Dwight Eisenhower (1953-1961), através do envio de cartas.

A estrutura de formulação da política externa brasileira, em função do forte poder de influência do Executivo, torna possível que, diante de uma possibilidade de crise política regional, o governo se posicione de maneira rápida. No entanto, esse alto desempenho do Executivo é criticado, porque promove concentração de poder e pelo fato de que, em determinadas circunstâncias, as políticas adotadas podem ser caracterizadas apenas como políticas de Governo e não políticas de Estado.

O Itamaraty⁷⁹ é a principal instituição do poder Executivo responsável pela implementação da política externa, tanto regional quanto internacionalmente. Sua organização e competência estão dispostas na seção IV, Art. 33, do Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002, identificando atividades vinculadas aos serviços diplomáticos e consulares (PLANALTO, 2002).

De acordo com o Itamaraty (2016f; 2016g), sua representação é feita através de “139 Embaixadas, 52 Consulados-Gerais, 11 Consulados, 8 Vice-Consulados, 13 Missões ou Delegações e 3 Escritórios”. Além disso, o Itamaraty (2016g) declarou, em seu site oficial, que se relaciona diplomaticamente com todos os países integrantes da ONU e contava, em

⁷⁹ O Ministério das Relações Exteriores é comumente chamado de Itamaraty, porque já foi localizado no Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro. O Palácio dos Arcos é a sua sede atual, em Brasília.

2015, com um quadro de “1.565 diplomatas, 839 oficiais de chancelaria, 574 assistentes de chancelaria e 441 servidores públicos”.

Zairo Cheibub (1985) é uma das principais referências da literatura sobre o processo de burocratização e especialização técnica do Itamaraty, que culminou no seu insulamento. Para Cheibub (1985), a diplomacia brasileira passou por três fases principais: *diplomacia imperial*, *diplomacia carismática* e *diplomacia burocrático-racional*. A *diplomacia imperial* foi um período marcado pelo patrimonialismo e pela condução da política externa feita pela elite. Esse período se inicia com o reconhecimento internacional da independência do Brasil e a sua consequente inserção internacional até a chegada do Barão do Rio Branco ao comando do Itamaraty, entre 1902-1912. A segunda fase corresponde à *diplomacia carismática*, em que o personalismo do Barão do Rio Branco imprimiu a centralização do Itamaraty. Por fim, a *diplomacia burocrático-racional* representou o fortalecimento institucional, especialmente a partir da década de 1930, em que os diplomatas já não eram mais recrutados por pertencerem à elite por si só, mas sim por suas capacidades, através de instrumentos de seleção como o concurso público.

Vale destacar que diante dessa construção histórica fundamentada no patrimonialismo e no personalismo, atingir um nível de qualificação burocrática não era considerado lesivo, visto que havia uma intencionalidade de construir um ambiente burocrático com racionalidade neutra, distante da influência partidária. Porém, ao longo do tempo, essa condição produziu um isolamento do Itamaraty de outras esferas públicas, fazendo com que as conexões com outras instituições governamentais, com a sociedade civil e com as elites partidárias ficassem à margem no processo de tomada de decisão. Pode-se dizer que a política externa brasileira era pouco inclusiva, em função da falta de mecanismos institucionais que permitissem o diálogo entre o Itamaraty e a sociedade em si.

Apesar disso, a política externa começou a se democratizar e a se consolidar como uma política pública, por isso os questionamentos sobre o seu insulamento tornaram-se cada vez mais constantes. Não há um consenso sobre essa situação de insulamento na literatura, por isso cabe trazer ao debate alguns argumentos sobre os avanços e os retrocessos no processo de democratização da política externa.

Depois da Guerra Fria, a política externa brasileira começou a se democratizar, tendo a Constituição de 1988 como marco. De acordo com Lopes (2011, p.68), os arquivos do Itamaraty, que historicamente eram guardados a portas fechadas, tornaram-se disponíveis para consulta pública, a partir de 1992. Essa medida foi simbólica, porque permitiu um avanço nas

pesquisas sobre política externa, ao garantir o acesso de pesquisadores ao acervo do Itamaraty.

Apesar dessa característica de insulamento, com a redemocratização do Brasil e com a ampliação da globalização, o setor burocrático brasileiro ampliou sua agenda para temas internacionais, fazendo com que esse insulamento se diluísse em função da necessidade de cooperação com outras instituições do governo.

Milani e Pinheiro (2013, p.17) apontam que, com a globalização, diversos temas internacionais foram incorporados por outras agências do governo, o que estimulou a cessão de servidores do Itamaraty a outras agências do governo, com o objetivo de melhor articular as pautas internacionais e as *issue areas*, em outras instâncias governamentais. Essa troca permite uma transversalidade de temas, possibilitando a ampliação da *accountability horizontal* (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 32-35).

É justamente essa nova articulação institucional, cada vez mais intensa, que amplia a discussão sobre a diluição do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores na formulação de política externa, tornando-a paulatinamente mais democrática.

A transição para um regime democrático no Brasil fez com que houvesse um estímulo à politização dos temas de política externa, tornando-os mais próximos da sociedade, gerando discussões e um certo nível de demanda por participação. Com o envolvimento cada vez maior da academia e da opinião pública, essa demanda por uma porosidade institucional no Itamaraty foi se fortalecendo.

Vale destacar também que a iniciativa do governo, em 2014, de criar o Livro Branco da Política Externa é válida, porque almeja transformar os princípios, valores e prioridades da política externa brasileira em informações de caráter explicitamente público, facilitando o diálogo entre diplomatas e a sociedade civil.

Essa abertura institucional se reflete, em especial, nos estudos acadêmicos. Mesmo com abordagens ainda focadas prioritariamente no aspecto histórico, com parco viés analítico, os estudos brasileiros estão cada vez mais maduros e sofisticados, fazendo uso do arcabouço teórico de Análise de Política Externa. O número de pesquisas e de grupos de estudos sobre política externa tem se ampliado, ainda que esses estudos não sejam incorporados pelo governo na formulação de uma estratégia de política externa como se fossem *think tanks*.

De acordo com Penna Filho (1999, p.33), o perfil dos profissionais que solicitaram pesquisas no arquivo do Itamaraty, entre 1987-1998, era prioritariamente formado por

professores pesquisadores, estudantes, diplomatas e jornalistas⁸⁰, demonstrando que o interesse pela política externa tem sido cada vez mais democrático. Trata-se de um processo gradual, porém, muitas vezes, lento.

O diálogo é instrumento próprio da diplomacia, que já foi definida como "o diálogo entre países". Nas democracias modernas, como a brasileira, este diálogo diplomático não se restringe ao plano internacional. Os temas de política externa têm mobilizado, cada vez mais, o interesse e a atenção dentro do País, à medida que se amplia a projeção externa do Brasil e cresce a percepção no plano interno sobre a relevância dos assuntos internacionais, sua complexidade e seu impacto sobre a realidade e os destinos nacionais. O diálogo diplomático é hoje, também, um diálogo dentro do país (FIGUEIREDO MACHADO, 2014).

Essa tendência a horizontalizar a tomada de decisão de política externa é importante para ampliar a democracia brasileira. Isso porque a lógica democrática indica o aumento da participação de diversos setores na política externa, ou seja, na medida em que a democracia se consolida, a política externa é mais discutida pela sociedade. Essa democratização amplia também os mecanismos de *accountability vertical, horizontal e social*.

O Itamaraty exerce, de maneira ativa e inclusiva, as funções que lhe cabem de coordenação da ação internacional do Governo brasileiro, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Presidenta Dilma Rousseff. No exercício dessas funções, o Itamaraty tem que estar sempre aberto ao diálogo com todos os setores da sociedade; tem que estar muito próximo do Parlamento, do Judiciário e de outras instâncias do Governo federal, estadual e municipal; e tem que saber ouvir os conselhos, as recomendações e as críticas construtivas, sempre em nome do aprimoramento do serviço exterior e da política externa brasileira (FIGUEIREDO MACHADO, 2014).

Apesar desse importante avanço com relação à disponibilidade do arquivo do Itamaraty ao acesso público e a transversalidade de temas de política externa em outras agências do governo, é preciso pontuar que a relação entre a diplomatas e acadêmicos é ainda precária, o que dificulta o processo de horizontalização da tomada de decisão. De acordo com Miyamoto (2011, p. 25), no Brasil, a sociedade, historicamente, não foi consultada sobre os temas relacionados à política externa, demonstrando a resistência do Itamaraty a “influências externas” à instituição, indicada pela proibição ao acesso público dos arquivos do Itamaraty até a década de 1990. A falta de diálogo com a academia faz com que com a pesquisa científica brasileira fosse vista, como um “exercício retórico”, diante da parcimoniosa assimilação governamental sobre as percepções adquiridas pelos pesquisadores.

Essas considerações sobre a concentração do poder decisório no Itamaraty contribuem para fomentar um comportamento cauteloso do Brasil no exterior, de modo a não

⁸⁰ De acordo com a análise de Penna Filho (2011, p. 33), os 184 solicitantes de acesso ao acervo do Itamaraty eram “Professores (98), Estudantes (31), Diplomatas (16), Jornalistas (10), Advogados (8), Economistas (5), Engenheiros (2), Militares (2), Oficial de Chancelaria (1), Tradutor (1), Clérigo (1), Médico (1), Bibliotecário (1), Arquivista (1), Estagiário (1) e Indeterminados (5)”.

incitar participação de agentes externos, especialmente com relação a temas polêmicos, delicados ou comprometedores.

O Itamaraty é, portanto, uma instituição que almeja a democratização, porém ainda dispõe de autonomia decisória. Essa autonomia é caracterizada pela academia como insulamento burocrático, na definição de Nunes (2003, p. 34):

É o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas.

De acordo com Milani e Pinheiro (2013, p. 11-13), atribuir às instituições e aos indivíduos a tomada de decisão em política externa tornou-se insuficiente, apesar de ainda serem proeminentes.

A tomada de decisão na política externa brasileira é multicausal, ou seja, é resultante da interação e da influência de diversos fatores e atores. Porém, mesmo diante dessa diversificação de atores no processo de formulação e tomada de decisão em política externa, quando se trata de decisões de relevo, são extremamente parcimoniosas quaisquer ações e tomadas de decisão que não emanem das deliberações do Itamaraty. Dessa forma, cabe destacar que ainda há proeminência do Itamaraty na elaboração e na execução das estratégias de política externa.

De acordo com Onuki e Oliveira (2006, p.145), em países latino-americanos, a política externa não é debatida com vigor em períodos eleitorais. Mesmo quando alguns tópicos da agenda diplomática são discutidos durante as campanhas, não são caracterizados como um “fator determinante direto de voto”. Essa baixa relevância é atribuída à passividade do Legislativo em temáticas de política externa.

O Brasil segue a tendência regional, assinalada por Onuki e Oliveira (2006), porque os temas de política externa não estão amplamente difundidos pela sociedade. Oliveira (2005) argumenta que dos estudos acadêmicos brasileiros apontam, em grande parte, que o Estado desempenha proeminente a função de elaboração da política externa e que a sociedade, salvo algumas exceções, se mantém à margem desse processo. Dessa forma, as instituições e suas instâncias burocráticas ocupam papel de destaque no processo de elaboração da política externa. A burocracia, nesse sentido, se relaciona intimamente com a lógica administrativa de execução da política externa.

A democracia no ambiente doméstico entra como um insumo na fórmula da projeção internacional do Brasil. Não há referência, explícita ou velada, à aplicação dos critérios da democracia formal ao exercício da política externa brasileira. O chefe de Estado age como plenipotenciário da nação, sem fazer consultas à sociedade sobre os conteúdos específicos da PEB (LOPES, 2010, p. 9).

A burocracia, definida por Hermann (1990), é um agente transformador de política externa. É formada por ministérios, agências e secretarias especializadas, ministros, assessores, parlamentares, integrantes de gabinetes e altos funcionários, interessados na pasta internacional. Por isso, para compreender as possíveis reorientações de política externa brasileira, é necessário conhecer a sua estrutura administrativa de tomada de decisão.

A burocracia brasileira é composta por três poderes, que dispõem de instrumentos de influência e participação na política externa. Na Constituição democrática de 1988, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário dispõem de instrumentos para intervir no processo *ex ante*⁸¹ e *ex post*⁸² de *decision making* em política externa.

No Art. 84, inciso VII e VIII, o texto constitucional descreve que cabe ao Executivo⁸³, na figura do presidente da República se relacionar com outros Estados, e determinar quem são os seus agentes diplomáticos, além de “celebrar tratados, convenção e atos internacionais”, com a anuência do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Ao Congresso, cabe então, como sugere o Art. 49, inciso I, garantir, através do decreto legislativo, que os tratados não “acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Ou seja, o Legislativo deve apreciar a matéria que foi definida nos tratados, convenções e atos internacionais, de modo a garantir que as decisões tomadas não lesem o Estado (BRASIL, 1988).

Vale destacar que no Art. 50, parágrafo 1º, o Congresso Nacional e as suas respectivas comissões especiais podem convocar quaisquer ministros do poder Executivo, incluindo o chanceler, para prestar esclarecimentos ou apresentar alguma pauta específica de interesse legislativo. É através desse mecanismo formal que o Itamaraty pode dialogar sobre a formulação ou a efetivação de alguma tomada de decisão em política externa (BRASIL, 1988).

Já o Supremo Tribunal Federal tem a função de resolver disputas litigiosas no âmbito internacional que envolvam o Brasil, como prevê o Art. 102, incisos I, e e II, c. De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, nenhum acordo internacional se sobrepõe à Constituição Federal de 1988. Depois de promulgados, os tratados, convenções e atos

⁸¹ Expressão originária do latim que significa antes do evento, da tomada de decisão.

⁸² Expressão originária do latim que significa depois do evento, da tomada de decisão.

⁸³ O Executivo também tem o poder de legislar.

equivalem a leis ordinárias, exceto pelos acordos de Direitos Humanos, como prevê o Art. 5, inciso LXXVIII, § 3º, que expressa a necessidade da aprovação das duas casas do Congresso Nacional, em dois turnos, com uma maioria de três quintos dos votos, para o tratado possa equivaler a emendas constitucionais (BRASIL, 1988).

Com a exposição sobre o aspecto formal das atribuições dos três poderes no tocante à política externa, é possível inferir que as instâncias burocráticas precisam atuar conjuntamente para concluir tratados. Porém, o aspecto formal espalha nas condições reais. Em função da coalização presidencial, formada para garantir a governabilidade, e do insulamento do Itamaraty, há um déficit democrático entre as instâncias de poder, no tocante à política externa, de tal forma que o Legislativo e o Judiciário passaram a ser apenas legitimadores de ações realizadas pelo Executivo, em um comportamento passivo e pouco propositivo.

Com o processo de redemocratização do Brasil, o Legislativo e o Judiciário têm se articulado cada vez mais com os grupos de interesse, com a opinião pública e com a mídia, etc. Esse processo cada vez mais participativo, no entanto, ainda não se transformou em capacidade de agencia. Porém, ainda há assimetria participativa entre os três poderes e entres os poderes e a sociedade, no tocante aos temas de política externa, posicionando o Legislativo e do Judiciário em um lugar distante da posição de agente transformador da política externa, como descritos no modelo de Hermann (1990). Ou seja, o Legislativo e o Judiciário participam do processo, influenciam, mas formulam nem executam a política externa, por isso não a transforma.

Em contrapartida, o Itamaraty, com seus ministros e diplomatas, é comumente identificado como agente responsável por transformações. A implementação da Política Externa Independente (PEI), durante a década de 1960, por San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro é um exemplo da capacidade dos funcionários do Itamaraty de transformar a política externa, ao adotar como estratégia as noções do nacional desenvolvimentismo (KHALIL; ALVES, 2014, p. 687-688).

Em um contexto mais recente, Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia⁸⁴ também foram responsáveis por alterações na política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que ficou conhecida como “ativa e altiva”. Diante dessas possibilidades de agir como transformadores, a figura do presidente, líder máximo do Executivo, assim como as lideranças das demais instâncias burocráticas federais, ligadas ao Executivo, atuam como agentes transformadores da política externa brasileira.

⁸⁴ Assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais.

Em pesquisa realizada por Anastasia, Mendonça e Almeida (2012), verificou-se a política externa não é tema exclusivo do Executivo e que os legisladores, com preferências por temas de política externa, possuem mecanismos constitucionais e infraconstitucionais para intervir *ex ante* e *ex post* em temas sobre as relações internacionais do Brasil, especialmente pelo seu poder de veto.

Quando o Legislativo, representante da vontade popular, participa da formulação da política externa, demonstra maior estabilidade e confiabilidade internacional, porque se tem como pressuposto que diversos setores da sociedade estão inseridos no processo de negociação, promovendo a noção de que as decisões tomadas são resultantes dos interesses democráticos, não de vontades particulares do Executivo.

A política externa, como tantas outras, é uma política pública. A criação e ampliação de espaços democráticos de participação da sociedade civil junto ao governo é sempre bem-vinda. Evidentemente, esses espaços devem ser plurais e contemplar os diversos setores da sociedade, como, aliás, é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. As responsabilidades quanto à definição e implementação de política externa continuarão a ser da Presidência da República e do Itamaraty. Mas a existência de organismos consultivos é sempre positiva. É assim no plano das políticas internas, é assim no contexto da política externa (ROUSSEFF, 2014).

Diniz (2012, p.182) relembra a coalizão no Congresso Nacional e a influência do Executivo podem explicar o porquê de as deliberações do Executivo quanto aos atos internacionais adquirirem grandes índices de aprovação. Porém, essa aprovação não se trata apenas de uma vantagem do grupo governista com relação a oposição, mas sim de um interesse real de parlamentares em discutir a temática de política externa.

Os parlamentares são atores interessados em discutir e analisar questões de política externa. A participação dos membros do Legislativo e mesmo uma atuação mais assertiva não se limitam à apresentação reservas aos projetos de decretos legislativos. Há outros mecanismos de atuação parlamentar que também recaem sobre o processo decisório, demonstram não somente ocorrências de outras formas de participação dos parlamentares no processo deliberativo, como também exemplificando situações de acirradas divergências quanto conteúdo substantivo de certos atos internacionais; Parlamentares desinteressados não desperdiçariam tempo debatendo questões que não lhes interessam (DINIZ, 2012, p. 182).

De modo geral, o Legislativo tem sido cada vez mais participativo. Apesar desse interesse de alguns parlamentares, a governabilidade tem sido construída pelo presidencialismo de coalizão, de modo a criar preponderância do poder Executivo.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para obtenção de recursos visando retorno eleitorais é votar disciplinadamente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 85).

A coalizão política é fundamentada, de acordo com Limongi e Figueiredo, (1995, 1998, p. 81-83), por uma disciplina partidária⁸⁵, porque a referência legislativa é o partido, não o legislador em si, por isso em votações, os legisladores acompanhariam o voto do partido.

O Legislativo, apesar dos avanços, ainda apresenta *low profile* na formulação da política externa, seja por falta de interesse, preparo técnico ou desconhecimento sobre a pasta. Essa perspectiva auxilia na compreensão a respeito do baixo desempenho do sistema de *checks and balances* no Brasil. As coalizões tendem a gerar déficit institucional que favorece o poder Executivo, tanto o presidente quanto os ministros especializados. Em outras palavras, o Executivo torna-se ator preponderante na definição da política externa, ao passo que a diplomacia⁸⁶ exerce a função de implementar, cabendo ao Ministério das Relações Exteriores o desempenho dessa função.

Ao analisar os agentes transformadores, apontados por Hermann (1990) de acordo com o caso brasileiro, é possível afirmar que, em menor ou maior grau, todos participam da política externa brasileira, como será explorado a seguir.

A organização institucional do poder é importante, porque a dinâmica interna pode afetar a política externa em várias dimensões, por isso a *reestruturação doméstica* é apontada com um agente de mudança. No Modelo de Hermann (1990), as mudanças podem ser vislumbradas tanto na alteração de preferências eleitorais dos grupos quanto na natureza de regimes políticos. As mudanças também podem acontecer com a desestruturação de um sistema de clientelismo ou de dominações religiosas, étnicas e militares (HERMANN, 1990, p. 2-14).

No caso brasileiro, o ambiente doméstico historicamente influenciou e continua influenciando a formulação de política externa. Grupos de interesse⁸⁷ ligados ao agronegócio, por exemplo, obtiveram espaço político desde a formação da República. De igual maneira, atualmente, a bancada ruralista exerce um forte protagonismo no Congresso, influenciando a tomada de decisão, especialmente quanto ao modelo econômico, aos acordos de exportação de *commodities*, às políticas ambientalistas, etc.

⁸⁵ Vale destacar que a ideia de disciplina partidária não é unânime na academia, sendo questionada, principalmente em função das trocas constantes de partido políticos, feitas pelos políticos.

⁸⁶ Cabe mencionar que a diplomacia também pode ser presidencial.

⁸⁷ Outros grupos de interesses também compõem o Congresso. A vulgarmente conhecida bancada BBB (Boi, Bala e Bíblia) defende os interesses dos agropecuaristas, dos setores conservadores com relação à segurança pública, e dos religiosos, respectivamente.

O Brasil já vivenciou mudanças em seu regime político, na década de 1980, transformando a política externa da época, através dessa reestruturação doméstica. No entanto, depois da transição democrática e a promulgação da Constituição de 1988, não houve alterações domésticas significativas que pudessem implicar na mudança de curso da política externa brasileira. As estruturas econômica, cultural, religiosa, social e política não sofreram transgressões que implicassem em alterações de política externa, por isso esse agente pode vir a ser relevante, mas não tem tido potencialidade no Brasil dos últimos vinte anos.

Alguns acontecimentos domésticos foram importantes para alavancar, no plano internacional, um perfil ativo da diplomacia presidencial, no século XXI, como a propositura de planos de combate à fome e a descoberta do pré-sal (RICUPERO, 2010, p. 37-38).

No âmbito doméstico, é possível inferir que houve certo grau de continuísmo, quanto aos objetivos, nas políticas adotadas por Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. No entanto, com as mudanças internas envolvendo a economia, Dilma teve de adaptar esse continuísmo a um novo contexto de redução de gastos públicos. Em função disso, a quantidade de viagens ao exterior foi inferior ao do governo Lula. Além disso, eventos internacionais, como a Rio+20 e a Copa do Mundo de Futebol contribuíram para que o Brasil realizasse muitas negociações em território nacional.

Os *choques externos* também são variáveis que influenciam a política externa. A Guerra Fria, utilizada como exemplo por Hermann (1990), também contribuiu para as alterações no contexto brasileiro, tanto na conformação de alianças quanto na transformação do regime político. Em diversos momentos históricos, a política externa brasileira adquiriu um perfil reativo quanto ao contexto internacional, dessa forma, choques externos contribuem para alterar a política externa brasileira. Durante o século XXI, alguns acontecimentos foram relevantes para o cenário brasileiro.

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, o olhar político dos EUA se direcionou ao Oriente Médio. De maneira concomitante, a China começou a se destacar como potência econômica, reconfigurando a inserção econômica da América do Sul no sistema internacional. Houve um movimento de hibridismo econômico, relacionado a ideia de nacional desenvolvimentismo com as premissas do neoliberalismo, o que Vadell e Carvalho (2014) denominam de *novo desenvolvimentismo*, mas que também recebe o nome de *pós-neoliberalismo*. Diante desses aspectos, estimulados por choques externos, o Brasil passou a estabelecer novas parcerias, de cooperação Sul-Sul (VADELL; CARVALHO, 2014, p. 75-103).

Ademais esta revolução nas estruturas anacrônicas de poder ocorre em um contexto geopolítico de afastamento dos EUA da região que vem acontecendo desde o governo Bush, quando as prioridades estratégicas dos EUA foram redefinidas após os atentados de 11 de setembro. Especialmente após das eleições de Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correia o governo estadunidense tem, velada, mas insistentemente, sugerido que o Brasil assumira o papel do “xerife” regional no sentido de garantir a estabilidade da América do Sul (LIMA, 2012, p. 1-2).

Durante o século XXI, alguns eventos representaram choques externos e redesenharam a conjuntura internacional: os atentados de 11 de setembro de 2001; a *Guerra ao Terror*; as intervenções militares dos EUA no Iraque e no Afeganistão; a Primavera Árabe; a delação de espionagem da *National Security Agency* (NSA); a crise financeira de 2008 e os seus desdobramentos internacionais, especialmente na zona do euro; e a ascensão da China.

Diante desse contexto, o fortalecimento do hibridismo econômico dos países em desenvolvimento estimulou a cooperação e a multilateralidade do G-20, em detrimento do G-7, favorecendo o diálogo entre países emergentes. Com a realocação da política externa dos EUA para o Oriente Médio, a América Latina passou se articular de maneira mais independente. Com esse hiato de poder, as principais lideranças regionais, ainda que heterogêneas, assumiram protagonismo nos processos de integração regional. (CORNETET, 2014, p. 141-142; RICUPERO, 2010, p. 38-41).

Vale destacar que a cooperação Sul-Sul esteve presente tanto nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva quanto no de Dilma Rousseff, demonstrando certo grau de continuidade. Cornetet (2014, p. 140) defende que, em uma análise comparada sobre os aspectos gerais da política externa brasileira, durante os governos de Lula e de Dilma, houve “contenção na continuidade”. Sua pesquisa, que também fez uso do Modelo de Hermann (1990), identificou que os objetivos da política externa foram mantidos durante as duas gestões presidenciais, mas a política externa de Dilma, sem pormenorizar, foi “menos propositiva e menos ousada”.

Esta dissertação analisa, com contribuições teóricas do Modelo de Hermann (1990), o contexto brasileiro do século XXI, de modo a comparar o desempenho do Brasil nas gestões de crises políticas geridas pela Unasul, através das reuniões extraordinárias do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, verificando se Lula e Dilma atuaram de maneira semelhante ou se houve reorientação da política externa. Dessa forma, o comportamento da política externa brasileira nas crises políticas será explorado na próxima seção.

3.2 O comportamento brasileiro nas reuniões extraordinárias da Unasul

Neste tópico, o comportamento brasileiro, nas reuniões extraordinárias da Unasul, será analisado, levando em consideração o comportamento das gestões presidenciais. O enfoque será direcionado à condução da política externa brasileira, levando em consideração a decisão tomada pelo Brasil com relação às crises políticas de ameaça à ordem democrática na América do Sul.

Durante o período selecionado para esta pesquisa, compreendido entre 2008 e 2014, o Brasil foi governado por dois presidentes distintos: Luiz Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato, e Dilma Vana Rousseff, em seu primeiro mandato. Ambos pertencem ao mesmo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), mas cada presidente detém um perfil de governança, de modo que, apesar de apoiarem princípios progressistas, podem se comportar de maneiras distintas para atingir os mesmos objetivos.

Em ordem cronológica, as duas primeiras crises democráticas que eclodiram na reunião e foram geridas pela Unasul, da Bolívia, em 2008, e do Equador, em 2010, aconteceram durante a gestão de Lula, ao passo que as duas últimas crises, do Paraguai, em 2012, e da Venezuela, em 2014, aconteceram na gestão de Dilma. Essa distribuição auxilia o processo de análise comparativa, com duas crises, geridas pela Unasul, eclodindo a cada gestão presidencial.

Durante as crises, a Unasul convocou reuniões extraordinárias do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo para negociar uma possível solução. O objetivo dessas reuniões extraordinárias da Unasul era salvaguardar a democracia na América do Sul, em períodos de crise, atuando em um tempo hábil, de modo a não provocar ruptura à ordem constitucional e democrática dos Estados atingidos. O Brasil, integrante da Unasul, está subordinado a esse objetivo, porque aderiu ao *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia*, dispositivo que protege os Estados da região contra conversões antidemocráticas.

Durante as crises que estão sendo analisadas nesta pesquisa, estiveram à frente do Ministério das Relações Exteriores do Brasil quatro ministros. Celso Amorim foi ministro de Relações Exteriores durante os dois mandatos de Lula. Quando Dilma assumiu a presidência, Amorim foi chamado para ser ministro da Defesa, enquanto Antonio Patriota assumiu a pasta internacional. Com o afastamento do ministro Patriota, depois do incidente envolvendo o senador boliviano Roger Pinto Molina, Eduardo dos Santos ocupou o cargo até que Luiz Alberto Figueiredo fosse nomeado para o Ministério.

Quadro 5: Ministros das Relações Exteriores de Lula e Dilma

Presidente	Chanceler	Início do mandato	Fim do mandato
Luiz Inácio Lula da Silva	Celso Amorim	1 jan. 2003	31 dez. 2006
Luiz Inácio Lula da Silva	Celso Amorim	1 jan. 2007	31 dez. 2010
Dilma Rousseff	Antonio Patriota	1 jan. 2011	26 ago. 2013
	Eduardo dos Santos	26 ago. 2013	28 ago. 2013
	Luiz Alberto Figueiredo	18 ago. 2013	31 dez. 2014

Elaborado pela autora.

Vale ressaltar que os quatro ministros tiveram papel de relevo nesta análise, uma vez que também atuaram como representantes diplomáticos do Brasil junto à Unasul e ao consequente processo de gestão das crises políticas. Por isso, para analisar o posicionamento brasileiro, é preciso retomar alguns aspectos sobre como o Brasil conduziu o processo de gerenciamento de crises na Unasul, o que inclui o desempenho dos respectivos ministros das Relações Exteriores de Lula e de Dilma.

Na crise boliviana, que eclodiu, em 2008, o Brasil, juntamente com Argentina e Colômbia, compôs o *Grupo de Países Amigos da Bolívia*, para acompanhar o desenvolvimento do conflito, na busca de um diálogo entre governistas e opositores. Porém, os esforços do grupo, criado a pedido da Bolívia, não contiveram a crise política motivada pelas disputas pelos recursos de hidrocarbonetos, por isso a Unasul decidiu se reunir. Dois encontros do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo foram marcados em 2008 para discutir o assunto.

A primeira reunião extraordinária do Conselho aconteceu em Santiago, dias depois dos conflitos envolvendo as explosões de gasodutos, em setembro de 2008. O Brasil foi representado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, seu posicionamento foi bastante cauteloso com relação à atuação da Unasul, no conflito boliviano, diante de um receio de que esse auxílio pudesse ser considerado como ingerência externa.

Essa resistência pode ser interpretada como receio sobre a efetividade institucional da Unasul, ou seja, uma falta de confiabilidade nos mecanismos de ação da instituição, que de fato, era recente, mas foi estruturada através dos esforços diplomáticos brasileiro. Além disso, o respeito à soberania é uma das condições basilares da instituição, sendo esse um dispositivo do próprio Tratado Constitutivo da Unasul, que igualmente foi estruturado com apoio do Brasil. Dessa forma, a Unasul dificilmente violaria o seu próprio Tratado Constitutivo, atuando contra a vontade da Bolívia, configurando ingerência externa. Por isso, a propositura de uma reunião extraordinária, que teve anuência do governo boliviano, deveria ter sido

enxergada com maior confiabilidade por parte do governo brasileiro. Apesar de um comportamento excessivamente cauteloso, ao final da reunião, o Brasil assinou a *Declaración de La Moneda*, defendendo Evo Morales e lamentando as tentativas de violações instituições.

No segundo encontro da Unasul para tratar da crise boliviana, o Brasil foi o anfitrião. A reunião da Unasul aconteceu no mesmo dia da Cúpula do Mercosul e a Calc, em Salvador, em 16 de dezembro de 2008. O Brasil foi representado pelo presidente Lula. O posicionamento brasileiro neste segundo encontro sobre a crise da Bolívia não gerou impacto. Por ter sido o anfitrião, o Brasil poderia ter atuado de maneira mais propositiva, porém, a atuação foi via multilateral, em consonância com as disposições dos demais integrantes da Unasul, que produziram um documento final em solidariedade ao governo da Bolívia. O Brasil continuou com um comportamento cauteloso, atuando sempre em conjunto com os demais países, sem manifestar protagonismo e mantendo o seu posicionamento de apoio ao governo de Evo Morales.

Já a segunda crise, gerida pela Unasul, foi motivada pela insubordinação da Polícia Nacional do Equador, em 2010. A Unasul convocou uma reunião extraordinária que aconteceu em Buenos Aires, no dia 1 de outubro de 2010. Apesar de se tratar de uma reunião extraordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, o Brasil não foi representado por seu presidente, tampouco pelo vice-presidente, nem mesmo por seu ministro das Relações Exteriores. A representação diplomática brasileira foi conferida ao vice-chanceler da época, Antonio Patriota, que estava atuando como ministro interino.

A ausência do presidente Lula na reunião foi motivada pelo cumprimento da agenda eleitoral⁸⁸, visto que restavam apenas dois dias para o primeiro turno das eleições presidenciais de 2010. O vice-presidente de Lula, José Alencar, não compareceu por problemas de saúde, foi hospitalizado dias depois, chegando a falecer em março de 2011. Já Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores, não compareceu à reunião da Unasul em Buenos Aires, porque estava em missão diplomática oficial no Haiti, por isso a representação ficou a cargo do vice-chanceler, Antonio Patriota. O governo brasileiro emitiu, então, uma nota oficial, declarando o seu posicionamento de apoio ao governo do presidente Rafael Correa.

Nesta crise, o objetivo de salvaguardar a democracia da região foi perseguido pelo governo brasileiro na declaração de apoio ao governo equatoriano. Porém, representações políticas são importantes. Comparecer a essa reunião, de caráter extraordinário, que discutiu

⁸⁸ O primeiro turno das eleições presidenciais estava previsto para o dia 3 de outubro de 2010. Lula atuou na campanha de eleição de Dilma Rousseff, por isso na época cumpriu uma intensa agenda eleitoral.

um tema tão sensível para a América do Sul, é importante e demonstra clara preocupação com a estabilidade regional, por isso a ausência do presidente Lula na reunião de um órgão composto essencialmente por presidentes pode ser interpretada como uma demonstração de tímido interesse com relação à crise equatoriana. Ademais, o segundo representante da escala de importância diplomática, o chanceler Amorim igualmente não compareceu. O Brasil foi representado pelo seu terceiro agente diplomático, na hierarquia representativa, o que demonstra que a crise no Equador não foi vista pelo Brasil como um incidente tão significativo.

A crise Paraguai, em 2012, motivada por uma articulação parlamentar para destituir Fernando Lugo, foi a terceira crise administrada pela Unasul por motivos de ameaça à cláusula democrática. Aconteceu durante a gestão do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Para administrá-la, a Unasul reuniu o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo duas vezes.

A Unasul se articulou antes da votação final do processo de *impeachment*, no Senado do Paraguai, enviando o então ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, para acompanhar o processo. Vale pontuar que Patriota foi o líder do grupo de ministros de Relações Exteriores enviado ao Paraguai, de modo que o Brasil assumiu uma posição de destaque na negociação da Unasul com as lideranças paraguaias. Esse comportamento brasileiro se relaciona com as proposições de Hermann (1990) sobre a importância das informações e do aprendizado, para a formulação da política externa. Na América do Sul, há um histórico relacionado à articulação parlamentar para tirar presidentes do poder. Diante disso, a gestão de Dilma, ao tomar conhecimento sobre a celeridade com a qual o processo de *impeachment* estava sendo conduzido, optou por se antecipar, agindo de maneira precavida, a fim de evitar uma destituição presidencial que não respeitasse o devido processo legal. No entanto, missão diplomática, formada pelos ministros das Relações Exteriores, foi pouco exitosa, frente às articulações parlamentares e à falta de apoio a Fernando Lugo no Congresso paraguaio, por isso a Unasul convocou uma reunião extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

A primeira reunião do Conselho, marcada para o dia 29 de junho de 2012, aconteceu depois que o processo de *impeachment* foi consumado. Os Estados integrantes da Unasul optaram por executar a cláusula prevista no Protocolo Adicional, referente à suspensão de um Estado afetado pela ruptura da ordem democrática. O Paraguai foi, então, suspenso da Unasul, podendo retornar à instituição apenas quando o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de

Governo revogar a decisão. A presidência *Pro Tempore* da Unasul que era presidida pelo Paraguai foi transferida para o Peru.

Nesta reunião, o Brasil foi representado por Dilma Rousseff, que declarou apoio ao presidente Fernando Lugo, agindo em conformidade com as deliberações da Unasul. Depois dessa reunião, a Unasul continuou a acompanhar a situação no Paraguai. A condução da política externa brasileira deste período foi representada por Guilherme Patriota, que compôs o Grupo de Alto Nível. Vale pontuar que depois do afastamento de Fernando Lugo, Dilma convocou o embaixador brasileiro Eduardo dos Santos para retornar ao Brasil para consultas, o que diplomaticamente representa um descontento com a política paraguaia, configurando-se como um posicionamento mais firme de desaprovação do Brasil com relação ao governo de Federico Franco, que não foi reconhecido.

A segunda reunião da Unasul sobre a crise paraguaia aconteceu no dia 30 de novembro de 2012. O objetivo da reunião era monitorar a situação democrática do Paraguai, avaliando os documentos produzidos pelo Grupo de Alto Nível afim de reavaliar a sua suspensão. Como decisão, o Paraguai continuou suspenso até que novas eleições fossem realizadas, elegendo um novo representante por vias legítimas e democráticas. O Brasil foi representado pelo vice-presidente, Michel Temer, que se manifestou a favor do retorno do Paraguai à Unasul, mediante a eleição de um novo presidente, juntamente com os demais integrantes da Unasul.

A participação de Dilma estava prevista, no entanto, foi cancelada por motivos de agenda doméstica. O motivo do cancelamento não foi divulgado oficialmente, no entanto, neste mesmo dia, 30 de novembro de 2012, encerrava-se o prazo para a divulgação do posicionamento presidencial referente ao projeto de lei sobre a nacionalização dos *royalties* do petróleo, discussão semelhante a que aconteceu na Bolívia, alguns anos antes. Por isso, este fato pode estar relacionado ao cancelamento da viagem (ESTADÃO, 2012).

Na crise paraguaia, o governo brasileiro se posicionou a favor da ordem democrática. Dilma estimulou o envio de uma missão diplomática, comandada Antonio Patriota, em uma ação preventiva e participou da primeira reunião extraordinária da Unasul, ou seja, no período de maior criticidade esteve presente. Além disso, convocou para esclarecimentos o embaixador Eduardo dos Santos, em uma postura contundente de reprovação ao cenário paraguaio. Dilma enviou Michel Temer como seu representante, na segunda reunião extraordinária, que tinha um caráter de monitoramento e de controle. Em um comportamento diplomático articulado, a condução da política externa brasileira ganhou volume, fazendo o Brasil se comportar como *paymaster*, no momento mais crítico da crise paraguaia.

Por fim, a crise da Venezuela, motivada pela onda de protestos da oposição a Nicolás Maduro, em 2014, também recebeu a atenção da Unasul. A reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo aconteceu no dia 12 de março e foi organizada pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores da Unasul. O Brasil foi representado por Dilma Rousseff. Cabe destacar a coincidência da reunião extraordinária, marcada no mesmo dia da cerimônia de posse da presidente de Chile, Michelle Bachelet, o que estimulou a participação de todos os presidentes da região. Como resultado, foi montada uma Comissão dos Ministros de Relações Exteriores para observar a situação venezuelana. O governo brasileiro se posicionou a favor do governo de Nicolás Maduro e atuou em acordo com os demais países integrantes da Unasul. Além disso, nas eleições parlamentares venezuelanas de 2015 se prontificou, através do TSE, a contribuir para legitimação do processo eleitoral.

De modo geral, o objetivo institucional da Unasul, durante a gestão das quatro crises analisadas, foi cumprido. A instituição conseguiu gerir regionalmente suas crises, sem a ingerência de agentes externos à região, especialmente os EUA. A instituição declarou apoio oficial aos presidentes democraticamente eleitos. A democracia, tida como um elemento essencial para o aprofundamento da integração regional, foi enaltecida e defendida em todos os documentos emitidos nas reuniões extraordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul.

Apesar desse esforço, no caso Paraguai, a articulação da Unasul não conseguiu impor a condução do processo de *impeachment* por vias plenamente democráticas, respeitando o devido processo legal, porém se posicionou com rigidez ao suspender o Paraguai da instituição. Nas demais crises, apesar de não ter obtido um resultado plenamente satisfatório, especialmente no caso da Venezuela, a Unasul demonstrou apoio ao presidente eleito e montou uma comissão especial formada pelos ministros das Relações Exteriores dos países integrantes da Unasul para acompanhar a situação, de modo a preparar a Unasul para a possibilidade de um desdobramento mais crítico das manifestações de oposição. Esse planejamento institucional merece destaque, concedendo à Unasul um desempenho satisfatório como mediadora de crises regionais.

O Brasil esteve presente em todas as reuniões extraordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, convocadas pela Unasul. As decisões brasileiras estiveram em consonância com o posicionamento dos demais integrantes da Unasul, de modo a defender os presidentes democraticamente eleitos, na busca do diálogo e da reconciliação das partes em conflito. As decisões foram tomadas multilateralmente, dentro do escopo institucional da Unasul. Para cumprir o objetivo de manutenção da ordem democrática, a política externa

brasileira foi conduzida de maneira semelhante por Lula e Dilma Rousseff. Em todas as crises, o Executivo brasileiro foi atuante, principalmente com relação aos presidentes e aos ministros das Relações Exteriores. Suas lideranças foram relevantes para a solução de controvérsias nas crises analisadas.

Quadro 6: Crises geridas pela Unasul sobre a cláusula democrática

Crise	Reunião	Representação brasileira	Documento principal	Decisão da Unasul
Bolívia	Santiago 15 set. 2008	Luiz Inácio Lula da Silva (presidente)	Declaração La Moneda	- Apoio a Evo Morales - Criação de uma comissão especial
	Salvador 16 dez. 2008	Luiz Inácio Lula da Silva (presidente)	Declaração do Pando	- Missão de Observação Eleitoral - Criação do CDS e do CSS
Equador	Buenos Aires 1 out. 2010	Antonio Patriota (vice-chanceler)	Declaração de Buenos Aires	- Apoio a Rafael Correa - Criação de uma comissão - Criação do Protocolo Adicional
Paraguai	Mendoza 29 jun. 2012	Dilma Rousseff (presidente)	Decisão nº 26	- Apoio a Fernando Lugo - Suspensão do Paraguai - Transferência da presidência <i>Pro Tempore</i> para o Peru - Criação do Grupo de Alto Nível
	Lima 30 nov. 2012	Michel Temer (vice-presidente)	Decisão sobre a situação da República do Paraguai	- Avaliação dos relatórios do Grupo de Alto Nível - Paraguai continuou suspenso
Venezuela	Santiago 12 mar. 2014	Dilma Rousseff (presidente)	Resolução nº 2	- Apoio a Nicolás Maduro - Criação da Comissão de Ministros de Relações Exteriores

Elaborado pela autora.

O procedimento utilizado pelo Brasil foi defender os presidentes democraticamente eleitos e participar das reuniões extraordinárias, em seguida compor as comissões de monitoramento das crises. As duas gestões presidenciais cumpriram o mesmo procedimento, no entanto, como já mencionado, cada presidente atuou de maneira distinta para atingir o objetivo de defesa democrática.

Na crise boliviana, o governo brasileiro foi excessivamente cauteloso, demonstrando certa passividade em um processo institucional que ajudou a criar. Além disso, na crise equatoriana, não foi representado pelo presidente. Em reuniões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, o país deve ser representado por seus respectivos presidentes. Tanto Lula quanto Dilma não compareceram a uma das reuniões. Porém, em caso de ausência, Lula não enviou seu vice-presidente, José Alencar, ou seu chanceler, Celso Amorim. A representação foi feita pelo vice-chanceler da época, Antonio Patriota. Ou seja, o Brasil foi representado em uma reunião de caráter extraordinário por um agente da terceira escala sucessória. Já a ausência de Dilma não ocorreu na primeira reunião, em que a crise é mais crítica. Sua ausência ocorreu na reunião de monitoramento, em que o vice-presidente, Michel Temer, representou o Brasil. Dessa forma, a falta da representatividade presidencial não é tomada como falta de interesse político pela conjuntura regional.

Além disso, especialmente na crise paraguaia, a diplomacia presidencial, articulada junto ao Itamaraty, foi mais atuante. A presidente Dilma se antecipou diante da crise no Paraguai, enviando os ministros de Relações Exteriores dos Estados integrantes da Unasul, sob o comando de Antonio Patriota, então chanceler brasileiro, para negociar, com lideranças políticas paraguaias, que o processo de *impeachment* ocorresse em respeito aos princípios democráticos. Depois da destituição de Lugo, Dilma convocou o embaixador brasileiro, para consultas, demonstrando rejeição ao procedimento célere adotado pelo Congresso do Paraguai, em uma condução mais propositiva.

Já a reunião sobre a crise venezuelana contou com a presença de Dilma, o acompanhamento posterior de uma comissão e uma proposição de cooperação entre o TSE e o governo venezuelano durante as eleições. Portanto, é possível inferir que, de maneira comparativa, o Brasil foi mais atuante nas gestões de crises políticas regionais durante o governo de Dilma Rousseff.

Diante do exposto, cabe então analisar, através do modelo de Hermann (1990) se houve reorientação da política externa brasileira ou se há um padrão de comportamento nesse processo. É possível inferir que houve, portanto, uma *alteração de ajuste*, tendo em vista que, com a troca de presidentes, de Lula para Dilma, a política externa brasileira sofreu, durante as crises políticas regionais, uma mudança de natureza quantitativa. A política externa, mesmo com a troca de governo, não mudou seus objetivos de salvaguardar a democracia regional. A diferença é percebida na quantidade de esforço diplomático dedicado para solucionar os contenciosos regionais.

A condução da política externa brasileira em todas as crises analisadas foi semelhante, atuando através da multilateralidade da Unasul. O Brasil defendeu a cláusula democrática em todas as reuniões do Conselho, apoiando os governos democraticamente eleitos. Porém, a atuação cautelosa de Lula na crise da Bolívia e a sua ausência na crise do Equador se contrastaram com a condução mais articulada de Dilma nas crises paraguaia e venezuelana.

Os objetivos da política externa brasileira nas reuniões extraordinárias da Unasul, entre 2008 e 2014, foram mantidos e tiveram um desfecho exitoso: todas as crises foram controladas, sem a ingerência externa de Estados que não são integrantes da Unasul. Os objetivos de aproximação regional e de salvaguarda da democracia regional foram mantidos e o caminho para a tomada de decisão foi semelhante. Porém, a demonstração de interesse político para alcançar esse mesmo objetivo foi distinta. Dilma foi mais atuante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais recuperam os principais aspectos desenvolvidos ao longo dos capítulos anteriores. O problema de pesquisa proposto esteve centrado no fato de que o Brasil tem influenciado a formação, na América do Sul, de novos arranjos de integração, especialmente a Unasul, que é a expressão desses esforços diplomáticos brasileiros. A participação do Brasil na dissuasão de conflitos, através da gestão de crises políticas relacionadas à ruptura da cláusula democrática, pode afetar a democracia regional e, conseqüentemente, a Unasul.

Diante desse problema de pesquisa, esta dissertação teve como principal objetivo analisar a condução da política externa brasileira durante as reuniões extraordinárias do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul, que aconteceram entre 2008 e 2014, motivadas pelas tentativas de ruptura à cláusula democrática, verificando se há um padrão de comportamento da política externa brasileira e se esse padrão fortalece o processo de integração regional da Unasul.

Diante desse objetivo, foram apontados os principais aspectos da política externa brasileira, durante as gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, especialmente para cooperação Sul-Sul. No âmbito da cooperação, a integração regional da Unasul foi abordada, de modo a esquematizar o posicionamento político do Brasil, diante de quatro crises políticas na região selecionadas.

A América do Sul foi explorada porque representa um espaço geoestratégico de interesse brasileiro. A região começou a fazer parte do discurso diplomático brasileiro, especialmente a partir da gestão do presidente Lula. Novos arranjos regionais foram criados, a fim de recuperar o projeto desenvolvimentista, a partir do fortalecimento do Estado. Foi através desse processo que a Unasul surgiu, em 2008. Apesar disso, a América Latina não foi excluída da política externa brasileira. Ao contrário, faz parte de um imperativo constitucional que continua a motivar o processo de integração regional. Porém, a política externa brasileira refinou esse propósito, ao se focar no subcontinente Sul-americano.

A América do Sul passou a adotar no plano político e econômico uma perspectiva híbrida, também denominada de pós-neoliberalismo, caracterizada pela inserção econômica neoliberal, adotando a lógica desenvolvimentista. Esse posicionamento regional está relacionado às críticas ao modelo de regionalismo aberto, à emergência de novas lideranças e ao ganho de autonomia para decidir, a partir da própria região, o seu modelo de

desenvolvimento. Esse novo rumo regional não é apenas econômico, mas é, sobretudo, político. Essa busca por maior autonomia implicou em almejar soluções pacíficas de controvérsias, sem a ingerência externa, especialmente dos EUA.

Para ampliar a integração da América do Sul, a estabilidade política tornou-se elemento essencial. Por isso, a salvaguarda da ordem democrática dos Estados integrantes da Unasul foi perseguida e cristalizada com o *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*.

A América do Sul, durante século XXI, no entanto, não logrou êxito em abandonar por completo a sua herança autocrática. Desde que a Unasul foi criada, em 2008, muitos eventos regionais transitaram pela instabilidade política e pela ruptura da democrática. Entre 2008 e 2014, aconteceram quatro crises importantes: disputa pelos hidrocarbonetos na Bolívia (2008); insurreição policial no Equador (2010); a destituição sumária de Fernando Lugo da presidência do Paraguai (2012) e manifestações de extrema direita na Venezuela (2014). As crises foram escolhidas porque exercem influência no processo de integração regional, tendo em vista a crescente importância da cláusula democrática para a Unasul, que as administrou, através da convocação de reuniões extraordinárias do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo.

É importante considerar que essas manifestações e crises institucionais foram caracterizadas como conservadoras, por serem reações à trajetória democrática que estava sendo alcançada por países governados por lideranças progressistas, que chegaram à presidência de maneira ousada, rompendo com a lógica elitista de representatividade presidencial. É importante observar que os governos da Bolívia e da Venezuela tinham como liderança política dois presidentes vinculados diretamente aos povos originários, que foram historicamente marginalizados. Essa representatividade inédita incomodou os setores mais conservadores da sociedade.

Aqueles que perderam seus privilégios ou ficaram insatisfeitos com as mudanças promovidas por essas novas representações políticas optaram por desestabilizar os governos progressistas. O descontentamento com as ideias progressistas gerou conflitos, escancarando a fragilidade democrática na região, tendo em vista a frequência curta de apenas dois anos de intervalo para a eclosão da crise seguinte. Essa percepção deixa claro que crises envolvendo ameaça à democracia não são eventos isolados, mas uma constante na América do Sul.

A Unasul surgiu a partir da construção de uma dinâmica mais progressista e inclusiva na América do Sul, por isso tem como condição fundante fortalecer a autonomia regional, sem a interferência de países que outrora exerciam funções colonialistas na região. Nas quatro

crises analisadas, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, compostos por uma maioria de lideranças progressistas, foi atuante, marcando reuniões extraordinárias com celeridade para conter quaisquer manobras de usurpação do poder.

As quatro crises analisadas foram geridas sem a interferência de atores externos. A Unasul fez uso dos dispositivos previstos no *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*. Por prognosticar a suspensão de Estados afetados pela ruptura da democracia, foi aplicado rigorosamente no caso paraguaio, suspendendo o país da instituição até que uma nova liderança, democraticamente eleita, assumisse a presidência. Nos outros três casos analisados, o Protocolo serviu de mecanismo de defesa, na prevenção contra a possibilidade de um golpe de Estado.

O caso paraguaio é bastante controverso, porque está vinculado não apenas a forças de destituição presidencial, mas à precariedade constitucional que não tipifica crimes de responsabilidade, tampouco estabelece critérios expressos para a execução do rito de impedimento político. O dispositivo de *impeachment* é legal e condizente com as premissas democráticas, o questionamento, então, girou em torno da condução do processo e do desrespeito ao devido processo legal.

Por se tratar de um processo prioritariamente político, o *impeachment* de Fernando Lugo enfatizou a necessidade de apoio parlamentar para a governabilidade, problema esse que também é vislumbrado no Brasil, marcado pelo presidencialismo de coalizão. Lugo não manteve um jogo de alianças partidárias, durante o seu mandato, por isso a sua permanência na presidência seria obstaculizada pelo Congresso, mesmo que não tivesse existido processo de *juicio político*.

Pode-se afirmar que, no caso paraguaio, a Unasul não conseguiu reverter a destituição de Lugo, que foi processada por meio do desrespeito à ampla defesa, mesmo que não representasse uma ruptura constitucional. Porém, ao ativar o dispositivo da cláusula democrática, a Unasul expressou seu desacordo com relação ao procedimento parlamentar do Paraguai. Além disso, não reconheceu o governo de Federico Franco, insistindo que, apenas através do voto popular, um presidente seria reconhecido pelos países da região.

A crise paraguaia foi pontual, desenrolada em um curto espaço de tempo, mas exigiu um posicionamento mais enérgico da Unasul, gerando consequências inclusive para a própria dinâmica institucional da Unasul, que teve sua presidência *Pro Tempore* substituída. Já a crise equatoriana, igualmente pontual, foi mais tênue, sendo solucionada de maneira mais ágil, sem gerar muitas consequências regionais. Em contrapartida, as crises da Bolívia, em 2008, e da Venezuela, em 2014, foram mais complexas e difusas, oriundas de disputas de múltiplos

interesses domésticos, relacionadas à resistência de setores conservadores ao projeto de desenvolvimento nacionalista desses países, por isso demandaram maior esforço da Unasul, que criou comissões especiais para acompanhar a situação nesses países.

O *novo constitucionalismo latino-americano*, inaugurado pela Venezuela, Bolívia e Equador, são expressões claras das premissas do hibridismo pós-neoliberal, na busca pela democratização da política andina, tanto do ponto de vista da representatividade política quanto do ponto de vista da inclusão socioeconômica. Setores sociais que outrora eram excluídos passaram a ser paulatinamente incluídos, exigindo o reconhecimento de direitos que foram historicamente marginalizados. Novos mecanismos de participação foram instaurados e as respectivas constituições foram referendadas, garantindo a legitimidade desse processo de transição política.

A participação popular avançou nesses países, no entanto, esse projeto de inclusão ainda não foi assimilado por todos os setores da sociedade, gerando conflitos, instabilidade institucional e uma onda de protestos. As crises da Bolívia e da Venezuela foram momentaneamente solucionadas, mas os seus desdobramentos ainda repercutem, porque tratam de temas historicamente sensíveis. Além disso, a dependência econômica, vinculada ao petróleo, especialmente na Venezuela, limita a potencialidade de incorporar essas mudanças como políticas de Estado, ao invés de projetos de governos. A crise econômica impede que o Estado patrocine esse projeto de desenvolvimento nacionalista.

De modo geral, a Unasul foi atuante nas gestões de crises políticas que envolveram seus Estados membros, conseguiu resolver os conflitos regionais sem a agência de atores externos, convocando prontamente reuniões de seus conselhos mais relevantes. O seu mecanismo diplomático de convocação de reuniões extraordinárias tornou-se fundamental para facilitar o diálogo e acelerar as possíveis soluções para os contenciosos. Diante da solução não imediata, convocou novas reuniões de acompanhamento e monitoramento, demonstrando comprometimento e interesse pelas instabilidades regionais. Diante desse contexto, a democracia foi identificada como elemento fulcral para aprofundar a cooperação entre os Estados e conseqüentemente da integração regional. Através do *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*, a Unasul tornou-se mediadora de conflitos regionais, envolvendo ameaças democráticas a seus Estados membros.

O Brasil ainda não foi pauta oficial de reuniões extraordinárias do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo relacionadas a crises democráticas. Mas diante de instabilidades regionais, demonstrou preocupação política e participou com representações

diplomáticas em todas as reuniões convocadas pela Unasul. As delegações brasileiras se manifestaram a favor dos governos democraticamente eleitos e das deliberações institucionais. Não houve nenhuma objeção brasileira com relação às decisões adotadas pela Unasul.

Em todas as reuniões, o Brasil respeitou o multilateralismo da Unasul e atuou em conjunto com os demais Estados integrantes, por vias institucionais, em um movimento positivo de demonstração de interesse. Nos desdobramentos das crises, o Brasil participou de todas as comissões criadas para monitorar a situação dos países afetados. Na missão paraguaia, chegou a chefiar a comitiva de ministros de Relações Exteriores que foi enviada à Assunção para negociar com as lideranças paraguaias.

Portanto, é possível inferir que o Brasil apoiou a estabilidade política da região, legitimou o desempenho institucional da Unasul e, conseqüentemente, defendeu o fortalecimento do regionalismo pós-neoliberal e do processo de integração regional, projetos que só são passíveis de avançar por meio do fortalecimento da democracia regional.

Durante as quatro crises analisadas, o Brasil foi governado por Lula e por Dilma, ocorrendo duas em cada mandato presidencial. A mudança de governo, como menciona Hermann (1990), é um dos fatores que podem alterar a política externa de um Estado. No capítulo 1, foram apresentadas algumas políticas do governo de Dilma que representaram uma continuidade às estratégias iniciadas na gestão de Lula. Porém, diante dos distintos perfis, da crise financeira, dos cortes de gastos públicos, das limitações em negociar com setores domésticos e das prioridades de agenda interna, a gestão de Dilma foi marcada por uma contenção. No entanto, trata-se de uma percepção panorâmica sobre a atuação dos dois mandatos. Na análise feita nesta dissertação, sobre as crises políticas geridas pela Unasul, percebeu-se uma diferença entre Lula e Dilma, mas a percepção é inversa: o governo de Dilma Rousseff foi mais atuante.

Essa interpretação foi construída com o auxílio teórico e metodológico do Modelo de Hermann (1990). As lideranças e os choques externos foram os principais agentes transformadores da política externa brasileira. Já a burocracia e a reestruturação doméstica influenciaram, mas não foram proeminentes ou transformadores, aspectos que despertam interesse para pesquisas futuras.

No âmbito das lideranças, as gestões presidenciais foram analisadas, identificando que o desempenho de Dilma foi mais ativo que o de Lula. Dilma participou ativamente das reuniões extraordinárias do Conselho, fazendo uso da sua influência política, organizando, na crise paraguaia, a comitiva de ministros, liderada pelo chanceler brasileiro, Antonio Patriota.

Diante da sua ausência na segunda reunião, que tinha um caráter de monitoramento, sobre o caso paraguaio, Dilma enviou como representante o vice-presidente, Michel Temer. Já na crise venezuelana manteve o mesmo perfil ativo, comparecendo à reunião e apoiando à cláusula democrática.

Lula igualmente participou das reuniões, mas foi cauteloso e pouco articulado na crise boliviana. Já na crise do Equador, Lula não compareceu, mesmo se tratando da primeira reunião extraordinária do Conselho, que tem um caráter crítico e emergencial. Vale destacar que, nesta crise, a vida do presidente Rafael Correa foi posta em risco, o que deveria ter demandado maior preocupação. Diante da ausência de Lula, o vice-presidente não foi enviado, tampouco o chanceler brasileiro, de modo que o Brasil foi representado pelo vice-chanceler, circunstância que demonstra a tímida importância dada pelo governo brasileiro. Vale destacar que no escopo institucional da Unasul existe um órgão destinado aos ministros de Relações Exteriores, intencionalmente criado para setorizar a participação política dos ministros e diplomatas. Em contrapartida, o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul é uma instância essencialmente presidencial, destinada ao encontro de presidentes, sem representação indireta, concedendo destaque à diplomacia presidencial. Por isso, não obter a presença do presidente nem do vice-presidente, tampouco do chanceler, na crise equatoriana representou falta de interesse e/ou de prioridade da agenda do governo Lula.

Diante da análise comparativa da condução da política externa brasileira nas reuniões extraordinárias da Unasul, foi verificado que, durante as crises analisadas, o Brasil apresentou uma *alteração de ajuste*, ou seja, durante as duas gestões presidenciais, a política externa brasileira manteve os objetivos de fortalecer a integração regional e de salvaguardar a democracia, apoiando os governos democráticos e as decisões institucionais da Unasul. Mas a gestão de Dilma buscou esse mesmo objetivo de maneira mais atuando, dedicando maior esforço diplomático, por isso houve uma reorientação da política externa de ordem quantitativa. Os mecanismos de ação de participar das reuniões, atuando multilateralmente, em consonância com os demais integrantes da Unasul e em favor dos governos democraticamente eleitos também foram mantidos. Porém, o interesse dedicado à execução desses objetivos por meio desses mecanismos de ação foi distinto, quantitativamente mais intenso na gestão de Dilma.

A hipótese estabelecida nesta pesquisa foi confirmada. A existência de um *modus operandi* da política externa brasileira na Unasul, em uma condução política ativa para lidar com crises regionais que envolvem a ruptura com a cláusula democrática, fortalece o processo de integração regional da Unasul, porque aumenta a possibilidade de reversão de tentativas de

golpes de Estado, tendo em vista que houve apoio continuado aos presidentes democraticamente eleitos.

Esse modo de operação da política externa brasileira está caracterizado por três aspectos principais: assiduidade da representação diplomática brasileira nas reuniões extraordinárias; uso do multilateralismo para se posicionar pelas vias institucionais da Unasul; e apoio às lideranças democraticamente eleitas. Essas características tiveram como principal consequência o fortalecimento institucional da Unasul, com o posicionamento consensual e atuante de seus Estados membros. O Brasil atuou de modo a ampliar a integração regional e a fortalecer a democracia na América do Sul. O seu posicionamento diante das crises foi semelhante, buscando os mesmos objetivos, através dos mesmos mecanismos de ação, porém a demonstração de interesse, nas crises analisadas, foi distinta, uma vez que Dilma, governando em um momento de maior consolidação institucional da Unasul, foi mais atuante no processo de solução de controvérsias, envolvendo as tentativas de ruptura da cláusula democrática.

Por se tratar de um estudo de caso, essa pesquisa não atinge uma generalização. Diz respeito a um conhecimento mais aprofundado sobre uma particularidade: como o Brasil conduziu sua política externa nas reuniões extraordinárias da Unasul, entre 2008 e 2014. Dessa forma, a existência de um *modus operandi* da política externa brasileira, aqui mencionada, se refere apenas a esse contexto e a esse recorte temporal. Essa pesquisa não abrange uma amplitude tampouco uma explicação definitiva, mas representa um acúmulo teórico conceitual para que outros intervalos espaciais e temporais sejam analisando, por isso está aberta às possíveis contradições, diante das futuras mudanças de governo, que, de acordo com Hermann (1990), podem reorientar a política externa de um Estado.

REFERÊNCIAS

- ABC COLOR. **¿Qué pasó en Curuguaty?**. 23 nov. 2012a. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/que-paso-en-curuguaty-481033.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- ABC COLOR. **“Eran ladrones de madera”**. 10 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/eran-ladrones-de-madera-1452047.html>>. Acesso em: 11 fev. 2016.
- ABC COLOR. **Ataque sincronizado y devastador en tragedia de Curuguaty**. 23 jul. 2012b. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/suplementos/judicial/ataque-sincronizado-y-devastador-en-tragedia-de-curuguaty-429110.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- ABC COLOR. **Falleció Blas N. Riquelme**. 2 set. 2012e. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/fallecio-blas-n-riquelme-445260.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- ABC COLOR. **Senado dice que no puede ser imparcial en un juicio político**. 17 set. 2012d. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/suplementos/judicial/senado-dice-que-no-puede-ser-imparcial-en-un-juicio-politico-451368.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- ABC COLOR. **Varios heridos durante enfrentamiento entre policías y campesinos en Curuguaty**. 31 jan, 2012c. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/nacionales/varios-heridos-durante-enfrentamiento-entre-policias-y-campesinos-en-curuguaty-361334.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.
- ALBUQUERQUE, Guilhon. A Presidência na linha de frente da diplomacia. **Carta Internacional**, nº 35, 1996.
- ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, nº 3, p. 689-718, 1969.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Revista Política Externa**, v. 20, nº 3, 2012.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A indiscutível leveza do neoliberalismo no Brasil: uma avaliação econômica e política da era neoliberal. **Revista Estudos Acadêmicos**, ano 1, nº10, 2002.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Diplomacia presidencial: cronologia de viagens e visitas, 2002-2007**. 2007. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/ViagensVisitasLula.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2015.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: LCT, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de; NAVEGA, Antonio Poli. Bases conceituais de uma política externa nacional: uma contribuição para a definição de uma agenda diplomática condizente com o princípio do interesse nacional. In. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, Brasília, 20, 21 e 22 nov. 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração regional**: uma introdução: São Paulo: Saraiva, 2013.

AMARAL, Oswaldo E. do; RIBEIRO, Pedro Floriano. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, nº 56, p. 107-123, 2015.

AMORIM, Celso. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da abertura do Seminário Comemorativo dos 10 anos do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**. Rio de Janeiro, 2 set. 2008. Disponível em:
<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7983:palestra-proferida-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-abertura-do-seminario-comemorativo-dos-10-anos-do-centro-brasileiro-de-relacoes-internacionais-cebri-palacio-itamaraty-rio-de-janeiro-rj-02-09-2008&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454>.
Acesso em: 4 fev. 2016.

AMORIM, CELSO. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, nº4, 2005.

AMORIM, Celso. **Política externa é uma política pública como as demais**. Está sujeita à expressão das urnas. Brasília, 8 abr. 2010. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6458>.
Acesso: em 11 fev. 2016.

AMORIM, Celso. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, nº 2, p. 617-657, 2012.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, nº 38 (1), p. 226–254, 1985.

AYERBE, Luis Fernando. O regionalismo latino-americano e a política hemisférica dos Estados Unidos. **Revista Política Externa**, v. 22, nº 4, 2014.

BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. O Mercosul e a Nova Ordem Econômica Internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, nº 1, p. 22-42, 2001.

BARBOSA, Rubens. Perspectivas da Alca. **Revista Política Externa**, v. 13, nº 2, 2004.

BARROS, Alexandre. A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, Heraldo; TULCHIN, Joseph (Orgs.). **A América Latina e a política mundial**. São Paulo: Convívio, 1986.

BASTOS, Fabrício Henricco Chagas; METZGER, Fabio. O caso Lugo ou qual Maquiavel o Brasil pretende ser?. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, nº 13, p. 34-44, 2012.

BBC. **Da Argentina à Tunísia: 19 países onde presidentes caíram desde os anos 90**. 12 mai. 2016. Disponível em:
<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/05/160414_queda_presidentes_jf_rb>.
Acesso em 30 mai. 2016.

BBC. **EUA devem cortar benefícios tarifários à Bolívia**. 27 set. 2008d. Disponível em:
<http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080926_bolivia_eua_exportacao_es_mc_cq.shtml>. Acesso em: 4 jan. 2016.

BBC. **Explosão em gasoduto 'corta 10% do gás enviado ao Brasil'**. Buenos Aires, 10 set. 2008a. Disponível em:
<http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080910_bolivia_atentado.shtml>.
. Acesso em: 28 jan. 2016.

BBC. **Unasul exige fim de protestos para iniciar diálogo**. Caracas, 16 set. 2008b. Disponível em:
<http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080916_unasul_reuniao_cq.shtml>.
Acesso em: 28 jan. 2016.

BBC. **Unasul faz reunião de emergência para discutir Bolívia**. Brasília, 13 set. 2008c. Disponível em:
<http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080913_unasul_reuniao_pu.shtml>.
Acesso em: 14 nov. 2015.

BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, nº 1, p. 36-71, 2002.

BERRINGER, Tatiana. Bloco no poder e as análises de política externa. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 6 (1), 2015.

BETHELL, Leslie. O Brasil e a ideia de América Latina em perspectiva histórica. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 22, nº 44, p. 289-321, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BODINIER, Gerar. A política externa do Brasil 2003-2013: depois da esperança suscitada e do papel de destaque exercido, o país se encontra em certo isolamento. **Revista Política Externa**, v. 22, nº 4, 2014.

BOLIVAR, Simon. **Carta Jamaica**. Kingston, 6 set. 1815. Disponível em:
<<http://www.cpihts.com/PDF/Simon%20Bolivar.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2015.

BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia**. El Alto, 2009.

BRASIL. Constituição. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 8**. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1304261.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

CARREIRO, Yan de Souza. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, 2015.

CARLSNAES, Walter. The Agency-structure problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, v. 36, p. 245-270, 1992.

CARR, Edward Hallet. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

CARTA MAIOR. **Nova Constituição boliviana refunda país como "Estado plurinacional"**. 28 jan. 2009. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Nova-Constituicao-boliviana-refunda-pais-como-Estado-plurinacional-/6/14777>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. A Mídia e a Política Externa no Brasil de Lula. **Austral**: v.1, nº 2, 2012a.

CASARÕES, Guilherme. Qual o Lugar da Democracia nas Relações Internacionais? uma narrativa teórica. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1, p. 43-77, 2012b.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Itamaraty: dois séculos de história (1808-2008)**. Brasília: Funag, v. 2, 2009.

CDS. **Comunicado del Consejo de Defensa Suramericano para la republica Bolivariana de Venezuela**. Paramaribo, 20 fev. 2014. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DEL_CONSEJO_DE_DEFENSA_SURAMERICANO_PARA_LA_REPUBLICA_BOLIVARIANA_DE_VENEZUELA.pdf?noderef=e3f0486a-3f85-4d2b-a523-5248bceee325>. Acesso em: 6 fev. 2016.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago, 1994. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/S9481108_es.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 mai. 2015.

CEPPI, Natalia. Hidrocarburos y procesos autonómicos en Bolivia: Factores intervinientes en su fragmentación. **Ciencia, docencia tecnología**. nº 41, 2010.

CERVO, Amado Luiz. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, nº spe, p. 66-84, 1998.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008b.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, nº 2, p. 8-25, 2008a.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.46, nº 2, p. 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Externa Brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, nº 2, p. 133-151, 2014.

CHAVES, Daniel Santiago. **Autonomias**: Bolívia no tempo presente. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2010.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, nº 1, 1985.

CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, nº 1, p. 135-152, 2006.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, v. 5, nº 24, 2014.

CORREA, Rafael. **Discurso de Posesión del Presidente de la República, economista Rafael Correa delgado en la mitad del mundo**. Quito, 15 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-01-15-Discurso-Posesi%C3%B3n-Presidencial-Mitad-del-Mundo.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.

DE CASTRO DE CARVALHO, Giselle. A indústria dos hidrocarbonetos no Brasil: o problema com o caso gasoduto Bolívia- Brasil e a solução com os combustíveis renováveis1. **Papel político**, Bogotá, v. 11, nº 2, 2006.

DINIZ, Simone. O Senado Federal e a Deliberação de Atos Internacionais no Presidencialismo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, nº 80, 2012.

DINIZ, Simone. **Política externa e poder legislativo no Brasil pós-redemocratização**. São Paulo: EdUFSCar, 2014.

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As conferências pan-americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem**. São Paulo: Alameda, 2013.

DUPAS, Gilberto (Org.). **América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora Unesp, 2005.

EL COMERCIO. **30-S Insubordinación Policial. Editores Ecuatorianos**. 2011. Disponível em: <<http://especiales.elcomercio.com/2011/09/30s/index.html>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

EL PAÍS. **Lula toma las riendas de la crisis boliviana. Santiago**, 16 set. 2008. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2008/09/16/internacional/1221516002_850215.html>. Acesso em: 8 jan. 2016.

EL PAÍS. **Queda do preço do petróleo força Maduro a cortar gastos na Venezuela**. Caracas, 29 nov. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/29/internacional/1417237062_753414.html>. Acesso em: 4 jun. 2015.

EL TIEMPO. **Brasil se retira del equipo de observadores de elecciones en Venezuela. 20 out. 2015**. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/brasil-se-retira-de-equipo-de-observadores-de-elecciones-en-venezuela-por-objecion-a-lider/16408791>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

EL UNIVERSAL. **Pobreza en Venezuela llega a 48,4% de los hogares**. Caracas, 29 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/economia/150129/pobreza-en-venezuela-llega-a-484-de-los-hogares>>. Acesso em: 4 fev. 2016.

EL UNIVERSO. **13 oficiales de Policía pasan a la disponibilidad por el 30-S**. 13 out. 2010b. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2010/10/13/1/1355/13-oficiales-policia-pasan-disponibilidad-30-s.html>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

EL UNIVERSO. **Ecuador declara estado de excepción**. 30 set. 2010a. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2010/09/30/1/1355/llamado-fuerzas-armadas-resguardar-seguridad-ciudadana.html>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

EL UNIVERSO. **El 30-S cambió prioridades de agenda informativa de la prensa y el oficialismo**. 31 out. 2010c. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2010/10/31/1/1355/30-s-cambio-prioridades-agenda-informativa-prensa-oficialismo.html>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

EL UNIVERSO. **Gobierno recordó a los caídos del 30S con ofrendas florales**. 30 set. 2015b. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/30/nota/5157341/gobierno-recordo-caidos-30s-ofrendas-florales>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

EL UNIVERSO. **Moreno: 'El 30 de septiembre fue un intento de golpe de Estado'**. 19 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/18/nota/935336/30-septiembre-fue-intento-golpe-estado>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

EL UNIVERSO. **Rafael Correa recordó el 30-S durante el cierre del ELAP en Quito**. 30 set.2015a. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/09/30/nota/5158148/rafael-correa-recordo-30-s-durante-cierre-elap-quito>>. Acesso em: 6 fev. 2016.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la República del Ecuador**. Quito, 2008.

EQUADOR. **Decreto Ejecutivo nº 488**. 30 set. 2010. Disponível em: <<http://decretos.presidencia.gob.ec/decretos/decretos.aspx?id=2009>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

ESTADÃO. **Dilma veta nova distribuição de royalties para áreas já licitadas**. 30 nov. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-veta-nova-distribuicao-de-royalties-para-areas-ja-licitadas,136584e>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

ESTADÃO. **Servidor reclama, mas Itamaraty vai manter políticas**. Brasília, 10 nov. 2014. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,servidor-reclama-mas-itamaraty-vai-manter-politicas-imp-,1590537>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política Externa Brasileira e a América do Sul: Da Fase Retórica dos Anos FHC ao Pragmatismo Neodesenvolvimentista do Governo Lula Documento de trabalho Desenvolvimento. **Conjuntura internacional**, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, nº 2, 2008.

FARIAS, Rogério Souza; ROMANZINI Jr, Haroldo. A sociedade, o Estado e a política externa: em busca da sintonia **Revista Política Externa**, v. 23, nº 2, 2014.

FERNANDES; CARDIM (Orgs.). Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

FERRES JÚNIOR, João. Latin America como Conceito: a constituição de um outro americano. **Revista Teoria e Sociedade**, nº 11.2, p. 18-41, 2003.

FIGUEIRA, Ariane C. R. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO MACHADO. Luiz Alberto. **Discurso do Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado por ocasião da sessão de abertura dos "Diálogos sobre Política Externa"**. Brasília, 26 fev. 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=131-dialogos-sobre-politica-externa&lang=pt-BR>. Acesso em: 14 dez. 2015.

FOLHA. **Após impeachment, Dilma discute com ministros 'punições' ao Paraguai.**

Brasília, 25 jun. 2012. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2012/06/1110184-apos-impeachment-dilma-discute-com-ministros-punicoes-ao-paraguai.shtml>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

FOLHA. **Chefe da polícia do Equador renuncia após rebelião nacional, diz porta-voz.**

São Paulo, 1 out. 2010. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2010/10/807673-chefe-da-policia-do-equador-renuncia-apos-rebeliao-nacional-diz-porta-voz.shtml>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

FOLHA. **Gasto de Presidência e 4 pastas com passagem aérea cresce mais de 90%.**

Brasília, 3 mai. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2009/05/559761-gasto-de-presidencia-e-4-pastas-com-passagem-aerea-cresce-mais-de-90.shtml>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

FOLHA. **Governo da Bolívia diz que oposição não pode mais vetar reformas.** 22 set.

2008b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u447748.shtml>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

FOLHA. **Lula diz que vai à cúpula; Chávez sobre tom de discussão.** 14 set. 2008e.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1409200804.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

FOLHA. **Oposição boliviana rejeita mediação do Brasil.** São Paulo, 3 abr. 2008c.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0304200802.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

FOLHA. **Presidente do Paraguai diz que referendo boliviano não é constitucional.**

Assunção, 06 mai. 2008a. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/05/399095-presidente-do-paraguai-diz-que-referendo-boliviano-nao-e-constitucional.shtml>>. Acesso em 28 jan. 2016.

FOLHA. **Unasul considera mortes em Pando massacre.** 4 dez. 2008d. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0412200813.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo, Paz e Terra, 1998.

FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero Para O Mundo – A Difusão Global Brasileira Do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, 2013, p.97-122.

FREIDENBERG, Flavia. Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, Estabilidad Presidencial y Personalismo Político. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 32, nº 1, 2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, nº 21, jun. 2000.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, 2011.

G1. **Dilma demite ministro Patriota após episódio com senador boliviano**. Brasília, 27 ago. 2013a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/dilma-demite-ministro-patriota-apos-episodio-com-senador-boliviano.html>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

G1. **Dilma Rousseff é a primeira mulher eleita presidente do Brasil**. Brasília, 31 out. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/dilma-rousseff-e-primeira-mulher-eleita-presidente-do-brasil.html>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

G1. **Em apoio à Bolívia, Chávez expulsa embaixador americano na Venezuela**. 11 set. 2008c. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL757093-5602,00-EM+APOIO+A+BOLIVIA+CHAVEZ+EXPULSA+EMBAIXADOR+AMERICANO+NA+VENEZUELA.html>. Acesso em: 20 nov. 2015.

G1. **Entenda a crise política na Bolívia**. 10 set. 2008a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL755535-5602,00-ENTENDA+A+CRISE+POLITICA+NA+BOLIVIA.html>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

G1. **Entenda os protestos na Venezuela**. São Paulo, 17 fev. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/02/entenda-os-protestos-na-venezuela.html>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

G1. **Saiba quais as acusações da Bolívia contra o senador Roger Pinto**. São Paulo. 26 ago. 2013b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/08/saiba-quais-acusacoes-da-bolivia-contr-o-senador-roger-pinto.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

G1. **Veja a cronologia dos conflitos políticos em áreas ricas em gás na Bolívia**. 12 set. 2008b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL757598-5602,00-VEJA+A+CRONOLOGIA+DOS+CONFLITOS+POLITICOS+EM+AREAS+RICAS+EM+GAS+NA+BOLIVIA.html>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

HARVEY, David. **Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2005.

HERMANN, Charles F. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n.º 1, 1990.

HOLSTI, Kalevi Jaako. Restructuring foreign policy: a comparative analysis. In: HOLSTI, Kalevi Jaako. **Why nations realign**. London: Allen and Unwin, 1982.

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia, DUNNE, Tim (Orgs.). **Foreign Policy**: Theories, Actors, Cases. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n.º 1, p. 1-30, mar. 2005.

HURRELL, Andrew. Os blocos regionais nas Américas. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, p. 98-118, 1993.

ISAGS. **Sobre a Unasul**. 2016. Disponível em: <<http://www.isags-unasul.org/unasul.php?lg=1>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

ITAMARATY. **Brasileiros no mundo**. 2013. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-populacionais-brasileiras-mundo-2014/Estimativas-RCN2014.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

ITAMARATY. **Cronologia da política externa do governo Lula (2003 – 2006)**. Brasília: Funag, 2007. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=490>. Acesso em: 15 fev. 2016.

ITAMARATY. **Integração regional: União de Nações Sul-Americanas**. 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ITAMARATY. **Mecanismos inter-regionais: Brics – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. 2016h. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3672&catid=159&Itemid=436&lang=pt-BR>. Acesso em: 8 jan. 2016.

ITAMARATY. **Nota do Ministério das Relações Exteriores sobre a situação no Equador**. 30 set. 2010. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/nota-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-sobre-a-situacao-no-equador/>>. Acesso em: 3 dez. 2015.

ITAMARATY. **O Ministério**. 2016f. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5680&Itemid=194&lang=pt-BR>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ITAMARATY. **Perguntas frequentes**. 2016g. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=699:perguntas-frequentes&catid=2&lang=pt-BR&Itemid=131#I.7>. Acesso em: 14 jan. 2016.

ITAMARATY. **Relações bilaterais: Estado Plurinacional da Bolívia**. 2016b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4870&Itemid=478&cod_pais=BOL&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 26 jan. 2016.

ITAMARATY. **Relações bilaterais: República Bolivariana da Venezuela**. 2016e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5411&Itemid=478&cod_pais=VEN&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ITAMARATY. **Relações bilaterais: República do Equador**. 2016c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6419&Itemid=478&cod_pais=ECU&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ITAMARATY. **Relações bilaterais: República do Paraguai**. 2016d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5635&Itemid=478&cod_pais=PRY&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 4 jan. 2016.

ITAMARATY. **Situação na Venezuela**. Nota 51, 24 fev. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8225:situacao-na-venezuela&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 20 mar. 2015.

ITAMARATY. **Situação no Paraguai**. Nota 155, 23 jun. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3076:situacao-no-paraguai&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 25 jan. 2016.

KHALIL, Suhayla; ALVES, Vágner Camilo. Ideias e Política Externa: As Relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o Governo Castelo Branco. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro, v. 36, nº 2, p. 683-708, 2014.

LA RAZÓN. **Evo ratifica que hubo masacre en Porvenir**. 12 set. 2015. Disponível em: <http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Presidente-Evo-ratifica-masacre-Porvenir_0_2343365700.html>. Acesso em: 2 jan. 2016.

LAFER, Celso. A democracia no mundo ibero-americano. **Revista Política Externa**, v. 22, nº 4, 2014.

LAFER, Celso. Democracia e relações internacionais: o cenário contemporâneo e as reflexões de Bobbio. **Revista Política Externa**, v. 16, nº 3, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, nº 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, nº 2, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v.22, nº 2, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de. O Legislativo e a Política Externa. In: Aldo Rebelo; Luis Fernandes; Carlos Henrique Cardim. (Org.). **Política Externa do Brasil para o Século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Série Ação Parlamentar, p. 41-52, 2003.

LIMA, Maria Regina Soares de. Precedente Perigoso. **Observador On-line Dossiê Paraguai**, v.7, nº 06, 2012.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, vol. 38, nº 3, 1995.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, nº 44, p. 81-106, 1998.

LLANO, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: golpe ou voto de desconfiança?. **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, nº 14, p. 4-17, 2012.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, nº (1): p. 67-86, 2011.

LOPES, Dawisson Belém. O estilo próprio da Nova República – 25 anos de redemocratização da política externa brasileira. **Revista Política Externa**, v. 19, nº 3, 2010.

LOPES, Dawisson Belém. Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, nº 80, p. 185-202, 2012.

LOPES, Dawisson Belém. **Política Externa e democracia no Brasil**. 1ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul**. Salvador, 16 dez. 2008b. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12255:discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-xxxvi-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-costa-do-sauipe-16-de-dezembro-de-2008&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR>. Acesso em: 14 dez. 2015

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) – Costa do Sauípe**, 16 dez. 2008e. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/767-calc-cupula-da-america-latina-e-do-caribe-sobre-integracao-e-desenvolvimento>>. Acesso em 14 dez. 2015

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Entrevista concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à revista L'Express**. Brasília, 3 dez. 2008a. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12260:entrevista-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-revista-l-express-palacio-do-planalto-3-12-2008&catid=198&Itemid=449&lang=pt-BR>. Acesso em: 14 dez. 2015.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da entrega dos trechos Arroyo Concépcion-El Carmen e El Carmen-Roboré do Corredor Bioceânico**. Arroyo Concépcion, 15 jan. 2009. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11147:discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-entrega-dos-trechos-arroyo-concepcion-el-carmen-e-el-carmen-robore-do-corredor-bioceanico-arroyo-concepcion-15-de-janeiro-de-2009&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR>. Acesso em: 14 jan. 2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula do Grupo do Rio – Costa do Sauípe, 16 de dezembro de 2008.** Salvador, 16 dez. 2008c. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12251:discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-cupula-do-grupo-do-rio-costa-do-sauipe-16-de-dezembro-de-2008&catid=197&Itemid=448&lang=pt-BR>.

Acesso em: 14 dez. 2015

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após inauguração da Unidade de Petrópolis do Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica do Rio de Janeiro.** Petrópolis, 13 set. 2008d. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2008/13-09-entr.-colet.-conc.-pelo-presid.-da-republica-luiz-i.-lula-da-silva-apos-inaug.-da-unid.de-petropolis-do-cefet-rj>>.

Acesso em: 4 jan. 2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse.** Brasília, 1 jan. 2007. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional.** Brasília, 1 jan. 2003.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PEREZ-LINAN, Aníbal. *Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999.* **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 4, p. 645-687, 2001.

MALAMUD, Andrés. *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences.* **Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, Working Paper, 2013/20, 2013.

MANZUR, Tânia Maria P. G.. *A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio.* **Lua Nova**, São Paulo, nº 93, p. 169-199, 2014.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. *A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais.* **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 33, p. 99-135, 2008.

MARÍN BOSCÁN, Francisco Javier. *Democracia, integración y desarrollo en América Latina ante el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA).* **Frónesis**, Caracas, v. 14, nº 1, p. 51-85, 2007.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments: legislatures and international cooperation.** Princeton: Princeton University Press, 2000.

MATTLI, W. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond.** New York: University of Cambridge, 1999.

MENON, Gustavo. *A Revolução Cidadã: o governo Rafael Correa e os movimentos sociais no Equador.* **Revista Rebelata**, Florianópolis, v. 2, nº 1, 2012.

MERCOSUL. **Protocolo de Montevideu sobre compromisso com a democracia no Mercosul (Ushuaia II)**. Montevideu, 20 dez. 2011. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia_ii.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2016.

MERCOSUL. **Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul**. Brasília, 17 jul. 2015. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/2015_protocolo-adhesion-de-bolivia-al-mcs_pt.pdf>. Acesso em 14 jan. 2016.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v.35, nº1, p. 11-41, 2013.

MIRANDA, José Alberto Nunes de. A política externa da Venezuela pós-Chávez. **Revista Conjuntura Austral**, v. 4, nº 17, 2013.

MIYAMOTO, Shiguenoli. As grandes linhas da política externa brasileira. Textos para discussão Cepal-Ipea. **Cepal**, Brasília, v. 45, 2011.

MONROE, James. **Seventh Annual Message**. 2 dez. 1823. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/speeches/speech-3604>>. Acesso em 14 mai. 2015.

MOROSINI, Fábio Costa; CORNETET, João Marcelo Conte. O governo de Dilma Rousseff e as negociações comerciais multilaterais: retração sem desistência. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, nº 19, p. 4-10, 2013.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira (1935-1942)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MOURÃO. Gonçalo Mello. Seria a política externa brasileira um problema para o Itamaraty?. **Revista Política Externa**, v. 22, nº 2, 2013.

NAFALSKI. Guilherme Nascimento. **Unasul: uma perspectiva de integração política sul-americana**, 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Curso de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NOGUERA-FERNÁNDEZ, Albert; CRIADO DE DIEGO, Marcos. La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina. **Estudios Socio-Jurídicos**, Bogotá, v. 13, nº 1, p. 15-49, 2011.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

O GLOBO. **Brasil convoca de volta ao país embaixador no Paraguai e condena impeachment de Lugo**. Assunção e Buenos Aires, 23 jun. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/brasil-convoca-de-volta-ao-pais-embaixador-no-paraguai-condena-impeachment-de-lugo-5298591>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. Legislativo e Política Externa: das (in)conveniências da abdicação. **Working Papers Caeni**, nº 3, 2003.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política Africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma?. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, nº 29, p. 33-47, 2015.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

ONUKEI, Janine; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 27, p. 145-155, 2006.

ORJUELA E, Luis Javier. La compleja y ambigua repolitización de América Latina. **Colombia Internacional**, Bogotá, nº 66, p. 16-35, 2007.

ORNELAS, Raúl. América Latina: Territorio de Construcción de la Hegemonía. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, nº 2, 2003.

PARAGUAI. Constituição (1992). **Constitución de la República de Paraguay**. Assunção, 1992.

PATRIOTA, Antonio. A Política Externa Brasileira no Atual Contexto Geopolítico Internacional. Conferência de Abertura, p. 21-38. In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana; CALIXTRE, André Bojikian. **Os desafios da política externa brasileira em um mundo em transição**. Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

PATRIOTA, Antonio. **Presidentes da Unasul pedem respeito à ordem democrática no Paraguai, diz Patriota**. 21 jun. 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iRv1CMTjx9g>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

PATRIOTA, Antonio. **Sob o comando da "cacica" Dilma**. (Entrevista do Ministro Antonio Patriota ao jornal O Globo, 7 ago. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4600:sob-o-comando-da-cacica-dilma-o-globo-7-8-2011&catid=195&Itemid=455&lang=pt-BR>. Acesso em: 4 fev. 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, nº 2, p. 136-156, 2008.

PENNA FILHO, Pio. A pesquisa histórica no Itamaraty. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, nº 2, p. 117-144, 1999.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, nº 1, 2013.

PLANALTO. **Decreto nº 4.118**. 7 fev. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4118.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.

PLANALTO. **Decreto nº 5.978**. Brasília, 4 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5978.htm>. Acesso em: 28 jan. 2016.

PONT, Andreis Serbin; SERBIN, Andrés. A Venezuela na fase pós-Chávez e o impacto das recentes eleições municipais. **Revista Política Externa**, v. 22, nº 3, 2014.

PRADO, Maria Ligia Coelho. Prefácio. In: DULCI, Tereza Maria Spyer. **As conferências pan-americanas (1889-2928):** identidades, união aduaneira e arbitragem. São Paulo, Alameda, 2013.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. **International Organization**, v. 42, nº 3, p. 427-460, 1988.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. **Revista Confins**, nº. 20, 2014.

RICUPERO, Rubens. A maior mudança da política externa. **Revista Política Externa**, v. 21, nº 3, 2012.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos estudos - CEBRAP** nº 87, p. 35-58, 2010.

ROSENAU, James (Org.). **Domestic Sources of Foreign Policy**. Londres: Collier-Macmillan Limited, 1967.

ROSI, Bruno Gonçalves. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas no governo Dilma. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, nº 11, p. 58-69, 2012.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na sessão de encerramento da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**. Rio de Janeiro, 22 de jun. 2012a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-sessao-de-encerramento-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel-rio-20>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 25 set. 2012b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em 4 dez. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 21 set. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da->

[presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua](http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/intervencao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-cupula-extraordinaria-de-chefes-de-estado-da-unasul)>. Acesso em 4 dez. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso de encerramento da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados**. Mendoza-Argentina, 29 jun. 2012c. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/intervencao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-cupula-extraordinaria-de-chefes-de-estado-da-unasul>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

ROUSSEFF, Dilma. Entrevista com Dilma Rousseff. **Revista Política Externa**, v. 23, nº 1, 2014.

SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

SAISI, Katia. **Campanhas presidenciais, mídia e eleições na América Latina**. Porto Alegre: Medianiz, 2014.

SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, nº1, p. 40-59, 2013.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal, integración en América del Sur. p. 87-136 In: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (Orgs.). **Una región en construcción: Unasur y la integración en América**, 2010.

SANCHEZ, M., SILVA, E., CARDOSO, E., SPÉCIE, P.. Política Externa como Política Pública: uma análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 27, p. 125-143, 2006.

SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, nº 2, p. 397-431, Dec. 2002.

SANTOS, Fabiano dos; LIMA, Maria Regina Soares de. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, nº 52, p. 121-149, 2001.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014.

SANTOS, Marcelo. A presença brasileira na América do Sul: ações e instrumentos de política externa. **Análisis Político**, Bogotá, nº 77, p. 195-210, 2013.

SANTOS, Marilin Mariano dos; MATAI, Patricia Helena Lara dos Santos. A importância da industrialização do xisto brasileiro frente ao cenário energético mundial. **Revista Escola de Minas**, Ouro Preto, v. 63, nº 4, p. 673-678, 2010.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, nº 2, p. 5-25, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, nº spe, p. 169-182, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**, Lisboa, nº 44, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo.

SARAIVA, Miriam Gomes; VALENÇA, Marcelo M. A Política Externa Brasileira e sua Projeção Internacional: um projeto caracterizado pela continuidade. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI**, v. 1, ano VII, 2012.

SATO, Eiiti. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. spe, p. 8-28, 1998.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais e pós-colonialismo na América Latina**. Palestra proferida na Mesa Redonda Ações Coletivas, Movimentos e Redes Sociais na Contemporaneidade no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, realizado de 28 a 31 de junho de 2009. Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/download/167/37>. Acesso em: 25 dez. 2014.

SCHMIDT, Rafael Vitória. A Constituição da Unasul e as possibilidades de avanços para a cidadania e os direitos humanos na América do Sul. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 1, nº 2, p. 56-69, 2010.

SEABRA, Raphael Lana; SILVA, Fabricio Pereira. Via Bolivariana: de onde vem, para onde vai. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. v. 7, nº 1, 2013.

SERBIN, Andrés. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, nº 90, p. 297-327, 2013.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. M. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Organizational Behavior Section: Princeton University, 1954.

SOARES, João Clemente **Baena**. O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Tese (Doutorado em) - Curso de Pós-graduação - Instituto Rio Branco, Brasília, 2005.

SOUSA, Pedro. A política externa como política pública? Diálogos entre estudos políticos e estudos internacionais. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, nº 2, 2014.

SOUTO, Cíntia Vieira. A Crise Política no Paraguai e o Brasil. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, nº 13, p. 7-16, 2012.

SOUZA, Ailton de. América Latina, conceito e identidade, algumas reflexões da história. **PRACS** (Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP), Macapá, nº 4, p. 29-39, 2011.

SPOSITO, Ítalo Beltrão. Mudança de política externa: proposta de um modelo. Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), São Paulo, nov.2011. Disponível em: <http://www.unesp.br/santiagodantassp>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

SPOSITO, Ítalo Beltrão. **Redirecionamento na política externa brasileira**: uma análise comparativa dos Governos Castello Branco (1964-1967) e Fernando Collor (1990-1992). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SPROUT, Margaret; SPROUT, Harold. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

STURARO, George Wilson dos Santos; FROTA; André Francisco Matsuno da. A suspensão do Paraguai e a Entrada da Venezuela: implicações para o regime de defesa coletiva da democracia do Mercosul. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, nº 13, p. 45-53, 2012.

STURARO, George Wilson dos Santos; NEVES JÚNIOR, Edson José. Mudança e continuidade na política externa brasileira no período Cardoso-Lula da Silva (1994-2010): o caso da integração regional no âmbito do Mercosul. **Relações Internacionais no mundo atual**, Curitiba, v.2, nº 14, 2011.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. **O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul**: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda. Tese (Doutorado), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2013.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; LIMA, Marcos Costa. Cooperação, regionalismo e desenvolvimento econômico: Brasil, Índia e Coréia do Sul comparados. **Século XXI**, Porto Alegre, v.1, nº 1, p. 29-63, 2010.

TELESUR. **¿Qué pasó el 12 de febrero de 2014 en Venezuela?**. 12 fev.2016c. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/news/Conozca-que-son-las-guarimbas-en-Venezuela-y-quienes-estan-detras-20140312-0050.html>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

TELESUR. **Bolivia, segundo país con más participación política femenina**. 31 jan. 2016b. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/news/Bolivia-segundo-pais-con-mas-participacion-politica-femenina-20160131-0039.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

TELESUR. **Claves de las relaciones entre Bolivia y Brasil**. 31 jan. 2016a. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/news/Claves-de-las-relaciones-entre-Bolivia-y-Brasil-20160131-0003.html>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

TELESUR. **Declaran culpables a 60 personas tras intentona golpista en Ecuador**. 24 set. 2014. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/news/Declaran-culpables-a-60-personas-tras-intentona-golpista-en-Ecuador-20140924-0004.html>>. Acesso em: 3 jun. 2015.

TELESUR. **Maduro ordena detención de Gral. Ángel Vivas por incitar a la violencia**. 23 fev. 2014a. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/news/Maduro-ordena-detencion-de-Gral.-Angel-Vivas-por-incitar-a-la-violencia-20140223-0052.html>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

TELESUR. **Maduro responsabiliza a dirigentes de oposición por actos violentos**. 15 fev. 2014b. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/news/Maduro-responsabiliza-a-dirigentes-de-oposicion-por-actos-violentos-20140215-0017.html>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

TELESUR. **Víctimas de las guarimbas**. 2015. Disponível em: <<http://www.telesurtv.net/pages/Especiales/Especial-Guarimbas/mapa.jsp>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). **Diretrizes do programa 2011/2014**. (Eleições 2010: divulgação do registro de candidatura de Dilma Vana Rousseff - proposta de governo). Disponível em: <<http://divulgacand2010.tse.jus.br/divulgacand2010/jsp/abrirTelaDetalheCandidato.action?sqCand=280000000005&sgUe=BR#>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

TSE (Tribunal Superior Eleitoral). **Resultado geral do plebiscito de 1993**. 1993. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

TSE. **Secretário-Geral da Unasul visita TSE para tratar de missões eleitorais em países da América do Sul**. 14 out. 2015a. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/secretario-geral-da-unasul-visita-tse-para-tratar-de-missoes-eleitorais-em-paises-da-america-do-sul>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

TSE. **Nota à Imprensa: eleições venezuelanas**. Disponível em: 20 out. 2015b. <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/nota-a-imprensa>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

UNASUL. **Acta de cuarta reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para El seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay**. Lima, 31 out. 2012f. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_CURTA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUIMIENTO_Y_EVALUACION_DE_LA_SITUACION_EN_PARAGUAY.pdf?noderef=fa456d0e-ff50-4edc-853c-0a5cbacedb1>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Acta Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR**. 16 dez. 2012. Disponível em: <[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_REUNION_EXTRAORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_\(UNASUR\).pdf?noderef=f944a98e-6709-4663-bd8f-499c6e15c80a](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_REUNION_EXTRAORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_(UNASUR).pdf?noderef=f944a98e-6709-4663-bd8f-499c6e15c80a)>. Acesso em: 14 jan. 2016.

UNASUL. **Agenda III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR.** Quito, 10 ago. 2009 Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/AGENDA_TERCER_A_REUNION_ORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=a8f80941-409a-42ef-993b-7a05178c05aa>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Agenda III Reunión Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Ja UNASUR.** Santiago, 15 set. 2008c. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/AGENDA_TERCER_A_REUNION_ORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=a8f80941-409a-42ef-993b-7a05178c05aa>. Acesso em: 3 jun. 2015.

UNASUL. **Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre el Decreto Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos sobre Venezuela.** Quito, 14 mar. 2015a. Disponível

em:<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS SOBRE EL DECRETO EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE VENEZUELA.pdf?noderef=5a60b0a0-ad9e-4a5b-b4f2-34f79b10ddaa>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la continuación del diálogo político en Venezuela.** Quito, 14 mar. 2015b. Disponível

em:<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS SOBRE LA CONTINUACION DEL DIALOGO POLITICO EN VENEZUELA.pdf?noderef=23704727-dfcf-4422-bb62-45746afc95dc>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Comunicado del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur.** Santa Cruz-Galápagos, 23 mai. 2014b. Disponível

em:<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DEL_CONSEJO_DE_MINISTRAS_Y_MINISTROS_DE_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR SOBRE EL PROCESO DE DI% C3% 81LOGO EN LA REP% C3% 9ABLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.pdf?noderef=43d05bd6-00cc-43dc-97b0-99b0dbce1c95>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Comunicado.** Assunção, 22 jun. 2012a. Disponível em:

<<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO.pdf?noderef=ded7d5fc-fee4-4c75-984b-924d5014c5f9>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Convocatoria.** Salvador, 16 dez. 2008e. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/CONVOCATORIA_PARA_LA_REUNION_EXTRAORDINARIA_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=c69e1bd3-1dce-4990-a15c-06eade5dab93>. Acesso em: 14 jan. 2016.

UNASUL. **Cumbre Santiago.** Santiago, 15 set. 2008b. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/INFORME_DE_LA

[CUMBRE DE SANTIAGO.pdf?noderef=47231fe9-ba3c-4c50-b5a8-0ebef2eac29d](#)>. Acceso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Decisión de Pando**. Salvador, 16 dez. 2008g. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/EL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DECISION_DE_PANDO_BOLIVIA.pdf?noderef=12d2bfa5-e2a3-461f-8b75-1989ce0ce446>. Acceso em: 14 jan. 2016.

UNASUL. **Decisión nº 16/2012 sobre la situación en la república del Paraguay**. Lima, 30 nov. 2012g. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CJEG_DECISION_No_16_2012 SOBRE LA SITUACION EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY.pdf?noderef=399b7c8a-c72c-478a-800f-d0c43aa5f3e1>. Acceso em: 14 jan. 2016.

UNASUL. **Decisión nº 26**: Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur. Mendoza, 29 jun. 2012. Disponível em:

<<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION_No_26_2012_REUNION_EXTRAORDINARIA_DEL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=53d2a27e-1bf5-434c-8c94-0b1e721a832e>>. Acceso em: 14 jan. 2016.

UNASUL. **Declaración de Bogotá**: reunión extraordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de relaciones exteriores de Unasur. Bogotá, 11 jun. 2012. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS SOBRE LA CONTINUACION_DEL_DIALOGO_POLITICO_EN_VENEZUELA.pdf?noderef=23704727-dfcf-4422-bb62-45746afc95dc>>. Acceso em: 14 jan. 2016.

UNASUL. **Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador**. Buenos Aires, 1 out. 2010b. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_BUENOS_AIRES SOBRE LA SITUACION EN ECUADOR.pdf?noderef=b84a1147-9c8f-411f-b70a-344f688b9609>. Acceso em: 3 jun. 2015.

UNASUL. **Declaración de La Moneda**. Santiago, 15 set. 2008a. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_MONEDA.pdf?noderef=b0907e28-1d94-4ec3-9861-70739a8e6397>. Acceso em: 3 jun. 2015.

UNASUL. **Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno**. Salvador, 16 dez. 2008f. Disponível em:

https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_L_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO.pdf?noderef=5d2a6163-af64-4f46-9687-786db0a4d7eb>. Acceso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Declaraciones de s.e. la presidenta de la República de Chile, Michelle**

Bachelet, presidenta pro tempore de la Unasur. Nueva York, 24 set. 2008d. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACIONES_DE_S_E_LA_PRESIDENTA_DE_LA_REPUBLICA_DE_CHILE_MICHELLE_BACHELET.pdf?noderef=5d2a6163-af64-4f46-9687-786db0a4d7eb>. Acceso em: 2 fev. 2016.

[ELET PRESIDENTA PRO TEMPORE DE LA UNASUR.pdf?noderef=53783e09-aa05-47e8-97e9-60e5ab71e538](#)>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia**. Georgetown, 29 out. 2010a. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

UNASUL. **Reglamento Geral da Unasul**. Bogotá, 11 jul. 2012. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

UNASUL. **Resolución nº 2**. Santiago, 12 mar. 2014a. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_02_2014.pdf?noderef=26c42049-01db-4300-88b6-337485b9d63d>.

Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur**. Assunção, 22 jun. 2012b. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION_No_26_2012_REUNION_EXTRAORDINARIA_DEL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?noderef=53d2a27e-1bf5-434c-8c94-0b1e721a832e>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUL. **Tratado Constitutivo**. Quito, 11 mar. 2011. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/es/documentos-normativos-unasur>>. Acesso em: 26 ago.2015.

UNASUUL. **Acta de segunda reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para El seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay**. Lima, 13 ago. 2012d. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_SEGUNDA_REUNION_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR_PARA_EL_SEGUI_MIENTO_Y_EVALUACION_DE_LA_SITUACION_EN_PARAGUAY.pdf?noderef=713f2c31-be65-491e-bbed-9e35d2484383>. Acesso: 2 fev. 2016.

UNASUUL. **Acta de la sesion de instalacion y primera reunion de trabajo del Grupo de Alto Nivel de Unasur sobre la situacion en Paraguay**. Lima, 23 jun. 2012c. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_SESION_DE_INSTALACION_Y_PRIMERA_REUNION_DE_TRABAJO_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR SOBRE LA SITUACION EN PARAGUAY.pdf?noderef=2606aa85-ae34-445d-b0ef-799bb6a055bf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UNASUUL. **Acta de tercera reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para El seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay**. Lima, 7 set. 2012e. Disponível em:

<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ACTA_DE_LA_SESION_DE_INSTALACION_Y_PRIMERA_REUNION_DE_TRABAJO_DEL_GRUPO_DE_ALTO_NIVEL_DE_UNASUR SOBRE LA SITUACION EN PARAGUAY.pdf?noderef=2606aa85-ae34-445d-b0ef-799bb6a055bf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

UOL. **Referendo autonomista em Santa Cruz deixa mais de 20 feridos**. 4 mai. 2008.

Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2008/05/04/ult1808u118198.jhtm>>.

Acesso em: 17 dez. 2015.

VADELL; Javier Alberto; CARVALHO, Pedro Henrique Neves. Neoliberalismo na América do Sul: a reinvenção por meio do Estado. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, nº 1, p. 75-111, 2014.

VALENCIA; Alberto Rocha; RUVALCABA, Daniel Efrén Morales. Desafios em la Construcción de la Unión de Naciones de Suramérica. (p.69-118). In: GADELHA, Regina Maria A. F. **Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração**. São Paulo: EDUC, 2013.

VALOR ECONÔMICO. **Patriota vai ao Paraguai para tentar contornar crise política**. Rio de Janeiro, 21 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/2723750/patriota-vai-ao-paraguai-para-tentar-contornar-crise-politica>> Acesso em: 12 jan. 2016.

VENEZUELA. Constituição (1999). **Constitución de La República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, 1999.

VERA, Fernando Harto de. Enfoques Principales em La Ciencia Política. In: VERA, Fernando Harto de. **Ciencia Política y Teoría Política Contemporáneas: una Relación Problemática**. Madrid: Editorial: Trotta, 2006, p. 133-156.

VIGEVANI, Tullo et al . **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília , v. 51, nº 1, p. 5-27, 2008 .

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**, v.29, nº 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. Alca Light. **Revista Política Externa**, v. 13, nº 2, 2004.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI Jr., Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, nº 2, p. 517-552, 2014.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, nº spe, p. 91-114, 2010.

WORLD BANK. **Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development**. 2005. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2005/Resources/gep2005.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

XAVIER, Mateus Fernandez. A inserção internacional do Brasil nas últimas décadas. **Revista Boletim Meridiano 47**, v. 13, nº 134, p. 3-10, 2012.

ZAKARIA, Fareed. The Rise of Illiberal Democracy. **Foreign Affairs**, v. 76, nº 6, 1997.