DOI: 10.30612/mones.v14i27.17582

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Integração regional nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022): agenda decisória no Mercosul e na Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC)

Clarissa Franzoi Dri
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil
E-mail: clarissa.dri@ufsc.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-7738-452X

Maria Eduarda Ferrari
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil
E-mail: mesferrari98@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0002-5827-9182

Resumo: Este artigo visa oferecer um panorama do diálogo do Brasil com a América Latina durante os governos Temer e Bolsonaro. Para tanto, são analisadas e apresenta-se uma categorização das normas dos órgãos decisórios do Mercosul e da CELAC entre 2016 e 2022, a fim de verificar quais foram os temas tratados prioritariamente pelas organizações. Buscaram-se também dados sobre a Unasul, já não

mais disponíveis. Com base nos temas mais recorrentes, foram selecionados tópicos para análise que revelam os conteúdos dessa última etapa do regionalismo, confirmando e detalhando os pressupostos da literatura. A conclusão confirma a reorientação do Mercosul para pautas comerciais, atesta a tentativa de apagamento da memória institucional da Unasul e destaca a continuidade e reestruturação da CELAC já a partir de 2021-22, seguindo no diálogo sobre temas culturais, ambientais e relativos a direitos humanos. O regionalismo latino-americano parece ter sobrevivido à sua mais forte crise desde o fim da Guerra Fria.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Mercosul; regionalismo.

Regional integration under Temer and Bolsonaro (2016-2022): agenda contents in Mercosur and Community of Latin American and Carribean States (CELAC)

Abstract: This paper aims to provide an overview of Brazil's dialogue with Latin America during the Temer and Bolsonaro presidencies. To this end, we present a categorization of the norms from the decision-making bodies of Mercosur and CELAC between 2016 and 2022, in order to verify which topics were prioritarily addressed by the organizations. Data on UNASUR is no longer available. Based on the most recurring themes, some topics were selected for analysis, revealing the contents of this latest stage of regionalism. They confirm and detail the assumptions of the literature. The conclusion indicates Mercosur's reorientation towards trade agendas, the attempt to erase the institutional memory of Unasur, and the continuity and restructuring of CELAC as early as 2021-22, which allowed the organization to maintain the pre-pandemic dialogue on cultural, environmental, and human rights issues. Latin American regionalism seems to have survived its worse crisis since the end of the Cold War.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Mercosur; regionalism.

Integración regional en los gobiernos Temer y Bolsonaro (2016-2022): agenda decisoria en Mercosur y em la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

Resumen: Este artículo tiene como objetivo ofrecer un panorama reciente del diálogo de Brasil con América Latina durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro. Con este objectivo, se presenta una categorización de las normas de los órganos decisores del Mercosur y la CELAC entre 2016 y 2022, con el fin de verificar cuáles fueron los temas prioritarios tratados por las organizaciones. También se buscaron datos sobre la Unasur, que ya no están disponibles. Con base en los temas más recurrentes, se seleccionaron sectores para el análisis que revelan los contenidos de esta última etapa del regionalismo, confirmando y detallando los argumentos de la literatura. La conclusión indica la reorientación del Mercosur hacia agendas comerciales, el intento de borrar la memoria institucional de la Unasur y la continuidad

y reestructuración de la CELAC ya a partir de 2021-22, manteniendo el diálogo sobre temas culturales, ambientales y derechos humanos. El regionalismo latinoamericano parece haber sobrevivido a su crisis más fuerte desde el fin de la Guerra Fría.

Palabras clave: Política Exterior Brasileña; Mercosur; regionalismo.

Recebido em: 29/09/2023
Aceito em: 10/02/2025

INTRODUÇÃO

O regionalismo e o multilateralismo estão em crise. Os embates políticos e comerciais entre Estados Unidos e China, a pandemia da Covid-19 e o aumento do número de governos nacionalistas e extremistas estão entre os fatores que têm provocado a marginalização de plataformas internacionais de negociação, algumas das quais construídas desde 1945 (Hirst; Malacalza, 2020). O regionalismo, como um tipo de multilateralismo, não escapou a esse processo. No caso da América Latina, o nacionalismo sempre foi um obstáculo para as negociações regionais, que são interpretadas por parcela dos governos e das sociedades como ameaça às soberanias nacionais, tão arduamente desejadas durante o processo colonizador (Seitenfus, 1989). Nesse sentido, o questionamento dos processos regionais não é novidade nessa parte do continente, que sempre conviveu com visões ambíguas e contraditórias sobre as opções para sua inserção internacional. Atualmente, esse questionamento é amplificado pelo enfraquecimento de arenas internacionais similares e pelo radicalismo cada vez mais presente nas propostas políticas que disputam o poder nos países da região.

Mesmo em um processo não-linear, o regionalismo latino-americano sempre foi resiliente e passou por diferentes fases desde as lutas pela independência. No fim da Guerra Fria, problemas compartilhados como a renegociação das dívidas externas e a busca pela sustentação interna e internacional dos novos regimes civis intensificaram os encontros regionais nos anos 1980 (Seitenfus, 1989). Na década de 1990, o propósito central foi criar mercados ampliados, como Mercosul e Comunidade Andina, no contexto de políticas econômicas neoliberais (Briceño-Ruiz; Rivalrola, 2017). Entre 2000 e 2015, a chegada ao poder de governos progressistas em alguns países ampliou a agenda da integração para questões políticas e sociais (Dri; Pittas, 2020). Essa fase foi também marcada pela criação de novas organizações, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A partir de 2016, o agravamento da crise venezuelana e os conflitos políticos no Brasil, no Peru e na Bolívia contribuíram para uma nova etapa no regionalismo, com menos diálogo, desmonte de organizações e risco de guerra no continente. Como caracterizar essa nova fase, e como a política externa brasileira contribuiu para ela? Essas são as questões que guiam essa análise.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira parte revisa a literatura sobre a relação do Brasil com sua vizinhança nos governos Temer e Bolsonaro. A segunda parte busca complementar essa revisão com dados sobre a agenda decisória no Mercosul, na Unasul e na CELAC no mesmo período. Metodologicamente, a pesquisa pautou-se na coleta e sistematização de todas as normas emanadas por órgãos decisórios do Mercosul e CELAC entre 2016 e 2022, com base na metodologia aplicada por Dri e Pittas (2020). No caso do Mercosul, tratam-se de decisões do Conselho Mercado Comum (CMC), resoluções do Grupo Mercado Comum

CC BY NC SA

(GMC) e diretrizes da Comissão de Comércio (CCM). Não foi possível analisar documentos da Unasul devido à paralisação das atividades. No caso da CELAC, devido à ausência de decisões, os planos de ação e as declarações presidenciais das cúpulas foram analisadas. A base priorizou os atos emanados pelas instâncias decisórias, não incluindo a agenda dos grupos de trabalho e reuniões diversas que acontecem periodicamente, sobretudo no Mercosul. As normas foram categorizadas e contabilizadas em um registro anual. No Mercosul e na CELAC, setores ilustrativos da atuação brasileira foram selecionados para análise, com base nos temas mais frequentemente abordados nas normas. A conclusão confirma a reorientação do Mercosul para pautas comerciais, atesta a tentativa de apagamento da memória institucional da Unasul e destaca a continuidade e reestruturação da CELAC já a partir de 2021-22. O regionalismo latino-americano parece ter sobrevivido à sua mais forte crise desde o fim da Guerra Fria.

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A REGIÃO AMÉRICA LATINA SOB TEMER E BOLSONARO

Embora muito recentes, as políticas externas implementadas por Michel Temer e Jair Bolsonaro já são analisadas pela literatura de relações internacionais. Abaixo revisam-se as diretrizes desses governos para a América Latina a partir dessa literatura. Alguns autores identificam continuidades entre ambos governos, como o afastamento do regionalismo e do multilateralismo e a ênfase em questões comerciais e securitárias. No entanto, o governo Bolsonaro não rompe apenas com os governos anteriores, mas também com a postura tradicional da política externa brasileira, questionando fortemente os pressupostos históricos de atuação diplomática do país.

Prioridade ao bilateralismo comercial (2016-18)

A "Nova Política Externa" empregada na gestão de Michel Temer, como foi denominada por Casarões (2016), pode ser analisada por meio de algumas de suas principais premissas de atuação: busca por desvinculação ideológico-política com relação aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT); perda do papel de liderança regional; e foco em acordos bilaterais comerciais, em detrimento do multilateralismo. Sobre o primeiro ponto, durante seu governo, Temer indicou dois aliados políticos do PSDB para assumir o Ministério das Relações Exteriores (MRE), José Serra e, mais tarde, Aloysio Nunes, ao invés de diplomatas de carreira. Essa reorientação política está colocada também nos pontos seguintes, e de modo simbólico na forma de tratar a crise venezuelana.

A partir de 2016, o Brasil assumiu um novo posicionamento na América Latina, deixando de se colocar enquanto país ativo na política regional e líder do processo de integração. Uma das principais mudanças foi observada no rápido afastamento brasileiro de países vistos como aliados do governo petista. Lopes (2020) referiu-se à política externa de Temer como um período de reaproximação com as potências Ocidentais em detrimento das relações com o Sul Global, incluindo as institucionalizações derivadas desses laços, como os BRICS (referente ao grupo que era naquele momento integrado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Mercosul e a Unasul.

Enquanto uma ferramenta de cooperação comercial, o Mercosul ainda tinha relevância nas pretensões de Serra eTemer, como evidenciado no discurso do chanceler, apenas para reduzi-lo a uma zona de livre comércio, desassociando-o de suas dimensões sócio-políticas (Saraiva; Velasco Júnior, 2016). Granato e Uberti (2022) apontam a simplificação dos processos relacionados à tarifa externa comum como uma forma de facilitar as relações comerciais e conferir mais dinamicidade à presença internacional do país, mas sem necessariamente fortalecer a integração regional. Ainda que o presidente, em mensagem direcionada ao Congresso, tivesse afirmado que a "[...] consolidação da América Latina como espaço de paz, cooperação e desenvolvimento sustentável é objetivo permanente da política externa brasileira" (Brasil, 2017a, p. 173), as estratégias empregadas mostravam outro caminho. A intenção era utilizar a integração regional como um degrau para a inserção comercial global, sem que houvesse aprofundamento em outras vertentes de cooperação, por exemplo. O objetivo do governo era tornar o Mercosul um "[...] processo de integração econômica, por meio, entre os membros do bloco, de maior liberalização comercial, eliminação de barreiras não-tarifárias, atração de investimento [...]" (Brasil, 2017a, p. 174).

Outra iniciativa que foi fruto dos esforços de integração regional dos anos 2000, a Unasul não foi mencionada entre as prioridades da gestão Temer. Com o objetivo de ir além da integração comercial, seu Tratado Constitutivo pleiteou pelo fortalecimento de uma "identidade e cidadania sul-americanas" por meio da atuação em âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura (Ministério da Defesa, 2017). A Unasul era resultante claro dos esforços de aproximação com os vizinhos sul-americanos, realizados na década anterior, e sua imagem era fortemente vinculada aos ex-presidentes petistas, o que ia de encontro às premissas de mudança da política externa de Temer. Sem qualquer menção direta no discurso de José Serra em sua posse que envolvesse a organização, a Unasul ficou relegada a um segundo plano, sem serventia direta para os objetivos do governo Temer.

Em 2017, o secretário-geral da Unasul, Ernesto Samper, deixou o cargo em protesto ao golpe sofrido por Dilma Rousseff. A partir desse momento, a organização entrou em crise sem a nomeação de uma nova liderança, pois havia desacordos sobre o nome a ser indicado. Em seguida, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru solicitaram seu afastamento da

Unasul, como forma de pressionar que o novo secretário-geral nomeado (para assumir de forma permanente) fosse o argentino José Octávio Bordón (Jaeger, 2019). Em 2017, a Venezuela foi suspensa da condição de Estado-membro do Mercosul. A principal justificativa foi a quebra da ordem democrática no país, condição definida pelo Protocolo de Ushuaia como basilar para o desenvolvimento do processo de integração (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2017). Ainda que, à época, os Estados Partes tenham manifestado que seriam definidas "[...] medidas com vistas a minimizar os impactos negativos desta suspensão para o povo venezuelano" (Mercosul, 2017, s/p), ações como essa retrataram o isolamento diplomático imposto à Venezuela com apoio do governo Temer. Sob a chancela de Aloysio Nunes, foi criado em 2018 o Grupo de Lima, no qual os 14 países latino-americanos participantes deveriam debater a crise venezuelana, caracterizando o que Barros e Gonçalves (2019) definem como uma iniciativa de integração regional fracionada, em oposição ao paradigma de unidade regional, trabalhado desde o início dos anos 2000. Esse cenário viria a ser continuado na gestão Bolsonaro. A grave situação da Venezuela é um exemplo de insucesso das políticas externas latino-americanas e das organizações regionais à época, que não conseguiram criar um caminho diplomático para auxiliar e mediar as disputas políticas no país vizinho.

Para Actis (2018), o Governo de Michel Temer marcou uma quebra de padrão na atuação internacional do Brasil, que, ao longo do século XX, posicionou-se como uma potência intermediária. A partir de 2016, o país voltou a figurar na periferia global, o que não é uma posição inédita, pois próxima do que foi vivenciado no final dos anos 1990 com Fernando Henrique Cardoso. Nesse caso, a novidade foi a postura adotada de colocar o Brasil como um país não-poderoso aliada à falta de uma estratégia de nova inserção internacional, com objetivos e meios estabelecidos para auxiliar no avanço das agendas de PEB (Actis 2018). Especialmente no campo econômico, o multilateralismo trabalhado em organizações internacionais perde campo para acordos e iniciativas bilaterais. Em seu discurso de posse, Serra (2016) afirmou que havia necessidade de avançar além do multilateralismo comercial da OMC, por se tratarem de negociações estagnadas e que se colocavam no caminho de um maior número de acordos bilaterais de livre comércio. A partir de 2017, o novo ministro Aloysio Nunes manteve a prioridade da agenda comercial. Sua gestão articulou acordos comerciais com países como Canadá, Singapura, Coreia do Sul e Colômbia (Moreira, 2020) e até um acordo de livre comércio com o Chile.

Ainda que fosse um dos principais objetivos, Temer, Serra e Aloysio Nunes não concretizaram de fato uma completa ruptura com a PEB petista. As mudanças em relação aos governos anteriores foram claramente relativas ao tom da comunicação e estilo de abordagem, enquanto o conteúdo da política externa não sofreu grandes inovações (Casarões, 2016). De forma semelhante, Freixo (2019) também aponta que o discurso radicalizado de ambos os tucanos que estiveram a frente do MRE não passou disso - apenas um discurso -, visto que não

CC BY NC SA

houve mudanças notórias na forma como conduziram a política externa em relação aos seus antecessores. Ainda assim, a nova postura empregada representou um grande retrocesso para a agenda de integração regional, ao passo que houve um aprofundamento da dependência econômico-financeira com nações externas ao arranjo regional e sufocamento do desenvolvimento de iniciativas para além dos vínculos comerciais (Jaeger, 2019).

A crise da diplomacia brasileira (2019-22)

A chegada ao poder de Jair Bolsonaro foi marcada pela forte influência do conservadorismo importado dos EUA, a quantidade expressiva de militares alocados em cargos de governo e a promessa de manutenção de um sistema capitalista de livre mercado no país, sintetizando os pilares ideológicos do bolsonarismo: americanismo, autoritarismo e liberalismo econômico (Frenkel; Azzi, 2021). Na política externa, a literatura aponta três principais características: construção de uma política altamente ideológica; antiglobalismo e desvalorização do multilateralismo; e fundamentalismo cristão para choque com pautas sociais da agenda liberal-progressista. O primeiro pilar do governo Bolsonaro foi, na verdade, um movimento inédito, por meio do qual passou a ser construída uma política externa completamente pautada por preceitos ideológicos, mesmo que houvesse dano aos interesses nacionais (Gonçalvez; Teixeira, 2020).

Gonçalves e Teixeira (2020, p. 193) questionam se sequer era possível denominar como política externa o conjunto de práticas aplicadas pelo chanceler Ernesto Araújo, especialmente levando em conta a consideração de que a política externa, enquanto uma política pública, deveria ser elaborada prezando interesses diversos da sociedade e com intuito de trazer desenvolvimento, nos mais diversos aspectos, ao país. Durante os meses que esteve sob a administração Bolsonaro, nunca houve apresentação da estratégia brasileira, fosse ela regional ou global. Com mais de um ano de governo, o Brasil ainda não tinha prioridades definidas para atuação multilateral, nem mesmo meios de trabalhar a liberalização comercial, assim como não foram passados direcionamentos de como atuar ou o que priorizar no relacionamento com parceiros (Almeida, 2019).

Para Saraiva e Silva (2019), a política externa de Bolsonaro foi moldada com influência de duas grandes vertentes: a ideológica, formada por figuras como o guru Olavo de Carvalho, o filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, o próprio chanceler Araújo e alas da Igreja; e a pragmática, representada pelo vice-presidente, o General Hamilton Mourão, setores militares, a Câmara dos Deputados e a bancada ruralista. As duas alas divergiam quanto aos interesses que deveriam ser projetados e priorizados nas relações exteriores do país, entretanto as pautas da ala ideológica, em muitos momentos, prevaleceram de forma inicial e precisaram ser contornadas pelos pragmáticos a fim de evitar danos diretos à economia brasileira. Exemplo disso foram viagens e declarações feitas por Bolsonaro em relação à ilha de Taiwan e a Israel, baseadas em preceitos ideológicos de alinhamento a outros governos de extrema direita.

Mesmo durante a campanha presidencial, Jair Bolsonaro, enquanto candidato, e muitos de seus aliados pessoais, como Olavo de Carvalho e Eduardo Bolsonaro, já haviam expressado o objetivo de alinhar o país ao governo Trumpista nos Estados Unidos, o que de fato aconteceu. Alinhar o Brasil aos Estados Unidos não foi estratégia inédita nas relações exteriores brasileiras, mas, dessa vez, a falta de criticidade de Bolsonaro, Araújo e seu grupo não só faziam com que o Brasil deixasse de barganhar, mas também aceitasse condições evidentemente desfavoráveis para os interesses brasileiros. O presidente teve no líder estadunidense, Donald Trump, um herói pessoal e relevou o protecionismo praticado, mesmo afetando as indústrias brasileiras de soja e aço, a falta de apoio (antes prometido) à candidatura brasileira para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e ofereceu território brasileiro para lançamento de foguetes e organização de invasões ao território venezuelano. Mesmo durante a Guerra Fria o Brasil teve períodos de maior independência vis-à-vis os Estados Unidos do que durante o governo Bolsonaro.. O problema é que tal política não considerou que não se trata de simples relações entre dois países - Brasil e Estados Unidos -, mas sim de uma dinâmica entre um Estado periférico e um império, com lógicas globais inconciliáveis (Maringoni et al, 2021, p. 158).

Para além da construção de uma política extremamente ideológica, esse governo foi avesso às iniciativas multilaterais (Vidigal; Bernal-Meza, 2020), apresentadas pelo chanceler Ernesto Araújo como um "perigo globalista", o que se traduziu também em um afastamento da região América Latina. Em sua cerimônia de posse, em que representantes de Estados como Cuba e Venezuela (G1, 2018), até então aliados de boas relações diplomáticas, foram desconvidados, Bolsonaro deixou explícito que o Brasil não assumiria mais o papel de país conciliador na América do Sul, como muito já havia desempenhado, e colocou em cheque relações com países com governos progressistas. A região apenas entrou no radar da política externa em pautas ligadas a liberdades individuais, especialmente aliadas ao discurso de manutenção e restauração da democracia no continente, ou segurança, nos casos de instabilidade política (Granato; Uberti, 2022). No Plano de Governo já estava apontada a diretriz de aprofundar as relações e acordos bilaterais (Bolsonaro, 2018), ficando subentendido que isso aconteceria em detrimento das iniciativas multilaterais. Já nas promessas de campanha, Bolsonaro mencionava a expansão da fronteira agrícola, mesmo que fosse de encontro aos compromissos firmados com a assinatura do Acordo de Paris, concretizado em 2015, ainda sob o governo Rousseff (Spektor, 2019).

Vidigal e Bernal-Meza (2020) sintetizam as principais alterações da política externa de Bolsonaro para a América Latina em: (1) o realinhamento à política dos EUA; (2) a revogação do apoio à Unasul, e incentivo para criação de uma nova instituição (que viria a ser o Foro para o Progresso da América do Sul - Prosul); (3) a retirada de qualquer apoio e mesmo reconhecimento do governo venezuelano, visto pelo presidente como ameaça à segurança do conti-

nente; (4) priorização da relação com o Chile ao invés do eixo histórico com os argentinos; (5) o deslocamento do Mercosul para segundo plano na agenda.

A partir de 2019, a Unasul, que já vinha em estagnação na gestão Temer, entrou em um processo claro de desmonte sob a nova administração. Naquele ano, a previsão inicial, de acordo com a rotação da presidência pro-tempore do bloco, era de que o Brasil deveria assumir a liderança. Para não apoiar uma organização criada nos governos PT (Jaeger, 2019), o Brasil retirou-se da Unasul e aderiu ao Prosul. iniciativa encabeçada pelo Chile de Sebastián Piñera e a Colômbia de Ivan Duque. Com a assinatura da Declaração de Santiago, o grupo estabeleceu-se com intuito de apagar mais um legado de cooperação regional do ciclo progressista, substituindo-o por uma versão conservadora, e carregou um viés explícito de isolamento da Venezuela dos diálogos. Por ser um projeto menos ambicioso e com estruturas mais simplificadas do que a Unasul, a mensagem passada era de que a integração regional sul-americana não seria prioridade na era Bolsonaro (Hernández; Mesquita, 2019). Ainda que os relatórios de gestão do Prosul indicassem a realização de reuniões, estruturação de grupos de trabalhos e criação de planos de atuação, Ominami (2021) apontou que não houve avanços concretos demonstrados, incluindo, durante a pandemia da COVID-19, ações prometidas de acesso universal à vacina, ilustrando que o Prosul nada mais foi do que uma revanche ideológica em relação ao projeto anterior da Unasul.

Com relação ao Mercosul, houve um desejo de reduzir a complexidade e abrangência da organização de forma a minimizar a visibilidade de pautas sócio-políticas. Ausente na 60ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, primeira reunião presencial dos chefes de Estado após o início da pandemia do COVID-19, o não-comparecimento do presidente brasileiro demonstrou desinteresse em lidar com o bloco. Bolsonaro também começou a aventar a irrelevância do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e ameaçar a saída do bloco ao reivindicar sua utilidade como mera plataforma "à la carte" para assinar acordos comerciais segundo a conveniência de cada membro (Frenkel; Azzi, 2021). Consolidando a saída do Brasil da Unasul e da CELAC, assumindo um papel secundário no Grupo de Lima, não demonstrando entusiasmo com o Prosul e marginalizando o Mercosul, o governo Bolsonaro representou o fim de uma era de política externa sul-americanista por parte do Brasil. Isso não só representou uma grande ruptura em relação ao histórico recente das relações exteriores do país, mas também colocou em risco todo o projeto de integração regional do continente, conduzindo-o à fragmentação e desintegração, como colocam Frenkel e Azzi (2021). A próxima seção analisará, em cada organização regional, como e em qual medida se deu esse processo, classificando as agendas decisórias por setores de cooperação.

AGENDA NO MERCOSUL, UNASUL E CELAC ENTRE 2016 E 2022

Para compreender melhor a atuação dos governos Temer e Bolsonaro em matéria de integração regional, foram selecionadas para análise as três principais iniciativas de integração na América Latina das quais o Brasil faz parte: Mercosul, Unasul e CELAC. Buscou-se realizar uma análise das agendas de cada organização por meio das normas aprovadas. Metodologicamente, optou-se por identificar e classificar tematicamente as normas aprovadas pelos órgãos decisórios de cada organização entre 2016 e 2022. A análise não levou em consideração o nível de implementação de cada norma.

A ênfase na liberalização comercial no Mercosul

As decisões, resoluções e diretrizes aprovadas pelos órgãos decisórios do Mercosul entre 2016 e 2022 foram localizadas na página eletrônica do Mercosul[1] e categorizadas tematicamente segundo Dri e Pittas (2020). A tabela abaixo elenca as normativas em ordem de relevância numérica e a seguir passa-se a analisar seus principais conteúdos.

Tabela 1: Decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul por tema (2016-2022)

Temas	Decisões	Resoluções	Diretrizes	Total
Livre comércio	18	78	616	**712**
Agricultura	2	71	0	**73**
Institucional	32	40	0	**72**
Indústria	0	42	0	**42**
Justiça e cooperação jurisdicional	25	13	0	**38**
Saúde	1	30	0	**31**
Infraestrutura	18	2	0	**20**
Comunicação	2	16	0	**18**
Direitos humanos	8	10	0	**18**
Inclusão social	6	6	0	**12**
Livre circulação de pessoas	5	6	0	**11**
Trabalho e emprego	4	7	0	**11**
Relações internacionais do Mercosul	3	7	0	**10**
Educação	4	4	0	**8**
Cooperação policial e segurança	6	2	0	**8**
Meio ambiente	0	7	0	**7**
Economia	4	2	0	**6**

contínua

1 https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/

Temas	Decisões	Resoluções	Diretrizes	Total
Ciência e tecnologia	3	2	0	**5**
Cultura	1	1	0	**2**
Democracia	2	0	0	**2**
Gênero	2	0	0	**2**
Turismo	1	1	0	**2**
Drogas	1	0	0	**1**
Energia	1	0	0	**1**
Esportes	0	1	0	**1**
Propriedade intelectual	1	0	0	**1**
Cooperativas e cooperativismo	0	0	0	**0**
Questões de nível subnacional, wprovíncias e municípios	0	0	0	**0**
Terrorismo internacional	0	0	0	**0**

Fonte: elaboração das autoras com base nas decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul publicadas em mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/

Por se tratar de publicações relacionadas à Comissão de Comércio do Mercosul, as diretrizes foram, em sua totalidade, pertinentes à temática de livre comércio. Mesmo descontando as 616 diretrizes, o livre comércio foi tema de outras 96 decisões ou resoluções, tornando esse tópico o mais abordado nos órgãos decisórios do Mercosul no período analisado. O fato de as normas sobre livre comércio predominarem no Mercosul não foi surpresa, indo ao encontro do objetivo inicial do bloco em constituir uma zona de livre comércio, que viria a ser desenvolvido em um mercado comum (Kume; Piani, 2005). De forma semelhante, Dri e Pittas (2020, p.26) apontaram que o tema também foi predominante nas normativas publicadas entre 1991 e 2015, com quase quatro vezes mais menções do que as publicações de caráter institucional. Enquadraram-se em livre comércio normativas referentes à tarifa externa comum e outras questões alfandegárias, categorização de mercadorias via Nomenclatura Comum do Mercosul, regimes de importação, acordos comerciais e iniciativas de facilitação de comércio intra bloco.

É interessante notar que o número de diretrizes publicadas esteve em crescente constante e quadruplicou de 2016 para 2022. Essa intensificação das atividades da Comissão de Comércio nos últimos anos aponta para uma prioridade das políticas comerciais do Mercosul, sejam intra ou extra-bloco. A maioria das 612 diretrizes estipularam ações pontuais no âmbito tarifário, ou seja, reduções tarifárias em produtos específicos comercializados pelos países membros. Desde o início da aprovação de diretrizes pelo Mercosul, em 1994, até 2015, a média anual era de cerca de 22,55 diretrizes. Por outro lado, de 2016 a 2022 foram, em média, 99,57 manifestações da Comissão de Comércio por ano. O aumento significativo da atuação da Co-

missão em comparação às primeiras duas décadas de sua existência evidenciou um período de priorização de questões técnicas, especialmente no âmbito comercial.

Nas resoluções, o tema mais vezes abordado foi agricultura, com cerca de 20% de todas as normas do Mercosul no período, incluindo também agendas pertinentes à pecuária, como critérios e especificações para comércio de bovinos, suínos, ovinos, aves, equinos e bubalinos. Sob essa categoria, também estão diversas menções aos requisitos fitossanitários relativos à importação de espécies de plantas, frutos, árvores, etc. Dessa forma, nota-se uma mudança de enfoque no teor das normativas referentes à agricultura, que, no período 1991-2015, não só foi um tema menos comum (com apenas 12 menções no período), mas também era voltado para ações relativas à agricultura familiar (Dri; Pittas, 2020). Para o Brasil, o agronegócio passou a ser visto como um novo impulsionador da economia e a projeção dessa priorização foi espelhada na condução da política externa, como explicado pelo próprio chanceler Carlos França (2022): "A conquista de novos mercados para os produtos agropecuários brasileiros é um objetivo permanente do nosso trabalho no Brasil e no exterior". De fato, a ruptura diplomática no governo Bolsonaro engendrou alguns principais beneficiários, como os agentes econômicos da fronteira agrícola que não sofrem efeito direto da violação das regras do Acordo de Paris e tendem a obter ganhos de curto prazo, pois o governo fez vista grossa ao desmatamento, que continua sendo rentável para setores da produção agrícola e do negócio do gado (Spektor, 2019, p.336).

Como o terceiro tema mais representativo, a indústria foi foco de 42 normas aprovadas a partir de 2016, número superior às 25 que foram trabalhadas nos 14 anos anteriores (Dri; Pittas, 2020). São regulações pertinentes a requisitos de uniformização industrial, rotulagem de produtos e outras questões de cunho técnico e pontual.

Normas relacionadas à saúde continuaram sendo presentes no Mercosul no período examinado, visto que normativas sobre farmacopeia são recorrentes, como forma de auxiliar na regulamentação da produção de medicamentos e padronização de procedimentos. No entanto, sobre a crise sanitária desencadeada pela pandemia da COVID-19 em 2020, houve apenas uma normativa publicada, em que recursos foram direcionados para pesquisa via Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Enquanto uma organização internacional de nível continental e com sólidos órgãos decisórios em funcionamento pleno, a falta de decisões referentes a ações e estratégias para o combate à pandemia do coronavírus mostrou que o Mercosul foi seriamente subutilizado para mitigação das consequências à população dos Estados Partes e Associados. Para Riggirozzi (2020), os países latino-americanos se comportam em dois eixos, no que tange à proliferação do vírus: um grupo que via sua segurança nacional ameaçada e outro que percebia saúde como um estorvo político. O primeiro conjunto experienciou um renascimento nacionalista ao entender que deveria proteger seus cidadãos e priorizou pela elaboração de políticas internas para gerir a crise sanitária. Enquanto

CC BY NC SA

isso, o segundo grupo, no qual o Brasil de Bolsonaro se encaixava, atuou de forma ambígua para frear o crescimento da pandemia e priorizou evitar paralisações na produção econômica e prejuízos financeiros à classe empresarial. Em ambos os casos, as estratégias para combater o coronavírus via cooperação regional não foram prioridade dos governantes, sem real utilização do bloco para resguardar os direitos da população.

Diferentemente, na primeira década do século XXI a saúde foi um tópico mais relevante nas atividades do Mercosul. De forma conjunta com a Unasul, houve ações voltadas para utilizar as vantagens competitivas da compra via bloco, para trazer medicamentos e insumos de saúde de forma mais acessível para os cidadãos, e busca por quebras de patentes da indústria farmacêutica (Riggirozzi, 2020). Justamente no momento em que "a cooperação regional em saúde deveria operar como um escudo epidemiológico para a América Latina" (Herrero; Nascimento, 2020), a principal organização regional do continente (no ponto de vista da política externa brasileira), de forma incoerente com preceitos já trabalhados anteriormente, não atuou.

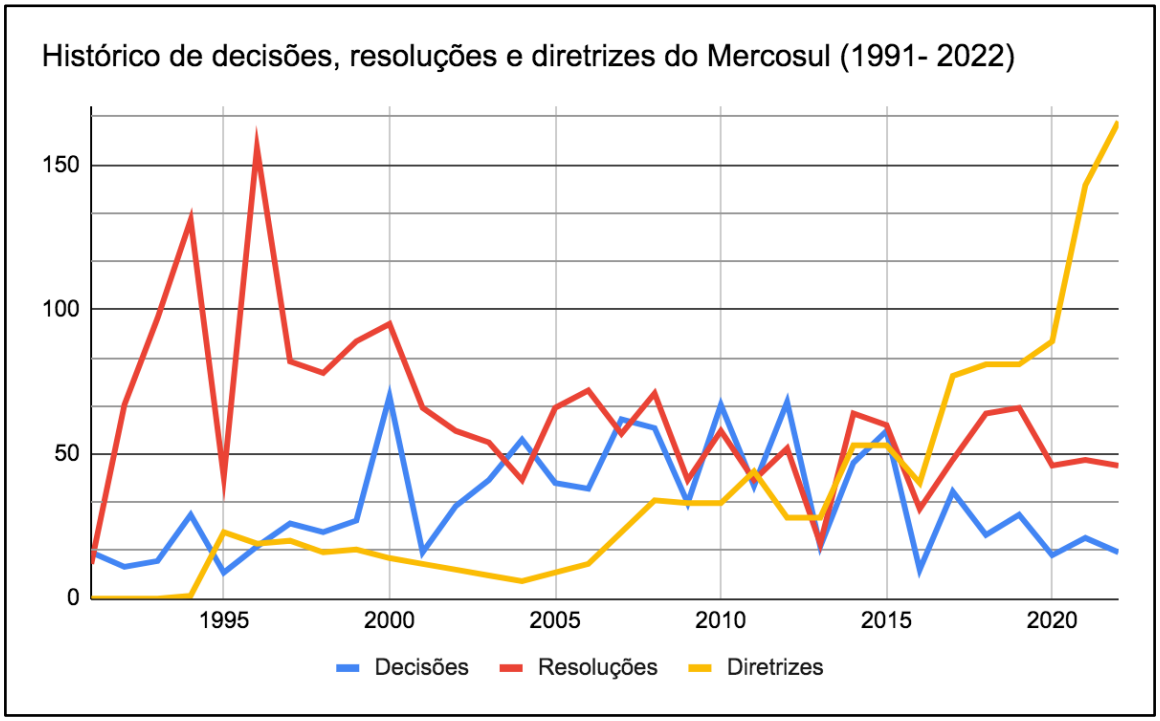
Justiça e cooperação jurisdicional, um tema que esteve entre os seis mais relevantes no período 1991-2015, continuou sendo pauta no Mercosul com 38 normas publicadas entre 2016 e 2022. Os principais tópicos discutidos foram ações do Tribunal Permanente de Revisão (TPR), seguindo a tendência já vista nos primeiros 15 anos do Mercosul, em que o desenvolvimento do sistema de solução de controvérsias foi pauta constante (Dri; Pittas, 2020).

O tema referente às relações internacionais do Mercosul foi reduzido a apenas 10 menções nos últimos sete anos, saindo da lista dos 10 primeiros temas trabalhados pelo Mercosul entre 1991 e 2015. A condução das relações internacionais do bloco ficou limitada à publicação e/ou prorrogação de memorandos de entendimentos, como foi o caso do memorando de entendimento entre o Mercosul e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e do memorando de entendimento entre o Mercosul e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ambos referentes à cooperação internacional. Além disso, houve também a celebração de convênios em áreas mais específicas, como com o Instituto Nacional de Metrologia (PTB) da Alemanha e o Centro Interuniversitario di Ricera per lo Sviluppo Sostenible (CIRPS), incluindo pesquisa e transferência tecnológica. Essa queda na atuação internacional do Mercosul pode ser atribuída a uma guinada no foco da organização, deixando de fomentar negociações internacionais extra-bloco em alinhamento a políticas nacionalistas dos governos do período. Romano e Lajtman (2021) apontam que houve um enfraquecimento da visão compartilhada do Mercosul, especialmente pela competitividade alimentada pelo Presidente Jair Bolsonaro, de modo que, o Uruguai, por exemplo, passou a realizar negociações unilaterais com a China, em detrimento de articulá-las via Mercosul.

Pautas de cunho sociopolítico, como gênero e cultura, por exemplo, tiveram quase nenhuma regulação no período. Enquanto setores comumente associados a agendas progressistas, não foi surpresa que tenham recebido pouca atenção em um período no qual a maioria

dos Estados Partes do órgão teve pelo menos uma liderança da direita conservadora. No caso do Brasil, o discurso antipolítica sobre gênero, extremamente repetido pelo presidente, era contrário aos preceitos de documentos internacionais relacionados à igualdade de gênero e direitos humanos (Cunha, 2020). Assim, tampouco o Mercosul foi instrumentalizado para pautas morais e para bloquear a proteção de direitos sexuais e reprodutivos como o governo brasileiro tentou fazer com o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Tópicos relacionadas a cooperativismo, terrorismo internacional e questões de nível subnacional, que haviam sido pauta de normativas do órgão até 2015 (Dri; Pittas, 2020), não foram objeto das normas nos últimos sete anos no Mercosul.

Gráfico 1: Histórico de decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul (1991-2022)



Fonte: elaboração das autoras com base nas decisões, resoluções e diretrizes do Mercosul publicadas em mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/normativa/

A CCM que, até 2015 era o órgão decisório que, de forma geral, menos publicava normativas, passou a escalar suas publicações a partir de 2015, chegando até a publicar o dobro de normativas do que o CMC e GMC juntos em 2022. Por ser responsável pelo funcionamento da união aduaneira nos países do bloco, via aplicação de ferramentas de política comercial (Mercosul, 2023), o crescimento das atividades da CCM foi ao encontro do movimento de liberalização comercial do bloco. Em comparação, ambos o CMC e o GMC tiveram diminuição

bruta de sua operação, comprovada pela queda do número de publicações de normativas em ambas as instâncias. Entre 1991 e 2015, a média de decisões lançadas anualmente pelo CMC era de 36,60 e de resoluções pelo GMC, de 66,76, enquanto para o período analisado de 2015 até 2022, as médias caíram para 21,43 e 49,86, respectivamente.

O desmonte da Unasul

O levantamento normativo não foi bem sucedido no caso da Unasul, visto que as páginas eletrônicas da organização já não existem. Isso impossibilitou o acesso aos materiais de trabalho do órgão. Oito de seus membros (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai) suspenderam sua participação na organização entre 2018 e 2020, o que levou a uma paralisia das atividades. A sede em Quito foi solicitada pelo governo equatoriano em 2019, e desde 2016 não houve mais indicação de secretário-geral. A seguir estão dispostas as principais fontes utilizadas para pesquisa exploratória sobre as atividades da Unasul, encontradas via referência em outras publicações acadêmicas, matérias jornalísticas ou fontes oficiais. Todas as referências listadas abaixo estavam fora do ar durante a preparação dessa pesquisa.

Quadro 1: Fontes de pesquisa acerca de normativas da Unasul

Fonte	Link	Acesso em
Website Unasul	http://www.unasursg.org/	08/05/2023
Repositório de Documentos Unasul	http://docs.unasur.org/	08/05/2023
Acervo do MRE de documentos referentes à Unasul	https://www.gov.br/mre/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos--da-uni ao-denacoes-sul-americanas	08/05/2023
Repositório Digital Unasul	http://www.unasursg.org/docs_subdomain/index/	08/05/2023

Fonte: elaboração própria das autoras

Dessa forma, verifica-se que o projeto de desmonte da Unasul foi concretizado entre os anos de 2016 e 2022, de modo que a organização não possui papel relevante na condução das relações internacionais na América do Sul e teve atas, normativas, propostas e outros documentos retirados do acesso público. Enquanto a Unasul foi descontinuada, o Grupo de Lima e o Prosul, articulados como substitutos da iniciativa, não conseguiram pretexto para se firmarem para além do embate ideológico com a Venezuela (Romano; Lajtman, 2021).

A CELAC como fórum amplo e permanente de diálogo

A CELAC não deixou de ser impactada pelos acontecimentos sanitários e políticos dos últimos anos, mas, diferentemente da Unasul, recuperou-se rapidamente e manteve nos debates e documentos oficiais o mesmo tom de diálogo político sobre temas de interesse comum vinculados ao desenvolvimento regional.

Ao contrário do Mercosul e da Unasul, que nasceram com sede, secretariado e grupos de trabalho, a CELAC carece de estruturas firmes de operação, o que pode dificultar a manutenção do comprometimento dos Estados-membros com o passar dos anos. Com isso, ainda quando os países-membros têm visões similares sobre temas como desenvolvimento regional, itens como o papel da organização podem causar divergência. Na primeira metade dos anos 2010, uma vertente representada por Brasil e México defendia a CELAC enquanto um órgão de cooperação menos denso, enquanto países como a Venezuela buscavam uma maior institucionalização do projeto (Kennedy; Beaton, 2016). Para Sanahuja (2019), o funcionamento da CELAC também sentiu o impacto da crise na Venezuela, visto que, enquanto uma instituição de diálogo político na América Latina, a realização de reuniões e a continuidade das Cúpulas foi paralisada. Em agosto de 2017, chanceleres representantes de países participantes da CELAC (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru) reuniram-se para discutir a situação da Venezuela e, por meio da Declaração de Lima, repudiaram a quebra da ordem democrática no país, instituindo formas de isolar o país, como deixar de apoiar o país em órgãos internacionais (Brasil, 2017b).

Com o afastamento da Venezuela, a chegada ao poder de governos nacionalistas e a pandemia da Covid-19, a CELAC não conseguiu manter-se em plena atividade. Em 2016, houve a realização da IV Cúpula em Quito no Equador, e em 2017 da V Cúpula em Punta Cana na República Dominicana. A partir de então, houve um hiato de 4 anos na realização de novos encontros, que foi encerrado com a VI Cúpula, em 2021, na Cidade do México. Em 2022 não houve reunião. Para fins dessa pesquisa, foram analisados os planos de ação, publicados anualmente (com exceção do período sem cúpulas), abordando os principais tópicos para debate e atuação durante aquele período, de forma a estimular a convergência política entre os países-membros, e as declarações especiais e políticas da CELAC, que derivam dos compromissos acordados na Cúpula de Chefes e Chefas de Estado e de Governo. A documentação foi obtida nas páginas eletrônicas da CELAC[2] e do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA)[3]. Alguns documentos inacessíveis nessas plataformas não puderam ser encontrados em outras páginas, considerando que os ministérios de relações exteriores do Brasil, Cuba e Venezuela por exemplo não registram mais a documentação da CELAC como o faziam até 2015.

2 https://celacinternational.org/
3 http://s017.sela.org/celac

Tabela 2: Declarações e planos de ação da CELAC (2016-2021) organizados por tema

Tema	2016	2017	2020	Total
Cultura	4	2	0	6
Meio ambiente	3	2	1	6
Corrupção	2	2	1	5
Migração	3	2	0	5
Desenvolvimento sustentável	3	2	0	5
Educação	2	2	1	5
Ciência, tecnologia e inovação	3	2	0	5
Segurança alimentar	2	2	1	5
Relações internacionais da CELAC	2	2	1	5
Cuba	3	1	0	4
Infraestrutura	2	1	1	4
Drogas	2	2	0	4
Institucional	1	1	1	3
Malvinas	2	1	0	3
China	1	1	1	3
Trabalho e emprego	2	1	0	3
Energia	3	0	0	3
Segurança e defesa	2	1	0	3
Gênero	1	2	0	3
Agricultura familiar	1	1	1	3
Rússia	1	1	0	2
Turquia	1	1	0	2
Índia	1	1	0	2
Coreia do Sul	1	1	0	2
Industrialização	1	1	0	2
Direitos humanos	1	0	1	2
Raça	1	1	0	2
Turismo	1	0	1	2
Paraguai	1	0	0	1
Colômbia	1	0	0	1
União Europeia	0	1	0	1
Democracia	1	0	0	1
Panamá	1	0	0	1

Fonte: elaboração das autoras com base em http://s017.sela.org/celac/documentos/

CC BY NC SA

A cultura, um dos temas mais tratados na agenda CELAC até 2015 (Dri; Pittas, 2020), foi mantido enquanto pauta nas declarações e planos de ação mais recentes, sendo mencionado seis vezes. O conteúdo observado diz respeito a patrimônios culturais, apoio às iniciativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a integração e intercâmbio cultural dentro do bloco (CELAC, 2016). Ainda que tenha sido um tema pouquíssimo presente até 2015, o combate à corrupção esteve presente nos planos de ação de 2016, 2017 e 2020 e, adicionalmente, também foi assunto de duas declarações. As publicações incentivam a cooperação via troca de informações entre governos, atuação em grupos de trabalho e realização de reuniões específicas entre ministros e altas autoridades envolvidas no combate à corrupção.

Algumas temáticas foram recorrentes durante as reuniões de Cúpula, como questões relacionadas à ciência, tecnologia e inovação. Especialmente nas Cúpulas de 2016 e 2017, houve menções de apoio ao trabalho desenvolvido sobre gestão de conhecimento e talento humano, assim como a realização de reuniões entre Altos Funcionários da área de ciência e tecnologia. Já no plano de ação da Cúpula mais recente, o foco estava em incentivar projetos de transferência tecnológica, diplomacia científica, formulação de políticas públicas e trabalho com ecossistemas de inovação. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável também foram questões recorrentes, com apoio a ações referentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), como preservação de oceanos, gestão sustentável de recursos e mudanças climáticas. Como o tópico com o maior número de atos publicados pela CELAC até 2015 (Dri; Pittas, 2020), questões relacionadas ao meio ambiente sempre estiveram nas pautas de discussão da organização. A CELAC continuou debatendo sobre mudanças climáticas, com reuniões de Ministros e autoridades do Meio Ambiente e grupos de trabalho.

Além disso, temas como gênero (três), direitos humanos (duas) e raça (duas) somaram juntos sete menções. Enquanto a agenda de direitos humanos da CELAC até 2015 já continha menções sobre equidade e igualdade de gênero e raça (Dri; Pittas, 2020), observou-se que nos planos de ação de 2016 e 2017 foi feita a separação dos tópicos. As pautas englobam desenvolvimento de políticas públicas pró equidade de gênero, empoderamento financeiro e até ações mais específicas para mulheres da zona rural, além da eliminação da discriminação racial e étnica e proteção dos direitos humanos dos latino-americanos e caribenhos afrodescendentes. Os tópicos referentes às relações internacionais da CELAC incluem relações com sócios extrarregionais e reforma do sistema da ONU via revitalização da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social. Para melhor categorizar as relações externas do bloco, buscou-se distinguir na tabela acima as relações específicas da CELAC com outros países/blocos, como foi o caso com China, Rússia, Índia, União Europeia, Coreia do Sul e Turquia. Para cada caso, houve indicações específicas de planos de cooperação, declarações, proposições de agendas bilaterais, entre outras ações de aproximação.

Segurança alimentar foi um tópico que continuou presente e relevante nas agendas da CELAC, mencionado tanto em planos de ação como nas declarações emitidas. Nas duas primeiras Cúpulas analisadas, segurança alimentar foi um tópico bastante relevante com incentivo para erradicação da pobreza via Plano sobre Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 da CELAC. Os dois primeiros planos de ação analisados mostraram essas ações com certo destaque, juntamente com as pautas de agricultura familiar abordando desenvolvimento de pequenas e médias empresas agrícolas e cultivo de subsistência (CELAC, 2017).

Uma mudança a ser notada é a diminuição das menções sobre segurança e defesa, tópico esse que foi o segundo mais trabalhado até 2015 no órgão, especialmente por meio de discussões sobre "tráfico de armas, cyber segurança e o terrorismo." (Dri; Pittas, 2020, p. 36). Nos três planos de ação mais recentes, a única menção a respeito de combate ao tráfico de armas estava agrupada em "outros eixos", sem maiores especificações sobre a estratégia (CELAC, 2016). Ações específicas sobre segurança e defesa foram mencionadas em algumas declarações, nas quais abordou-se sobre combate ao terrorismo internacional, manutenção da integridade territorial e soberania dos países-membros, combate ao crime organizado e defesa do desarmamento nuclear.

Entre as publicações referentes a questões nacionais, duas matérias obtiveram destaque: pleito pela devolução para Cuba do território ocupado pela base naval dos EUA em Guantánamo e legitimação da soberania argentina sobre o território das ilhas Malvinas, ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (adicionalmente a seus territórios marítimos). Ambas as questões demonstram os princípios da organização e fortalecimento da comunidade latino-americana e caribenha frente ao colonialismo e ao intervencionismo das potências estrangeiras. Os governos também apoiaram o direcionamento de ajuda humanitária e de infraestrutura para acudir países-membros em situações de desastres ambientais.

Não foram notadas diferenças significativas na agenda da CELAC a partir de 2016 em comparação com o período anterior. Questões culturais, sociais e ambientais continuaram sendo debatidas pelos presidentes, bem como temas conjunturais de interesse internacional. Diferentemente da Unasul, a CELAC não foi interrompida e conseguiu recuperar-se como fórum regional, mesmo com a saída do Brasil em 2020 (reingressando em 2023). A partir de 2023, a CELAC pode passar a protagonizar o diálogo no continente, englobando setores e órgãos de trabalho da Unasul e marginalizando cada vez mais o Prosul. Para a política externa do Brasil, Mercosul e CELAC são complementares no sentido de temas de trabalho e zonas de influência. Enquanto o Mercosul segue o formato das organizações internacionais clássicas, com grupos permanentes e tratados internacionais regulando os dispositivos comerciais comuns, a CELAC tem objetivos e instrumentos mais flexíveis e menos focados no comércio, assemelhando-se a uma coalizão de Estados latino-americanos baseada em sua posição periférica. Foi justamente a profundidade dos compromissos do Mercosul e a amplitude do diálogo na CELAC que

permitiram sua continuidade frente ao último período de recuo do regionalismo. Em um momento de crise do multilateralismo e reinvenção de nacionalismos xenófobos e conservadores, instituições regionais resilientes e fóruns de encontro e deliberação internacional são espaços democráticos fundamentais.

CONCLUSÃO

Entre 2016 e 2022, o Brasil vivenciou uma guinada à direita com dois governos conservadores consecutivos. A política externa de Michel Temer foi marcada por uma busca pela desassociação ideológico-política da era petista, enfraquecimento da atuação do Brasil como liderança regional e uma reorientação das vias multilaterais para relações bilaterais. O governo Bolsonaro implementou uma política externa altamente ideológica, fortaleceu vertentes antiglobalistas, desvalorizou ainda mais as plataformas multilaterais e pautou-se no fundamentalismo cristão para refutar uma agenda liberal-progressista. Como característica comum, foi possível observar um enfraquecimento da atuação do Brasil na integração regional. Assim, o país que já havia contribuído para a criação e consolidação desse processo deixou de ser uma figura central na manutenção das instituições regionais.

A pesquisa realizada no Mercosul, Unasul e CELAC confirmou que as iniciativas de integração decaíram entre 2016 e 2022, o que já era apontado pela literatura. Mas os dados mostraram com mais detalhamento como essas mudanças aconteceram e quais os setores mais afetados. O Mercosul diminuiu sua atuação nos âmbitos político e social, retrocedendo nos níveis de deliberação e políticas compartilhadas conquistados na década anterior. As normas referentes a temáticas de livre comércio e agricultura escalaram após 2016, enquanto pautas acerca das relações internacionais do Mercosul foram desaparecendo. A crise sanitária da COVID-19 deixou de ser tratada coletivamente. Ainda que subutilizado, o Mercosul continuou operando de forma ininterrupta, o que não foi o caso para Unasul, que passou por um processo de desmonte gradativo com a paralisação das atividades e saída de oito membros, incluindo o Brasil, entre 2018 e 2020. Com a retirada dos documentos oficiais das fontes de domínio público, não foi possível realizar análises acerca das agendas trabalhadas na organização antes da paralisação completa de suas atividades. Em situação diferente, a CELAC sofreu consequências dos eventos internacionais e regionais, mas manteve-se operante. A comunidade teve um período de hiato na realização das cúpulas entre 2017 e 2021, retomadas a partir de 2022. Cooperação em bens culturais, ciência e tecnologia, meio-ambiente e direitos humanos seguem como temas centrais das reuniões presidenciais, traduzindo evidentes questões compartilhadas por todos os povos da região.

CC BY NC SA

Pode-ser perguntar sobre as razões pelas quais nem a Unasul, nem mesmo sua memória documental, conseguiram resistir à onda nacionalista e conservadora na América Latina. O Mercosul, com instituições internas mais consolidadas, e a CELAC, agregando mais sócios e mais diversidade às negociações, não puderam ser tão rapidamente desmontados por mudanças de governo. Essas características podem oferecer lições sobre os modelos institucionais mais resilientes ao protecionismo e aos extremismos no continente. Também podem demonstrar que o regionalismo é mais estável do que se supõe, adaptando-se institucionalmente a crises e mudanças exógenas. Ademais, oferecem espaço para pensar qual tipo de cooperação mais interessa ao desenvolvimento regional, no sentido de mais atores envolvidos e mais benefícios à parcela mais vulnerável da cidadania. Integração econômica e diálogo político sobre o desenvolvimento e inclusão social parecem estar entre eles. Isso significa apenas cumprir os tratados fundacionais do Mercosul e da CELAC, construídos sobre bases historiográficas que mostram que o isolamento internacional interessa apenas aos impérios e às ditaduras.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem a Daniel Castelan e aos revisores anônimos por comentários valiosos às versões prévias desse trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTIS, Esteban. El mundo no es para Temer: Brasil y su nueva inserción internacional. *Nueva Sociedad*, ago 2018. Disponível em: https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-no-es-para-temer/. Acessado em 20 março 2023.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Miséria da Diplomacia:* a destruição da inteligência no Itamaraty. Boa Vista: Editora UFRR, 2019.

BARROS, Pedro; GONÇALVES, Julia. Fragmentação da Governança Regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019.

BOLSONARO, Jair Messias. O caminho da prosperidade: proposta de plano de governo. 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acessado em 26 março 2023.

BRASIL. Presidência da República do Brasil. Mensagem ao Congresso Nacional. 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Brasília. jan 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/michel-miguel-elias-temer-lulia/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-2017.pdf/view. Acessado em 10 março 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração de Lima. ago 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lima. Acessado em 26 março 2023.

BRICEÑO-RUIZ, José; RIVAROLA, Andrés (orgs). *Brazil and Latin America: between the Separation and Integration Paths***.** Lanham: Lexington, 2017.

CASARÕES, Guilherme. A Política Externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 37, p. 81-93, 2016.

CELAC. Plan de Acción de la CELAC. 2016. Disponível em: http://s017.sela.org/media/2088262/iv-cumbre-celac-plan-accion-2016.pdf. Acessado em 16 março 2023.

CELAC. Plan de Acción de la CELAC. 2017. Disponível em: http://s017.sela.org/media/2757809/plan-de-accion-de-la-celac-2017.pdf. Acessado em 26 março 2023.

CUNHA, Leonam. La antipolítica de género en el gobierno de Bolsonaro y sus dinámicas de violencia. *Revista de Estudios Brasileños*, v. 7, n. 14, p. 49-61, 2020.

DRI, Clarissa; PITTAS, Tiago. A construção do regionalismo deliberativo-instrumental a partir da cooperação setorial na América Latina (1991-2015). *Revista SAAP*, v. 14, n. 1, p. 13-45, 2020.

FRANÇA, Carlos. ITAMARATY NA DEFESA E NA PROMOÇÃO DO AGRO NACIONAL. [Entrevista concedida a] Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Cosag/Fiesp). 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/agroanalysis/article/download/87771/8257. Acessado em 10 fevereiro 2023.

FREIXO, Adriano de. As relações exteriores – Bolsonaro, 100 dias. *Le monde Diplomatique Brasil*, abr 2019. Disponível em https://diplomatique.org.br/as-relacoes-exteriores-bolsonaro-100-dias/. Acessado em 23 março 2023.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul: um parêntese? *Nueva Sociedad*, ago-set 2021. Disponível em: https://www.nuso.org/articulo/Jair-Bolsonaro-desintegracao-America-Sul/. Acessado em 20 março 2023.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. *Sul Global*, v.1, n.1, p. 192-2011, 2020.

GRANATO, Leonardo; UBERTI, Guilherme Bratz. Mercosul e regionalismo aberto nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise dos planos nacionais de desenvolvimento. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n. 46, año XXVIII, a 41, 2022.

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

HERRERO, María Belén; NASCIMENTO, Beatriz. Qué pasa con la cooperación latino-americana en salud?. *Nueva Sociedad*, dez 2020. Disponível em: https://nuso.org/articulo/que-pasa-con-la-cooperacion-regional-en-salud/. Acesso em 30 março 2023.

HIRST, Monica; MALACALZA, Bernabé. Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavírus. *Nueva Sociedad*, n. 287, 2020.

JAEGER, Bruna Coelho. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49, p. 5-12, 2019.

KENNEDY, Denis; BEATON, Brian. Two Steps Forward? Assessing Latin American Regionalism Through CELAC. *Latin American Policy*, v. 7, n. 1, p. 52-79, 2016.

KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4, p. 370-390, 2005.

LOPES, Dawisson. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's post-diplomatic foreign policy. *Global Affairs*, v. 6, n. 2, p. 167-184, 2020.

MARINGONI, Gilberto et al. Brasil e América Latina, os labirintos da integração. In: MARINGONI, Gilberto et al. (org). *Relações Internacionais em um Mundo em Transformação*: as Bases da Política Externa Bolsonarista. Santo André: EDUFABC, 2021, p. 153-164.

MERCOSUL. Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. São Paulo. 5 ago 2017. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/#. Acessado em 26 março 2023.

MERCOSUL. Organograma. Montevidéu. 2023. Disponível em: https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercosul/. Acessado em 10 fevereiro 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Normativa Unasul - CDS - CEED - ESUDE. Brasília. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf. Acessado em 26 março 2023.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR. 5 ago 2017. Disponível em: https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/decision-sobre-la-suspension-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-en-el. Acessado em 10 março 2023.

MOREIRA, Danilo. As Semelhanças entre os Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). *Revista Neiba: Cadernos Argentina-Brasil*, v. 9, n. 1, p. 1-19, 2020.

OMINAMI, Carlos Pascual. Prosul: integração ou revanche ideológica?. *Nueva Sociedad*, 2021. Disponível em: https://www.nuso.org/articulo/prosul-integracao-revanche-ideologica/. Acessado em: 15 maio 2023.

RIGGIROZZI, Pía. Coronavirus y el desafío o para la gobernanza regional na América Latina. *Análisis Carolina*, mar 2020. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-12.2020.pdf. Acessado em 09 maio 2023.

ROMANO, Silvina; LAJTMAN, Tamara. *Cumbre CELAC 2021*: renovada apuesta por la integración latinoamericana. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, set 2021. Disponível em: https://www.oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/Noticias2021/Cumbre_CELAC_2021.pdf. Acessado em 08 maio 2023.

SANAHUJA, Jose Antonio. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. In: MESA, Manuela (org). *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*. Madri: Centro de Educación e Investigación pela Paz, 2019, p. 107-126.

SARAIVA, Miriam; VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: para onde vamos?. *Pensamento Proprio*, Buenos Aires, n. 44, p. 295-324, 2016.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, n. 64, p. 117-137, 2019.

SEITENFUS, Ricardo. A cooperação argentino-brasileira: significados e perspectivas. *Lua Nova*, n. 18, p. 107-126, 1989.

SERRA, José. Discurso de Posse. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG. 18 maio 2016. Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse. Acessado em 09 março 2023.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da ruptura. In: *Democracia em risco? Ensaios sobre o Brasil hoje* (vários autores). São Paulo: Cia das Letras, 2019, p.324-338.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; BERNAL-MEZA, Raúl. Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. 2020. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Securidad*, v. 15, n. 2, p.11-26, 2020.