



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Curso de Relações Internacionais

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS TRÊS
GOVERNOS LULA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL
LATINO-AMERICANA: DA VISÃO IDEAL À CONSTRUÇÃO
DO POSSÍVEL**

Beatriz Mendes Rennó Rosa
Orientador: Prof. Eduardo Moretti

BRASÍLIA

2025

BEATRIZ MENDES RENNÓ ROSA

**Brazilian Foreign Policy Under Lula's Three Administrations for
Latin American Regional Integration: From Idealistic Vision to the
Construction of the Possible**

**A política Externa Brasileira Dos Três Governos Lula Para a
Integração Latino-americana: da Visão Ideal à Construção do
Possível**

Monografia apresentada como requisito do
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento
e Pesquisa, Curso de Relações Internacionais
para conclusão do curso de Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Eduardo Moretti

Banca Examinadora:

Eduardo Moretti (orientador)
Guilherme Quintão (examinador)
Robson Valdez (examinador)

BRASÍLIA
2025

*Dedico esse trabalho aos meus pais, a
razão que posso trilhar meu caminho.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão a todos que possibilitaram a realização deste trabalho de conclusão de curso.

Agradeço à banca avaliadora, que se dedicou com empenho à leitura e correção deste trabalho. Em especial, agradeço ao meu orientador, professor Eduardo Moretti, pela orientação constante, que tornou possível o desenvolvimento deste estudo.

Agradeço aos professores do curso de Relações Internacionais do IDP por todo conhecimento transmitido, especialmente Francisca Gallardo e Alexandre Andreatta, cujos ensinamentos foram fundamentais para a construção deste trabalho.

Agradeço a minha família que sempre esteve ao meu lado e possibilitou minha jornada acadêmica.

Por fim, agradeço aos meus amigos e meu namorado, que me acompanharam em todas as etapas dessa jornada. Especialmente congratulo meus colegas de turma: diante de tantos obstáculos, sobrevivemos.

“Temos que aprender a nos unir para nos defendermos no mundo. [Sozinhos] Nós não somos nada”

Pepe Mujica, sobre a América Latina.

RESUMO

O presente trabalho analisa a política externa brasileira voltada à integração regional latino-americana durante os três mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010 e 2023–2024). A pesquisa parte da hipótese que, embora os princípios estruturantes da política externa de Lula — como a defesa do multilateralismo, do Sul Global e da integração regional — tenham sido preservados, as transformações nos contextos interno, regional e internacional impuseram restrições à efetividade de suas ações no terceiro mandato. Com base em uma metodologia qualitativa e comparativa, sustentada por análise documental e de discurso, o estudo examina as iniciativas brasileiras em organismos como MERCOSUL, UNASUL, ALADI e CELAC. A partir das teorias do Construtivismo e do Neorrealismo, argumenta-se que o construtivismo permite compreender a dimensão simbólica e identitária da política externa de Lula, enquanto o neorrealismo explica os limites impostos pelo sistema internacional e pela conjuntura doméstica. Conclui-se que a política externa de Lula se caracteriza por uma continuidade em seus valores e diretrizes, mas por uma adaptação pragmática diante das novas realidades regionais e globais, traduzindo-se em uma “construção do possível” dentro do ideal integracionista latino-americano.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Integração Regional; América Latina; Governo Lula; Ondas de Integração; Construtivismo; Neorrealismo; MERCOSUL; UNASUL; ALADI; CELAC.

ABSTRACT

This study analyzes Brazilian foreign policy toward Latin American regional integration during President Luiz Inácio Lula da Silva's three administrations (2003–2010 and 2023–2024). The research is based on the hypothesis that, although the structural principles of Lula's foreign policy—such as the defense of multilateralism, the Global South, and regional integration—have been preserved, changes in domestic, regional, and international contexts have imposed constraints on the effectiveness of these actions in his third term. Employing a qualitative and comparative methodology, supported by documentary and discourse analysis, the study examines Brazil's initiatives within organizations such as MERCOSUR, UNASUR, ALADI, and CELAC. Drawing on Constructivism and Neorealism, it argues that Constructivism helps explain the symbolic and identity dimensions of Lula's foreign policy, while Neorealism elucidates the structural and systemic constraints that limited its concrete outcomes. The research concludes that Lula's foreign policy demonstrates continuity in its core values and objectives but also pragmatic adaptation to new global and regional realities, representing a “construction of the possible” within the broader ideal of Latin American integration.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Regional Integration; Latin America; Lula Government; Integration Waves; Constructivism; Neorealism; MERCOSUR; UNASUR; ALADI; CELAC.

ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
TM-80	Tratado de Montevideu de 1980
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
FIESC	Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
PTR	Preferência Tarifária Regional
AAR	Acordos de Alcance Regional
AAP	Acordos de Alcance Parcial
LAM	Acordos de Alcance Regional de Abertura de Mercados
ACE	Acordos de Complementação Econômica
CALC	Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
ULC	União Latino-Americana e do Caribe

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO:	10
2. - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONTEXTUAL	13
2.1 CONCEITOS IMPORTANTES PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL	13
2.2 AS ONDAS DE INTEGRAÇÃO	15
2.2.1 A primeira onda	15
2.2.2 A segunda onda	17
2.2.3 A terceira onda	18
2.3 APLICAÇÃO DENTRO DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	21
3. AS INICIATIVAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA	22
3.1 AS EXPERIÊNCIAS SUL-AMERICANAS:	24
3.1.1 MERCOSUL: FOCEM e o Acordo MERCOSUL - UNIÃO EUROPEIA	25
3.1.2 Unasul:	29
3.2 AS EXPERIÊNCIAS LATINO AMERICANAS	32
3.2.1 ALADI	33
3.2.2 CELAC:	36
4. ANÁLISE CONJUNTURAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SUA ATUAÇÃO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO - AMERICANA: RUPTURAS, CONTINUIDADES E LIDERANÇA.	39
4.1 OS IMPACTOS DOS CONTEXTOS INTERNO, INTERNACIONAL E REGIONAL SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA III	40
4.1.1 Plano Interno	41
4.1.2 Plano Internacional	43
4.1.3 Plano Regional	45
4.2 ANÁLISE DAS RUPTURAS E CONTINUIDADES SOB A LUZ DAS TEORIAS DAS RI	46
4.2.1 As dinâmicas de Ruptura e Continuidade	47
4.2.2 Perspectivas teóricas acerca das transformações	49
4.3 O PODER DE LIDERANÇA DO BRASIL NA REGIÃO:	50
5. CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS:	56

1. INTRODUÇÃO:

A integração regional constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988¹. Segundo o relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)², a integração regional constitui um processo multidimensional que envolve iniciativas de coordenação e cooperação entre países, estendendo-se às questões econômicas e comerciais, bem como às esferas política, social, cultural e ambiental. Na América Latina, esse processo apresenta-se como um caminho estratégico para promover, por meio do desenvolvimento institucional e econômico e da redução das desigualdades sociais entre os países, maior estabilidade política e econômica no âmbito regional.

Nesse contexto, o Brasil tem buscado desempenhar um papel central na criação e no desenvolvimento de instituições latino-americanas. Desde a redemocratização, a política externa brasileira tem redobrado esforços para construir sua influência e liderança na região como forma de inserção internacional. No entanto, a integração latino-americana enfrenta obstáculos significativos. Os diversos mecanismos de integração regional existentes na América Latina ainda enfrentam dificuldades em manter uma cooperação coletiva e institucionalizada de forma perene.

Diante desse cenário, este trabalho de conclusão de curso busca analisar as iniciativas da política externa brasileira, em especial, ao longo do século XXI, que contribuíram para o avanço da integração regional, bem como identificar possíveis desafios para tornar esse processo mais eficiente e estruturado. Para isso, o estudo concentra-se na comparação entre dois momentos-chave da política externa brasileira: os dois primeiros mandatos de Lula (2003–2010), período marcado por um entusiasmo integracionista favorecido pela convergência ideológica entre diversos governos latino-americanos; e os dois primeiros anos do terceiro mandato (2023–2024), que ocorrem em um contexto internacional, regional e

1

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 4º, 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.” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2025.

² *Regional Integration: Towards an Inclusive Value Chain Strategy*. Disponível em: **CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. *Regional Integration: Towards an Inclusive Value Chain Strategy*. Santiago: CEPAL, 2023. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/9093a565-d818-4e00-bdbd-719a350ba705> Acesso em: 2 maio 2025.

interno profundamente alterado, exigindo uma reconstrução das relações e uma reavaliação das estratégias diplomáticas.

A presente pesquisa propõe-se a analisar a política externa brasileira voltada para a integração regional latino-americana durante os três mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A escolha por esse recorte temporal justifica-se, em primeiro lugar, pelo destaque que a integração regional ocupa na agenda diplomática do presidente Lula, consolidando-se como um dos pilares de sua política externa. Em segundo lugar, o intervalo de mais de uma década entre seus dois primeiros mandatos (2003-2010) e o terceiro (2023-2024) oferece um contexto privilegiado para a análise comparativa, permitindo observar a evolução das iniciativas integracionistas brasileiras diante das transformações no cenário interno, regional e internacional.

A relevância deste tema reside na necessidade de compreender os desafios para a atuação do Brasil em seu projeto de integração regional. As transformações no sistema internacional e a fragmentação política na América Latina exigem uma análise crítica e atualizada da política externa brasileira. Assim, este estudo se insere em um debate mais amplo sobre o papel do Brasil na construção de uma região mais coesa, desenvolvida e autônoma, contribuindo para a reflexão sobre os limites e potencialidades de sua política externa.

Diante desse cenário, o trabalho busca responder o seguinte questionamento: nos três mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010 e 2023-2024), a política externa brasileira em relação à integração regional latino-americana caracterizou-se por continuidade ou por rupturas? O trabalho parte da hipótese que, embora os princípios estruturantes da política externa de Lula, — como a defesa da integração regional, da soberania nacional, do multilateralismo e o fortalecimento do Sul Global, — tenham sido preservados nos três governos, as mudanças conjunturais nos âmbitos interno, regional e internacional impuseram restrições à efetividade das ações integracionistas em seu terceiro mandato.

Como objetivo geral, visa analisar as principais iniciativas da política externa brasileira voltadas à integração regional durante os três governos Lula, identificando avanços, limitações e transformações. Busca-se avaliar, em perspectiva histórica e comparativa, os projetos brasileiros de integração implementados nos períodos analisados. Em seguida, serão avaliados desafios enfrentados por esses projetos de integração regional.

Para alcançar esse objetivo, serão explorados três eixos específicos: 1) Construir um mapa teórico conceitual sobre a integração regional em um âmbito geral e histórico, 2) Identificar fatos históricos nas principais iniciativas brasileiras na integração regional 3)

Comparar a política externa dos três governos Lula, destacando continuidades e rupturas à luz dos cenários interno, regional e internacional.

A metodologia será qualitativa, baseada em análise documental, e comparativa, com apoio da análise de discurso. A pesquisa se baseará na análise documental de fontes primárias e secundárias (discursos presidenciais, comunicados oficiais e documentos do Ministério das Relações Exteriores), utilizando uma abordagem comparativa entre os dois períodos dos três mandatos do presidente Lula. Serão exploradas as teorias do neorrealismo e do construtivismo para compreender a integração regional e a ação da política externa brasileira em sua construção.

A estrutura do trabalho de conclusão de curso será dividida em três capítulos de desenvolvimento. O primeiro será dedicado à construção de um mapa teórico-conceitual sobre a integração regional no contexto da política externa brasileira. Nesse contexto, serão discutidos o conceito e a historicidade da integração regional na América Latina. Para fundamentar essa análise, serão utilizadas teorias das Relações Internacionais, com ênfase no construtivismo, que permite compreender a dimensão ideacional da integração regional latino-americana e a sua centralidade dos discursos, e no neorrealismo, que oferece instrumentos, para analisar os limites estruturais e pragmáticos enfrentados.

No segundo capítulo, serão identificados os principais fatos históricos que marcaram as iniciativas do Brasil no processo de integração regional latino-americana. Serão examinadas as ações do país em instituições como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com ênfase especial no Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e no acordo MERCOSUL - União Europeia, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A análise abrangerá a participação do Brasil nas propostas de iniciativas dentro desses blocos, bem como os resultados e impactos delas. Serão avaliadas a eficácia dessas ações, seus impactos concretos para a integração latino-americana e os desafios enfrentados ao longo de sua implementação.

Por fim, no terceiro capítulo, o presente projeto comparará a política externa dos dois períodos dos três governos Lula, levando-se em consideração as rupturas e continuidades em três dimensões: nos planos interno, regional e internacional. As teorias das relações internacionais anteriormente mencionadas servirão de base para essa análise. Além disso, será exposto à discussão acerca de se existe ou não uma liderança do Brasil para a região, a fim de expandir e aprofundar o estudo sobre a participação do Brasil no processo de integração.

2. - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONTEXTUAL

2.1 CONCEITOS IMPORTANTES PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A política externa é entendida ³ como uma série de valores e princípios que guiam a atuação de um governo no âmbito das relações internacionais. Segundo Amado Cervo, em sua obra *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros* (2008, p. 9), “cabe à política exterior agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global, da integração ou da relação bilateral, isto é, prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva interna, quer seja nacional, regional, quer seja universal”.

Como dito anteriormente, a integração regional constitui um dos fenômenos mais significativos das relações internacionais contemporâneas, representando um processo complexo e multidimensional pelo qual Estados soberanos decidem compartilhar competências, recursos e responsabilidades em busca de objetivos comuns. Esse movimento transcende a mera cooperação interestatal, configurando-se como uma reconfiguração das estruturas tradicionais de soberania em favor de arranjos supranacionais ou intergovernamentais que visam maximizar benefícios mútuos e enfrentar desafios compartilhados.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar como a política externa brasileira orientou suas ações no contexto da integração regional latino-americana. Contudo, para compreender esse processo, é necessário primeiramente abordar conceitos fundamentais. Serão tratados, neste capítulo, os conceitos de "região", "regionalismo" e "integração regional", conforme compreendidos pelas Relações Internacionais, com base na obra *Regionalismo e integração regional: leituras latino-caribenhas*, de Karen dos Santos Honorio e Lucas Ribeiro Mesquita.

A escolha desses conceitos decorre de sua centralidade para a compreensão do fenômeno analisado e da necessidade de delimitar de forma clara o escopo teórico do trabalho. Optou-se por utilizar as definições de Honorio e Mesquita porque esses autores oferecem um arcabouço conceitual atualizado, crítico e situado na realidade latino-americana, o que é essencial para um estudo que busca interpretar a política externa brasileira no contexto do regionalismo do Sul Global.

Além disso, tais autores adotam uma abordagem multidimensional que articula elementos históricos, políticos, econômicos e institucionais, permitindo compreender a integração não apenas como um processo técnico, mas como um projeto político em disputa.

³Conceito retirado de: **CASTRO**, Cinthia Regina de; **ALMEIDA**, Ana Flávia Barros de. *Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: uma discussão conceitual*. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 6, n. 2, dez. 2021, p. 75–101. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298.

Outras abordagens tradicionais, como as teorias norte-americanas de integração ou as análises estritamente econômicas, não foram utilizadas como referência principal justamente por apresentarem limitações para captar as especificidades da América Latina, especialmente no que diz respeito às assimetrias estruturais, à volatilidade política regional e às dinâmicas de autonomia. Assim, o recorte conceitual adotado não só orienta a análise com maior precisão, como também evita deslocamentos teóricos que poderiam enfraquecer a interpretação do objeto empírico.

No campo das Relações Internacionais, o conceito de região não se limita apenas ao aspecto geográfico. Deve abranger sua construção a partir de características sociais e políticas, com uma ideia de coletividade e pertencimento comum. Assim, as regiões não possuem caráter permanente, sendo moldadas pelo cenário internacional. Além disso, o grau de compromisso e rigidez em relação ao vínculo regional influencia formatos e características dos projetos de integração.

A partir dessa perspectiva, temos a região da América Latina. A conceituação da região surge a partir das semelhanças históricas e culturais entre os países ao sul da América, marcados pela semelhança do colonialismo exploratório conduzido por potências ibéricas. A noção de América Latina surge também da necessidade de diferenciação em relação à América do Norte, cuja colonização teve características e objetivos distintos.

Inicialmente, a construção de uma identidade regional buscava afirmar-se contra o imperialismo europeu e apoiar os processos de independência das colônias. Posteriormente, o conceito também passou a englobar a resistência ao expansionismo dos Estados Unidos e ao pan-americanismo. Portanto, o termo "América Latina" consolidou-se como uma expressão de identidade regional e afirmação política.

Uma das primeiras utilizações do termo "América Latina" ocorreu no poema *As duas Américas*⁴, de José María Torres Caicedo, publicado em 1856. No poema, defende-se a

⁴ CAICEDO, José María Torres. **Las dos Américas**. 1856. Trecho que destaca a oposição da América Latina frente aos Estados Unidos:

“Mas isolados e desunidos estão
os povos que nasceram para se aliar:
A união é seu dever, sua lei é amar uns aos outros:
Eles têm a mesma origem e missão;
A raça da América Latina,
À sua frente está a raça saxônica,
Um inimigo mortal que já ameaça
destruir sua liberdade e sua bandeira.”

importância da união entre os povos da América do Sul e Central frente à intervenção dos Estados Unidos, convocando-os à aliança e solidariedade regional. O termo foi, com o tempo, consolidando-se como símbolo da identidade regional e desempenha até hoje um papel simbólico no desenvolvimento da região.

Para este trabalho, considerando-se critérios utilizados por organismos intergovernamentais dos quais o Brasil é membro, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), são incluídos no conceito de América Latina os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.⁵

Nesse sentido, é igualmente relevante compreender a América do Sul como uma sub-região dentro do conjunto mais amplo que compõe a América Latina. Enquanto a América Latina se estrutura como uma região histórico-política marcada por elementos identitários comuns, a América do Sul constitui um recorte sub-regional definido tanto por critérios geográficos quanto por dinâmicas políticas próprias. Trata-se de um espaço com maior contiguidade territorial, níveis mais elevados de interdependência econômica e desafios de segurança compartilhados, o que favoreceu, ao longo das últimas décadas, a emergência de iniciativas exclusivamente sul-americanas.

Dessa forma, reconhecer a América do Sul como sub-região permite compreender por que, embora o discurso diplomático brasileiro frequentemente se refira à “América Latina” em sentido amplo, a operacionalização concreta de sua agenda integradora se concentrou predominantemente no espaço sul-americano, onde há maior afinidade estratégica e viabilidade institucional para a ação coletiva.

Avançando para o conceito de regionalismo, Honório e Mesquita (2023) o definem como um fenômeno das Relações Internacionais que têm impacto direto sobre o sistema internacional. Os Estados são os principais atores nesse processo, promovendo construções regionais formais ou informais, tendo como eixo central a própria região.

Historicamente, o regionalismo remonta à Paz de Vestfália (1648), quando os Estados europeus passaram a considerar iniciativas regionais de cooperação como estratégias para lidar com os desafios do cenário internacional. Esse processo envolve a criação de arranjos regionais com formatos e objetivos diversos, que podem apresentar diferentes graus de institucionalização, formalidade e compromisso.

⁵ Nota: a lista considera os países membros da ALADI e os 20 países da América Latina contemplados entre os Estados membros da CEPAL.

Por sua vez, a integração regional distingue-se por seu alto grau de formalização e institucionalização entre os Estados envolvidos. Trata-se de uma forma mais aprofundada de cooperação regional, que exige compromissos mais sólidos dos países participantes, além da criação de estruturas institucionais e burocráticas que garantam seu funcionamento efetivo. O modelo europeu, especialmente com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951, é considerado um marco inicial nesse processo. A integração regional é, portanto, uma vertente específica dentro do fenômeno do regionalismo, mas não o esgota em sua totalidade.

2.2 AS ONDAS DE INTEGRAÇÃO

Para compreender os processos de integração, Nilson Araújo de Souza⁶ desenvolveu o conceito de “ondas de integração” da América Latina. As ondas de integração representam diferentes ciclos das iniciativas de integração regional, sendo que cada uma corresponde a um processo específico. É importante destacar que essas ondas não são homogêneas nem cumulativas, podendo se sobrepor ou até mesmo entrar em conflito. Além disso, o conceito leva em consideração tanto o cenário regional quanto o internacional. Neste trabalho, este referencial será utilizado, com o objetivo de apresentar um panorama histórico da integração regional até o momento específico em que a análise se centra.

2.2.1 A primeira onda

A primeira onda refere-se ao período que se inicia por volta de 1820, com a independência das colônias e as primeiras manifestações de integração promovidas por Simón Bolívar e seus companheiros, estendendo-se até 1945, com as profundas transformações provocadas pela Segunda Guerra Mundial. Essa fase foi marcada mais por ideias e ideais do que por ações concretas — trata-se de um regionalismo idealista, centrado na tentativa de união política entre os Estados.

O primeiro evento significativo da primeira onda de integração regional na América Latina foi o Congresso do Panamá. Realizado em 1826, é reconhecido como um marco nos processos de cooperação e articulação política entre os países latino-americanos. O Congresso teve como base as ideias do líder revolucionário Simón Bolívar, que defendia que a liberdade individual das nações latino-americanas recém-libertas só poderia ser plenamente

⁶ O artigo utilizado como principal referencial teórico para a construção deste panorama é: SOUZA, Nilson Araújo de. **América Latina: as ondas da integração**. Oikos: Revista de Economia Política Internacional e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1.

alcançada com a liberdade coletiva do continente. Para ele, essa liberdade estaria diretamente ligada à integração entre os Estados da região.

As propostas de Bolívar visavam a promoção da cooperação em segurança regional, por meio da criação de uma liga americana que assegurasse a autonomia e a soberania dos Estados recém-independentes da América Latina. Participaram efetivamente do Congresso apenas quatro países: Peru, Grã-Colômbia (atual Colômbia, Venezuela e Equador), México e República Federal da América Central (atual Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica).

Apesar da importância simbólica, o Congresso enfrentou uma série de dificuldades que acabaram por comprometer sua efetividade. Entre os principais obstáculos, pode-se identificar as divergências internas entre os países participantes, a fragmentação política dos Estados recém-independentes, as distâncias geográficas, e as interferências externas, especialmente pelos Estados Unidos e Inglaterra, que segundo Nilson Araújo de Souza, disputavam o domínio da região, buscando preservar ou ampliar suas áreas de influência⁷. Esses problemas iriam persistir pelas demais tentativas de integração da primeira onda.

Embora não tenha produzido resultados concretos imediatos, o Congresso do Panamá é relevante por fomentar a ideia de um regionalismo latino-americano e contribuir para a formação de princípios de autonomia e identidade comum entre os povos da região. Como destacam Bueno e Oliveira (2015, p.262):

Desde o Congresso do Panamá, realizado em 1826, as tentativas de aproximação entre os países da América Latina sempre tiveram, além das semelhanças históricas e culturais, a presença de uma característica comum: a busca pela autonomia e a resistência a quaisquer pretensões hegemônicas na região.

O Brasil, embora convidado, não aceitou o convite para atender o Congresso. À época, o país ainda era uma monarquia, o que o colocava em posição oposta às recém-formadas repúblicas latino-americanas, muitas das quais resultantes de processos revolucionários. O Império do Brasil era visto com desconfiança por seus vizinhos, e, mesmo após a sua independência, o país continuava isolado.

⁷ Segundo Nilson Araújo de Souza, os Estados Unidos e a Inglaterra disputavam a América Latina como zona de influência por meio de mecanismos distintos. Os Estados Unidos atuavam com base na Doutrina Monroe e em sua vocação expansionista, enquanto a Inglaterra impunha à região uma divisão internacional do trabalho que favorecia seus interesses comerciais e industriais. Ambas as potências viam a integração regional como uma ameaça a seus projetos hegemônicos na região.

2.2.2 A segunda onda

A segunda onda de integração regional na América Latina ocorreu entre os anos de 1945 e 1970, sendo impulsionada pelas transformações resultantes do fim da Segunda Guerra Mundial e encerrando-se com o início do enfraquecimento das ditaduras militares no continente. Essa fase foi marcada por uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento regional, influenciada pelo pensamento cepalino, promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU).

Sob a liderança de Raúl Prebisch e com a contribuição de Celso Furtado e Osvaldo Sunkel, a CEPAL formulou uma crítica à estrutura econômica latino-americana, argumentando que o subdesenvolvimento da região era resultado da dependência externa e da ausência de uma base produtiva. Nesse contexto, a integração regional passou a ser vista não apenas como um projeto político, mas também como um instrumento de desenvolvimento econômico e superação da dependência estrutural.

A principal iniciativa resultante desse período foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, por meio do Tratado de Montevideu (TM-60). A ALALC representou uma das primeiras tentativas formais de institucionalizar a integração regional no continente, com o objetivo de construir uma área de livre comércio que reduzisse a vulnerabilidade externa e promovesse a complementaridade produtiva entre os países da região.

Contudo, a ALALC enfrentou diversos desafios que comprometeram o alcance de seus objetivos. Entre os principais obstáculos, destacam-se a baixa coordenação política e técnica, as profundas assimetrias econômicas entre os países-membros e a ausência de mecanismos compensatórios que equilibrassem essas desigualdades. Apesar dessas limitações, a associação exerceu papel fundamental ao lançar as bases jurídicas e institucionais que mais tarde viabilizaram outras experiências de integração na América Latina⁸.

O período também reflete as tensões entre o ideal cooperativo latino-americano e as realidades geopolíticas do momento, marcadas pela Guerra Fria, pelo alinhamento de parte dos governos da região com os Estados Unidos e pelo avanço de regimes autoritários

⁸ “A ALALC pode não ter se tornado a área de livre comércio da América Latina e Caribe como sonhavam [...] mas se não estivesse lá, servindo como instrumento para que outros acordos fossem feitos, estes acordos não existiriam.” - BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre de Gusmão. Integração Latino-Americana: 50 anos da ALALC/ALADI. Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 27 ago. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/185420/000406285.pdf>.

militares. No caso do Brasil, observa-se que o país passou a se aproximar de seus vizinhos latino-americanos, apoiando a criação da CEPAL e demonstrando interesse na construção de uma agenda regional de desenvolvimento. A integração latino-americana entrou na pauta da política externa brasileira.

2.2.3 A terceira onda

A terceira onda de integração regional se estende do final da década de 1970 até os anos 2000, abrangendo os processos de redemocratização dos países latino-americanos e terminando com o surgimento da chamada "onda rosa". A democratização renovou o interesse e conferiu legitimidade aos projetos de integração regional. Esse ciclo surgiu como resposta ao aumento da dívida externa e ao esgotamento do modelo desenvolvimentista adotado nas décadas anteriores. A integração passou a ter um foco comercial, impulsionando a criação ou a continuidade de importantes iniciativas, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Diante do fracasso da ALALC, os países membros decidiram reestruturar suas estratégias de integração, passando a adotar uma abordagem mais flexível e baseada em acordos bilaterais em vez de multilaterais. As negociações para essa reformulação resultaram no Tratado de Montevidéu de 1980 (TM-80), que criou a ALADI. O foco da cooperação regional permaneceu no âmbito estritamente econômico e, pela segunda vez, as dificuldades estruturais enfrentadas impediram o êxito pleno dos projetos de integração.

A chegada da democracia ao Brasil e à Argentina ampliou de forma profunda a cooperação entre os dois países, cuja relação viria a constituir o embrião do MERCOSUL. Ao superarem uma trajetória historicamente turbulenta, marcada por rivalidades e desconfiança mútua, Brasil e Argentina abriram caminho para um novo ciclo de integração sul-americana. Diante de graves crises financeiras internas, os dois maiores países do Cone Sul fortaleceram seus laços de cooperação, o que permitiu uma maior afirmação de ambos no cenário internacional e o fortalecimento mútuo.

Nesse contexto, foi estabelecida, em 1985, a Declaração de Iguaçu, na qual Brasil e Argentina se comprometeram a iniciar um processo de integração física e econômica na região. A declaração instituiu grupos e programas de trabalho voltados à cooperação bilateral e regional, e representou o marco inicial da institucionalização da integração no Cone Sul, abrindo caminho para a criação do MERCOSUL.

Em 1986, a parceria foi reforçada com a assinatura da Ata para Integração⁹ e Cooperação Econômica, que previa a intensificação e a diversificação das trocas comerciais, bem como a criação de mecanismos de compensação imediata e estímulo a investimentos produtivos. O documento também enfatizava a necessidade de superar os obstáculos e desafios do século XXI, reafirmando a identidade compartilhada de ideias e valores que expressam a essência comum dos povos latino-americanos.

Dois anos depois, em 1988, foi celebrado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina¹⁰, que estabeleceu o compromisso de criação de um mercado comum entre os dois países no prazo de dez anos. O acordo baseava-se nos princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria, de modo a permitir uma adaptação progressiva das economias nacionais ao novo ambiente de integração.

Esses marcos diplomáticos evidenciam o aprofundamento das relações entre Brasil e Argentina ao longo da década de 1980, demonstrando a relevância dessa parceria não apenas para ambos os países, mas também para o avanço do projeto de integração sul-americana como um todo.

Em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, foi formalmente criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com o objetivo inicial de constituir um mercado comum até 1994. O tratado previa a eliminação progressiva de barreiras tarifárias e não tarifárias entre os países membros, tendo em vista à integração produtiva e comercial.

No mesmo período, foi proposta a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), iniciativa apresentada pelo então presidente dos Estados Unidos, George H. W. Bush, que visava à integração econômica de todo o continente americano. No entanto, observava-se, à época, um entusiasmo brasileiro muito maior em torno do MERCOSUL do que da ALCA, o que demonstra uma evolução significativa na perspectiva latino-americana sobre os caminhos da integração regional, cada vez mais pautada pela valorização da cooperação entre os países do Sul e pela busca de maior autonomia frente às propostas lideradas por potências externas.

⁹ ATA para Integração e Cooperação Econômica — Brasil-Argentina, 1986. Disponível em: <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Ata-para-integra%C3%A7%C3%A3o-brasileiro-argentina-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>. Acesso em: 8 out. 2025.

¹⁰ TRATADO de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o Brasil e a Argentina — 29 de novembro de 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros/html/legislacaotextosbasicos.html/tratadointegracao.html>. Acesso em: 8 out. 2025.

1.2.4 A quarta onda

A quarta onda de integração regional tem início nos anos 2000 e se estende até os dias atuais. Esse período foi marcado pela chegada de uma série de governos de orientação progressista ao poder em diversos países da América Latina, fenômeno conhecido como “onda rosa”. Diferentemente das fases anteriores, o foco da cooperação deixou de ser exclusivamente comercial e passou a englobar uma agenda mais ampla, incorporando temas como democracia, soberania, inclusão social, desenvolvimento sustentável, cooperação Sul-Sul, infraestrutura, entre outros. Essa nova abordagem buscava, além de ampliar os laços comerciais regionais, reforçar a afirmação da América Latina no cenário internacional e reduzir sua dependência, principalmente em relação aos Estados Unidos.

Como principais desdobramentos institucionais dessa fase, destaca-se a criação de organismos como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Essas iniciativas representaram tentativas concretas de promover uma integração com maior caráter político, voltada à cooperação entre países do Sul Global e à construção de uma identidade latino-americana autônoma, distante da lógica hegemônica tradicional pautada pela relação centro-periferia.

Nesse contexto, o Brasil passou a redirecionar sua política externa, priorizando o fortalecimento político e estratégico da integração regional. Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, o país assumiu um papel ativo na promoção de uma agenda latino-americana mais inclusiva do ponto de vista social e político. Lula foi um entusiasta da integração regional e defendeu com vigor a inclusão daqueles historicamente marginalizados. Aproveitando o vácuo de liderança existente na América Latina naquele momento, o Brasil buscou fortalecer sua diplomacia e ampliar sua projeção regional.

É justamente com essa redefinição do conceito de integração para a América Latina, e com o Brasil assumindo a integração regional como prioridade em sua política externa, que este trabalho se desenvolverá nos próximos capítulos. Os governos Lula permitem observar os reflexos de medidas adotadas no passado, ao mesmo tempo em que ilustram como essa nova onda de integração se consolida e se transforma até os dias atuais.

2.3 APLICAÇÃO DENTRO DAS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No que se refere ao campo teórico-conceitual para compreender os objetivos e as limitações do processo de integração regional, este trabalho recorre a duas Escolas das Relações Internacionais: o Construtivismo e o Neorrealismo. Enquanto o Construtivismo enfatiza o papel das ideias, identidades e discursos na conformação da política externa

(WENDT, 1999), o Neorrealismo destaca os limites estruturais do sistema internacional, permitindo compreender os desafios enfrentados pelo Brasil em sua busca por maior protagonismo regional (WALTZ, 1979).

Segundo Alexander Wendt em *Social Theory of International Politics*, o Construtivismo parte do pressuposto de que os interesses e identidades dos Estados não são dados de forma objetiva, mas socialmente construídos. Essa corrente destaca a centralidade das ideias, crenças e identidades compartilhadas na formação da política externa. Assim, no campo da política internacional, o Construtivismo entende que as normas presentes na consciência coletiva de uma nação estão intimamente ligadas à sua identidade nacional, a qual molda suas ações externas. Portanto, a interação entre os Estados, mediada por discursos e práticas diplomáticas, constrói identidades coletivas e novas possibilidades de cooperação.

Um conceito central nessa perspectiva é o de identidade coletiva¹¹, compreendida como resultado da interação de múltiplos atores que compartilham valores, símbolos e objetivos comuns. Essa identidade não é estática, mas dinâmica, em constante transformação conforme evoluem as relações entre os atores. Nas Relações Internacionais, ela pode se traduzir na formação de blocos ou alianças que vão além de interesses materiais imediatos, resultado de visões comuns sobre o papel dos países no sistema (BUENO, 2024). Percebe-se assim, ao longo das diferentes ondas de integração latino-americana, que a ideia de coletividade teve um papel crucial para moldar as tentativas, mesmo quando as iniciativas institucionais não conseguiam avançar. Os discursos em diferentes épocas serviram como elemento mobilizador e de pontapé para os movimentos internacionais.

Por outro lado, o Neorrealismo, formulado por Kenneth Waltz em *Theory of International Politics* (1979), parte da premissa de que os Estados atuam em um sistema internacional anárquico, onde não existe uma autoridade superior capaz de garantir segurança. Nesse contexto, prevalece a lógica da autoajuda (self-help)¹², pela qual cada Estado deve priorizar sua sobrevivência. Essa condição estrutural limita a cooperação internacional, que se torna sempre marcada pelo dilema da confiança e da desconfiança entre os atores.

O Neorrealismo oferece elementos que ajudam a compreender por que os processos de integração regional tendem a enfrentar tantas dificuldades. A desconfiança em relação à

¹¹ Para Wendt (1999, p. 327), “a identidade coletiva ocorre quando os atores passam a definir o bem-estar dos demais como parte do seu próprio, demonstrando que interesses podem ser compartilhados e não apenas individuais.”

¹² “Self-help is necessarily the principle of action in an anarchic order. Self-help is not imposed on states by human nature but by the structure of the system in which they exist.” (WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979, p. 111).

perda de soberania, os conflitos de interesse e as diferenças de projetos nacionais são obstáculos que se encaixam no diagnóstico neorrealista. Assim, a realidade estrutural impõe barreiras à materialização de uma integração regional mais profunda.

Embora com concepções distintas sobre o Sistema Internacional, as duas teorias conseguem nos explicar a realidade da integração latino-americana. O construtivismo explica a dimensão ideacional, que permitiu a construção de um discurso de liderança solidária e de integração latino-americana como expressão de identidade regional. Já o neorrealismo evidencia os limites estruturais que restringiram a realização plena desse projeto, levando a política externa brasileira acerca do tema em uma busca da “visão ideal” à “construção do possível”. No terceiro capítulo, ambas as teorias auxiliarão no embasamento das análises comparativas da política externa brasileira.

3.0 AS INICIATIVAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA

Luiz Inácio Lula da Silva foi o 35º presidente do Brasil, eleito com cerca de 53 milhões de votos, nas eleições de 2002, com uma campanha pautada no desenvolvimento econômico, no combate à desigualdade social e na erradicação da fome. Nas eleições seguintes foi reeleito com mais de 58 milhões de votos, o que representou a segunda maior votação já obtida nas democracias ocidentais até aquele momento.¹³ Em 2007, no ano de posse do seu segundo mandato, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passou a colocar o Brasil na lista das nações com alto Índice de Desenvolvimento Humano.¹⁴ Preso em abril de 2018 e com os direitos políticos readquiridos em março de 2021, Lula venceu as eleições de 2022 com mais de 60 milhões de votos no segundo turno.

No seu livro *A diplomacia na construção do Brasil: 1750–2016* (2020), Rubens Ricupero analisa a política externa dos dois primeiros governos Lula. Segundo o autor, houve uma preocupação do governo Lula em utilizar a política externa como forma de afirmar o Brasil globalmente. O cenário internacional era propício para que atores de poder intermediário, como Brasil, África do Sul, Índia, Irã e Turquia, assumissem papel de relevância em temas globais antes restritos às grandes potências. A prioridade da política

¹³ Informações tiradas de: BRASIL. Presidência da República. **Biografia do Presidente da República.**

Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/biografia-do-presidente>. Acesso em: 5 set. 2025.

¹⁴ BRASIL. Arquivo Nacional. **Luiz Inácio Lula da Silva.** Disponível em: <https://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/114-lula>. Acesso em: 5 set. 2025.

externa brasileira concentrou-se, nesse período, na integração sul-americana, acreditando no fortalecimento da região (Amorim, 2010). Na América Latina, esse posicionamento coincidiu com um vácuo de liderança, provocado pela concentração da política externa dos Estados Unidos em áreas distantes da região latino-americana e pelo enfraquecimento temporário de países como México e Argentina.

Ricupero elenca quatro eixos principais sobre os quais a política externa de Lula se estruturou: 1) A obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global de primeira ordem no sistema internacional policêntrico em formação [...]; 2) A consolidação de condições econômicas internacionais que favorecessem o desenvolvimento a partir das vantagens comparativas brasileiras [...]; 3) A ênfase na dimensão Sul-Sul (ou seja, entre os países subdesenvolvidos ou emergentes da África, América Latina, Caribe, Ásia e Oceania) [...] ;4) A edificação de espaço político-estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana [...].

Em seu terceiro mandato, pode-se deduzir que os pilares anteriormente estabelecidos permaneceram como prioridades na formulação da nova política externa brasileira, com acréscimo de alguns compromissos de forma mais presentes, como o desenvolvimento sustentável, a igualdade de gênero e a defesa dos direitos humanos. Esses pontos podem ser vistos de forma explícita no discurso do embaixador Mauro Vieira em sua posse como ministro de estado das Relações Exteriores, em 2 de janeiro de 2025:

Nesse processo, seremos guiados por uma visão integrada do desenvolvimento sustentável em seus três pilares: econômico, social e ambiental – com especial atenção para a proteção da biodiversidade, para a preservação da Amazônia e de outros biomas, e para a geração de emprego e renda para milhões de brasileiros. (...) O Brasil realinhará a política externa em direitos humanos aos parâmetros da Constituição Federal e do direito internacional dos direitos humanos, sobretudo na promoção da igualdade de gênero; no combate à discriminação e à violência em função de orientação sexual e identidade de gênero; na promoção da igualdade racial e o combate ao racismo e a xenofobia; e na defesa dos direitos dos povos indígenas. (..)

Entretanto, o cenário mundial contemporâneo, permeado por polarizações políticas, conflitos e guerras e um mundo pós pandêmico, resultaram em um contexto diferente daquele relativo ao dos dois primeiros governos Lula. O capítulo 3 analisará com maior profundidade as mudanças trazidas pelas transformações do cenário global desde 2010.

Nos segmentos seguintes, será examinado como a política externa de Lula, em seus três governos, projetou-se sobre as principais instituições de integração da América Latina.

3.1 AS EXPERIÊNCIAS SUL-AMERICANAS:

A história da América do Sul é marcada por desconfianças mútuas e rivalidades entre seus países, fruto de disputas territoriais herdadas do período colonial e de instabilidades

políticas internas. Contudo, ao longo do tempo, observou-se uma aproximação gradual entre os Estados da região, sustentada no reconhecimento de interesses comuns e na percepção de que a cooperação poderia fortalecer sua posição e inserção internacional.

No caso brasileiro, o respeito e a valorização da América do Sul estiveram presentes desde cedo na política externa. Segundo (BUENO; RAMANZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2014), o Barão do Rio Branco consolidou uma linha diplomática voltada à manutenção de boas relações com os países vizinhos. Embora reconhecesse os limites da solidariedade sul-americana, Rio Branco compreendia a região como espaço prioritário da ação internacional do Brasil. Sua política buscava o equilíbrio de poder, evitando tanto iniciativas imperialistas externas quanto projetos hegemônicos internos.

Com o advento do neoliberalismo, nas décadas de 1980 e 1990, iniciativas regionais surgiram voltadas sobretudo para a liberalização econômica. Nesse contexto, a integração regional foi pensada principalmente como instrumento de abertura comercial e de atração de investimentos.

Já nos anos 2000, sob o ciclo de governos progressistas, o enfoque da integração ampliou-se para além da dimensão econômica, incorporando também objetivos políticos, sociais e culturais. Essa transformação refletiu a busca por maior autonomia frente às potências globais e pelo fortalecimento da cooperação da região.

Seja pela proximidade geográfica, seja pela necessidade de consolidar a estabilidade política e econômica no continente, a integração sul-americana de caráter sub-regional tem avançado a passos largos. Nesse sentido, este trabalho analisará duas iniciativas que se destacam tanto para o desenvolvimento do continente quanto para a política externa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

3.1.1 MERCOSUL: FOCEM e o Acordo MERCOSUL - UNIÃO EUROPEIA

O presente tópico abordará a política externa brasileira voltada para o MERCOSUL, destacando sua estrutura geral, particularidades institucionais, o funcionamento do FOCEM e o acordo MERCOSUL–União Europeia. A análise adotará uma abordagem cronológica, apresentando inicialmente os acontecimentos e diretrizes dos dois primeiros mandatos do presidente Lula, seguidos pelas ações e orientações observadas em seu terceiro mandato. Dessa forma, a exposição priorizará a sequência temporal dos eventos, e não a divisão por temas específicos, de modo a evidenciar a evolução da política externa brasileira no âmbito do bloco ao longo dos diferentes períodos governamentais.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado juridicamente pelo Tratado de Assunção, firmado em 1991. Seu objetivo central consiste em estabelecer um espaço econômico comum capaz de ampliar as oportunidades de comércio e de investimentos, promovendo a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional. Além do viés econômico, o MERCOSUL também avançou em outras dimensões, como a democrática, com a adoção do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL (1998), bem como em áreas ligadas à educação e aos direitos humanos, ampliando o caráter político e social do bloco. Atualmente, o MERCOSUL é composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, seus membros fundadores, além da Bolívia (em fase de integração ao bloco) e Venezuela (atualmente suspensa do bloco).¹⁵

Ao assumir a presidência em 2003, Lula declarou que o MERCOSUL seria prioridade de sua política externa. Em seu discurso na XXIV Reunião de Cúpula do MERCOSUL, afirmou ter dedicado atenção prioritária à plena realização do bloco. Sua proposta não se restringiria a dar continuidade à visão de seu antecessor, que considerava o bloco apenas como catalisador econômico, mas sim revitalizá-lo, ampliando sua atuação para as dimensões política e social. Desse modo, percebe-se a formulação de uma concepção mais abrangente de integração regional, que ultrapassa os limites estritamente econômicos e comerciais.

Um aspecto central para compreender a atuação do Brasil no MERCOSUL nesse período foi a relação com a Argentina sob a presidência de Néstor Kirchner. Segundo Santos (2014), o governo argentino afastou-se do alinhamento automático com os Estados Unidos, abrindo espaço para a construção de novas parcerias e para uma nova forma de inserção internacional. Nesse contexto, a aproximação com o Brasil passou a ser vista como um elemento estratégico para fortalecer a atuação argentina no cenário internacional.

Assim, os dois principais membros do MERCOSUL estavam alinhados em seus objetivos de impulsionar a integração regional sul-americana. Contudo, as grandes assimetrias econômicas entre os países do Bloco continuaram a representar um obstáculo à sua consolidação. É justamente nesse cenário de convergência que surgem iniciativas capazes de fomentar mudanças estruturais. De acordo com Alexandre e Leite (2007), as duas Presidências Pro Tempore do MERCOSUL exercidas pelo Brasil durante o governo Lula avançaram em propostas institucionais fundamentais, destacando-se a implementação do

¹⁵ A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia. O Estado Plurinacional da Bolívia, novo Estado Parte, de acordo com a Decisão 20/19. Segundo: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>.

Parlamento do MERCOSUL e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Neste trabalho, será dada ênfase ao FOCEM e à sua importância.

Criado em 2004 e operacionalizado a partir de 2006, o FOCEM é um mecanismo próprio do MERCOSUL para financiar projetos que visam a diminuição das assimetrias do Bloco. Os projetos devem estar enquadrados nos programas: (I) Convergência Estrutural; (II) Desenvolvimento da Competitividade; (III) Coesão Social e (IV) Fortalecimento do Processo de Integração.

O próprio FOCEM caracteriza-se como um sistema de contribuições e redistribuição inversa de recursos: os países de maior desenvolvimento econômico relativo realizam maiores aportes financeiros, enquanto os de menor desenvolvimento recebem a maior parte dos fundos destinados ao financiamento de projetos. Esses recursos, entregues em forma de doações não reembolsáveis, podem cobrir até 85% do valor elegível de cada iniciativa.

Esse modelo insere o FOCEM no âmbito de uma política de cooperação Sul-Sul, representando a face mais política do MERCOSUL. Ambos os elementos estavam presentes nos discursos e nos objetivos da política externa de Lula, razão pela qual o FOCEM pode ser entendido como uma ação concreta da política externa brasileira. Como destacam Silva e Melcher (2018, p 8):

“O Brasil não é o maior beneficiado com os projetos financiados pelo FOCEM; ao contrário, é o país que mais investe. Todavia, o fundo representou o caminho pelo qual o governo Lula conseguiu aproximar os países participantes do MERCOSUL, inserir-se no mundo globalizado e melhorar sua economia. Percebe-se que o governo Lula foi estratégico nesse aspecto, pois, naquele período, inserir-se no mundo globalizado não era tarefa simples”

Em termos quantitativos, Paraguai e Uruguai foram os principais beneficiários dos recursos do FOCEM, obtendo aproximadamente 62% e 27%, respectivamente, do montante total destinado a projetos aprovados. Já Brasil e Argentina, os maiores contribuintes, receberam apenas 1,88% e 8,48%, respectivamente. Assim, assumiram papel central no financiamento do fundo, reafirmando sua responsabilidade regional e o compromisso com a redução das disparidades estruturais no Cone Sul.¹⁶

Ainda em relação ao período dos dois primeiros governos, Ricupero (2020) afirma que nem todas as decisões tomadas em relação ao MERCOSUL podem ser consideradas assertivas. O convite à Venezuela, motivado predominantemente por razões políticas, careceu de estudos técnicos acerca de suas consequências para o bloco. Tal movimento acabou por gerar complicações institucionais que se prolongaram até a suspensão do país em 2017.

¹⁶ dados pertencentes ao MERCOSUL. Disponível em: https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2024/04/Folleto-FOCEM_PT.pdf Acesso em 15 set. 2025

Nesse sentido, Arellano (2013), ao analisar a entrada da Venezuela, aponta que sua participação enfrentaria severas limitações, como a estrutura tarifária adotada pelo MERCOSUL, fortemente moldada pelos interesses do Brasil. Segundo o autor, a abertura do setor agrícola poderia ser particularmente prejudicial para a economia venezuelana, dadas as fragilidades estruturais do setor agropecuário do país, além da ausência de mecanismos institucionais no bloco capazes de mitigar tais impactos.

O ingresso da Venezuela, em vez de contribuir para a solução de disputas internas já existentes no bloco, teria intensificado os conflitos e dificultado a construção de consensos entre os Estados-membros. Para Ricupero (2020, p.635), a postura do Brasil foi decisiva nesse processo, configurando-se como uma falha estratégica:

“Detentor do maior peso específico no seio do agrupamento, teria sido normal que o Brasil ponderasse que adesões a acordos comerciais (...) O governo poderia ter feito algo nessa linha, mas preferiu não fazer, provavelmente movido por razões de ordem político-ideológica. A omissão ou opção consciente iria revelar-se um erro com desdobramentos que envolveriam outros integrantes no futuro.”

Mesmo diante da situação política da Venezuela, o balanço da atuação dos dois primeiros governos Lula em relação ao MERCOSUL permanece amplamente positivo. O Brasil conseguiu manter a continuidade das diretrizes estabelecidas por governos anteriores, ao mesmo tempo em que formulou políticas que fortaleceram a integração regional, incorporando dimensões sociais e de cooperação Sul-Sul à sua agenda, que até então era predominantemente voltada para aspectos econômicos e comerciais.

No terceiro mandato de Lula, a prioridade à região na política externa manteve-se presente, mas com uma mudança semântica ao utilizar o termo “retomada”. Esse termo está em consonância com o próprio slogan do governo, “União e reconstrução”, fazendo referência aos diversos rompimentos ocorridos nos governos anteriores. Dessa forma, observa-se uma continuidade com as políticas de seus mandatos anteriores, ainda que haja ruptura em relação às políticas de governos antecessores.

Desde 2015, o Brasil havia interrompido suas contribuições ao FOCEM. Após quitar sua dívida de US\$ 99 milhões, o país voltou a participar do fundo. Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento (2023), além de contribuir para o andamento dos projetos do fundo em todos os países do Mercosul e reafirmar o compromisso do Brasil com a integração regional, a regularização dos compromissos perante o FOCEM permitiram que sejam aprovados novos projetos em território brasileiro, em um montante total de aproximadamente US\$ 70 milhões não-reembolsáveis. Em 5 de dezembro de 2024, foi aprovado pelo Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL o projeto “Contorno Viário do Município de

Amambai/MS”, financiado pelo FOCEM, o primeiro projeto brasileiro aprovado em 12 anos¹⁷.

Contudo, o maior projeto do governo Lula, tanto em termos de MERCOSUL quanto em relação à projeção de sua política externa mundialmente, foi a articulação para a realização do Acordo MERCOSUL-União Europeia.

A parceria com a União Europeia configura o maior acordo comercial já firmado pelo MERCOSUL, envolvendo aproximadamente 718 milhões de pessoas e economias que, somadas, alcançam cerca de US\$ 22 trilhões. Do ponto de vista do MERCOSUL, o acordo representa a consolidação do reconhecimento internacional da região como ator relevante na governança global, configurando uma associação biregional que abrange não apenas a liberalização comercial, mas também aspectos institucionais, normativos, políticos e de cooperação.

Para os países do bloco sul-americano, historicamente dependentes da exportação de commodities agrícolas, o acordo representa uma oportunidade de diversificação produtiva, atração de investimentos e inserção nas cadeias globais de valor, reduzindo a vulnerabilidade de suas economias. Conforme observa Bueno (2024), a parceria com a União Europeia favorece a exportação de produtos de maior valor agregado, o fortalecimento do mercado de trabalho em setores estratégicos e o estímulo à integração regional com base em regras claras e estáveis.

Além disso, em um contexto de tensões comerciais crescentes e avanço do protecionismo, o acordo reforça o compromisso de ambas as regiões com o multilateralismo e o livre comércio regulado, fortalecendo os laços políticos e econômicos entre a América do Sul e a Europa, configurando-se como um marco estratégico diante do cenário global contemporâneo, caracterizado por instabilidade.

No âmbito da política externa brasileira de Lula, o acordo é particularmente relevante, ao buscar reposicionar o Brasil e o MERCOSUL no sistema internacional e revalorizar o multilateralismo como pilar de sua atuação diplomática. A conclusão do acordo seria não apenas um feito econômico, mas também um símbolo político de reinserção global. Lehmann (2024, p21) justifica essa afirmação:

[...] Especialmente para o atual governo Lula, a celebração de um dos maiores acordos comerciais de todos os tempos em escala mundial representaria significativo benefício político e daria impulso muito necessário à crença de longa

¹⁷ GOVERNO DO BRASIL. **Após 12 anos, Conselho do Mercosul aprova primeiro projeto brasileiro com recursos do FOCEM.** Brasília, 05/12/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/apos-12-anos-conselho-do-mercotel-a-prova-primeiro-projeto-brasileiro-com-recursos-do-focem>. Acesso em: 10 de setembro de 2025.

data de Lula nas vantagens do multilateralismo. O prestígio que o MERCOSUL ganharia ao fechar esse acordo poderia ajudar o bloco a recuperar a credibilidade e a legitimidade políticas há muito perdidas e que, se usadas com sabedoria, poderiam reforçar significativamente o outro objetivo de longa data de Lula de inserir o “Sul Global” de forma mais firme e sustentável nos debates globais sobre o comércio e outras questões.”

Em 6 de dezembro de 2024, os líderes do MERCOSUL e da União Europeia anunciaram a conclusão das negociações do Acordo de Parceria, encerrando mais de vinte anos de tratativas. O governo Lula empenhou-se em concluir o tratado de forma equilibrada para o MERCOSUL e, especialmente, para o Brasil, diferenciando-se das negociações anteriores de 2019. Segundo o presidente Lula, na Cúpula do MERCOSUL no Uruguai:

“As condições que herdamos eram inaceitáveis. Foi preciso incorporar ao acordo temas de alta relevância para o Mercosul. Conseguimos preservar nossos interesses em compras governamentais, o que nos permitirá implementar políticas públicas em áreas como saúde, agricultura familiar e ciência e tecnologia. Alongamos o calendário de abertura do nosso mercado automotivo, resguardando a capacidade de fomento do setor industrial. Criamos mecanismos para evitar a retirada unilateral de concessões alcançadas na mesa de negociação.”

Em conclusão, o MERCOSUL mantém-se como um pilar essencial da política externa brasileira voltada à integração regional no terceiro mandato de Lula. Observa-se uma continuidade em programas estruturais, como o FOCEM, ao mesmo tempo, com o foco renovado, principalmente nas negociações do Acordo MERCOSUL–União Europeia. O acordo evidencia a busca por novas oportunidades econômicas e estratégicas, procurando projetar a importância do Brasil e do bloco no cenário internacional.

3.1.2 Unasul:

A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) é uma iniciativa regional intergovernamental com o objetivo de integração política, econômica, social, cultural, ambiental, energética e de infraestrutura, conforme estabelecido em seu tratado constitutivo. Criada inicialmente com o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), foi oficializada em seus moldes finais na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, em 2008. Inicialmente, o bloco foi composto por 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

A Unasul, era acima de tudo um projeto ambicioso. Segundo Simões (2011), mesmo com o MERCOSUL e a Comunidade Andina, a América do Sul ainda era desintegrada para além do aspecto comercial. Nesse contexto, a união surgiu como uma iniciativa inovadora, com potencial para ampliar a multilateralidade da região.

A organização tinha como propósito mediar crises regionais e reduzir assimetrias de poder entre os Estados-membros, além de ampliar a influência política dos países

participantes (LEITE 2025). Assim, a Unasul garantia, pelo menos na teoria, um desenvolvimento conjunto do bloco. O bloco também contemplou a integração nas áreas de infraestrutura e energia, pontos que sempre foram sensíveis para a região. Além disso, no campo da mediação de conflitos, ela desempenhou papel de destaque, como demonstrado na crise política da Bolívia em 2008 e nas tensões entre Colômbia e Venezuela em 2009. A criação de um mecanismo próprio, voltado para a promoção de soluções pacíficas no âmbito regional, representou uma inovação institucional de grande relevância.

Ricupero (2020) observa que os governos Lula I e II abandonaram objetivos econômicos considerados inatingíveis, passando a apostar em uma associação de caráter mais político, tendo a Unasul como principal exemplo. Nesse sentido, a iniciativa pode ser compreendida como uma afirmação da política externa brasileira em favor de uma integração mais ampla do continente. Leite (2025) aprofunda essa análise ao considerar a Unasul um instrumento essencial para a inserção internacional do Brasil:

“Nesse sentido, é perceptível que a criação da Unasul surgiu, em grande parte, como fruto de uma iniciativa do governo brasileiro que à época buscava a institucionalização de um processo que visasse viabilizar a sua inserção internacional de forma mais autônoma, com condições de intervir no sistema internacional e no redesenho das normas, regimes e organizações que regem o sistema internacional, possuindo ao mesmo tempo um viés de inovação, ao trazer um novo organismo internacional, e a continuidade, ao optar no enfoque em prol da América do Sul. (Leite 2025, p. 11).

Entretanto, a partir de 2017, a Unasul entrou em processo de esvaziamento, que atingiu seu ápice em 2019. Para compreender esse declínio, é necessário destacar um desafio recorrente das iniciativas de integração latino-americanas: a dificuldade de manutenção de projetos comuns na ausência de convergência política entre os governos nacionais.

A crise da Unasul refletiu um fenômeno mais amplo de enfraquecimento do regionalismo na América Latina, fortemente influenciado por mudanças políticas internas e pela ascensão de governos alinhados à direita, que priorizaram agendas nacionalistas em detrimento da cooperação regional.

Com Jair Bolsonaro na presidência do Brasil isso não seria diferente. Como afirma Leite (2025), o pilar político-ideológico de seu governo resultou na desarticulação de iniciativas, projetos e compromissos de orientação progressista na América Latina. Essa postura culminou na saída do Brasil do bloco, bem como de Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, que suspenderam sua participação.

Ao assumir seu terceiro mandato, o presidente Lula da Silva buscou restabelecer a continuidade dos pilares de sua política externa. Nesse contexto, o Brasil formalizou seu

retorno à Unasul logo nos primeiros meses de governo¹⁸. No período inicial de seu mandato, Lula demonstrou empenho em superar divergências regionais e reativar o processo de integração, sobretudo na América do Sul. Como parte dessa agenda, lançou a iniciativa do Consenso de Brasília, que reuniu chefes de Estado sul-americanos para debater temas centrais à região.

Durante o encontro, Lula destacou a importância da união como instrumento para a consolidação da integração regional, afirmando que “a Unasul é um patrimônio coletivo. Lembremos que ela está em vigor. Sete países ainda são membros plenos. É importante retomar seu processo de construção”.

Entretanto, a reconstrução do bloco mostrou-se mais complexa do que o esperado. A Argentina, tradicional parceira do Brasil em iniciativas de integração — como evidenciado no caso do Mercosul — anunciou seu retorno à Unasul em 2023 junto ao Brasil, mas a posse de Javier Milei no mesmo ano trouxe novos obstáculos. Assim como Bolsonaro, o presidente argentino coloca-se em oposição direta às políticas defendidas por Lula, além de demonstrar alinhamento com posturas contrárias ao integracionismo regional.

Até o momento, não houve uma declaração oficial do governo de Milei acerca da saída da Argentina da UNASUL. No entanto, o jornal *La Nación*¹⁹ afirmou que o Ministério das Relações Exteriores argentino não possui planos de abandonar formalmente a organização, embora a participação do país deva ser reduzida ao mínimo, em consonância com a orientação libertária do atual governo. A posição da Argentina priva o bloco de uma de suas principais potências e articuladoras regionais.

Esse é apenas um dos desafios políticos enfrentados pela Unasul, que se somam às dificuldades de ordem social e econômica. Passados dois anos desde a reativação da iniciativa, a organização permanece paralisada, sem apresentar nenhum avanço. O entusiasmo inicial de Lula com o retorno ao bloco não se traduziu em medidas concretas em seu fortalecimento.

Dessa forma, fica evidente que a consolidação da Unasul requer mais do que a superação de divergências conjunturais entre governos nacionais. Faz-se necessário um processo de amadurecimento e fortalecimento institucional que garanta a continuidade de

¹⁸ Em 6 de abril de 2023, por meio do Decreto Executivo nº 11.475 - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11475.htm

¹⁹ LA NACION. *Javier Milei emula a Donald Trump y piensa en salir de organismos internacionales, limitar la ayuda exterior y revisar tratados*. Buenos Aires, 26 jan. 2025. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-emula-a-donald-trump-y-piensa-en-salir-de-organismos-internacionales-limitar-la-nid26012025/>. Acesso em: 20 out. 2025.

seus projetos, evitando que sua eficácia dependa exclusivamente das convergências políticas ou amizade entre líderes regionais.

3.2 AS EXPERIÊNCIAS LATINO AMERICANAS

É possível perceber pelas iniciativas anteriores, que a integração sul-americana se manteve como prioridade nos três governos Lula, ainda que com intensidades distintas. Porém, este trabalho propõe-se a um olhar mais amplo ao analisar as iniciativas de integração latino-americana em seu conjunto. Conforme já exposto anteriormente, a integração da região é sensível em diversos aspectos e parece incapaz de superar os entraves históricos que limitam seu avanço.

Entre os principais desafios, destacam-se as desconfianças históricas entre os Estados, a ausência de lideranças regionais consolidadas, as desigualdades estruturais entre os países, as diferenças culturais e políticas, bem como a ausência de afinidade entre certos países.

Esses obstáculos encontram suas raízes na própria história da região. A diferença nos níveis de desenvolvimento econômico reflete um processo inacabado de superação do colonialismo e da colonialidade do poder. Como observa Quijano (2005), a colonialidade persiste como uma matriz de dominação que transcende o período colonial, estruturando as relações de poder, trabalho e conhecimento na América Latina de forma hierárquica e eurocêntrica. Essa herança também contribui para a manutenção da desconfiança entre os países, pois o receio de subordinação muitas vezes se sobrepõe às vantagens potenciais da cooperação regional.

A ausência de uma liderança estável também pode ser compreendida nesse contexto, visto que nem mesmo os países mais desenvolvidos da região conseguiram alcançar o status de “desenvolvidos” em termos globais, o que limita sua capacidade de sustentar iniciativas de integração de maneira similar a outras experiências regionais. Além disso, a instabilidade política interna de diversos Estados dificulta a continuidade e a credibilidade dos processos de integração.

Esses fatores, embora não expliquem todas as facetas dos obstáculos enfrentados pela América Latina, constituem um pano de fundo essencial para compreender as dificuldades atuais. Esse trabalho não trata de investigar em profundidade essas causas, mas se vê necessário reconhecer esse contexto histórico e estrutural ao se analisar as iniciativas de integração.

Nesse sentido, os organismos que serão investigados a seguir, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), emergem como tentativas de superar tais desafios históricos da região.

3.2.1 ALADI

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) é a sucessora direta da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Como já abordado na parte histórica deste trabalho, a ALALC foi a principal iniciativa da segunda onda de integração latino-americana. Criada em 1960, sob forte influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), buscava impulsionar o desenvolvimento econômico da região e oferecer uma alternativa para contornar sua condição de dependência econômica, por meio basicamente da promoção da industrialização via substituição de importações.

A iniciativa foi inicialmente composta por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, incorporando posteriormente Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Instituída pelo Tratado de Montevideu, previa-se que a liberalização gradual do comércio conduziria à formação de uma área de livre comércio regional. Nesse sentido, Viera (2015) afirmou que a área de livre comércio passa a ser o maior veículo da integração e cooperação econômica regional. Porém, ainda que ambiciosa, a experiência não produziu resultados plenamente favoráveis.

Desde sua criação, a ALALC enfrentou obstáculos significativos, como a ausência de apoio interno dos governos e de setores econômicos nacionais, as disparidades econômicas, sociais e políticas entre os países membros e as barreiras impostas pela distância geográfica — particularmente em um período anterior à intensificação da globalização. Para Oliveira (2014, p19), a falta de convergência entre os Estados-membros configurou um dos principais desafios:

Ao final da década de 1960, a ALALC já enfrentava inúmeros problemas, o principal deles, a divisão da associação em dois grupos: os países de maior desenvolvimento relativo e os menos desenvolvidos. Cada um deles defendia o que considerava ser mais importante para seus interesses. Por essa razão, não foi possível avançar em assuntos fundamentais para o processo de integração, como modalidades e prazos de negociação, harmonização de políticas, e, sobretudo, a distribuição de benefícios. Este último era visível ao se analisar a dificuldade em proporcionar um tratamento diferenciado aos países de menor desenvolvimento.

O fracasso da ALALC constitui, portanto, o pano de fundo indispensável para a compreensão do contexto em que foi criada a ALADI, que se propôs a corrigir as fragilidades e limitações identificadas na experiência anterior.

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada a partir de um novo Tratado de Montevideu, assinado em 1980. Inicialmente, foi composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela; posteriormente incorporou Cuba e, mais recentemente, o Panamá. Diferentemente de sua

antecessora, a ALADI nasceu com objetivos mais realistas e viáveis de integração econômica, buscando superar as limitações enfrentadas pela ALALC.

Uma das principais melhorias do acordo da nova associação foi o favorecimento de firmar tratados bilaterais ou sub-regionais, favorecendo uma lógica de integração por convergência (Viera 2015). Assim, a organização serve como um guarda-chuva institucional e normativo para esses acordos, de modo que possam, progressivamente, gerar um espaço econômico comum. Essa configuração se mostrou mais compatível com a configuração dos países latino-americanos.

Outro aspecto relevante é o estabelecimento de um sistema preferencial para os países de menor desenvolvimento relativo, medida que busca mitigar as assimetrias históricas da região. Essa característica reforça o compromisso da ALADI em corrigir as falhas estruturais que inviabilizaram a efetividade da ALALC, consolidando-se como um mecanismo mais adaptado às condições políticas e econômicas latino-americanas.

Apesar de suas limitações, a ALADI mostra-se mais bem-sucedida do que sua antecessora. Tal constatação pode ser inferida pelo simples fato de a organização permanecer em vigor até os dias atuais, com acordos e arranjos em funcionamento. Segundo a Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), a ALADI representa o destino de aproximadamente 25% das exportações brasileiras de produtos industriais, com ainda grande potencial de ampliação da atuação das exportações brasileiras. No próprio site institucional da associação, a organização se define como o maior grupo de integração latino-americano, reforçando a importância e a atualidade do bloco dentro da integração regional.

Lula, em seu Discurso na XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL, realizada em Costa do Saúpe, em 16 de dezembro de 2008, destacou a relevância da ALADI para o fortalecimento econômico e comercial da região. Segundo o presidente: “Na ALADI, os números são impressionantes. Este ano, as trocas intra-regionais poderão chegar a US\$ 140 bilhões, o triplo de cinco anos atrás. O comércio de bens e serviços, assim como o desenvolvimento de nossa infraestrutura física, depende de sólido apoio financeiro.”

A estrutura de funcionamento da ALADI é baseada em três tipos principais de acordos: a Preferência Tarifária Regional (PTR), os Acordos de Alcance Regional (AAR) e os Acordos de Alcance Parcial (AAP)²⁰. A PTR consiste em reduções tarifárias mútuas entre todos os países-membros, criando uma área de preferências econômicas comuns. Já os AAR são firmados por todos os membros e tratam de temas amplos, como a redução de tarifas, a

²⁰ informações tiradas: <https://www.fazcomex.com.br/comex/aladi-o-que-e/>. Acesso em 25 de out de 2025.

eliminação de barreiras não tarifárias e a cooperação técnica. Dentro dessa categoria, destacam-se os Acordos de Alcance Regional de Abertura de Mercados (LAM), que estabelecem a eliminação total de gravames tarifários e não tarifários em favor de países de menor desenvolvimento, como Bolívia, Equador e Paraguai. Durante o governo Lula, o Brasil manteve e ampliou essas concessões unilaterais, reforçando a lógica da solidariedade Sul-Sul e do combate às assimetrias regionais.

Por sua vez, os Acordos de Alcance Parcial (AAP) são firmados entre dois ou mais países, sem a necessidade de participação de todos os membros. Esses acordos funcionam como instrumentos de aprofundamento da integração, com vistas à futura multilateralização. Entre eles, destacam-se os Acordos de Complementação Econômica (ACE), voltados à cooperação produtiva e ao desenvolvimento conjunto. Durante o governo Lula, um dos mais importantes foi o ACE nº 59, firmado em 16 de dezembro de 2003 entre o Mercosul e os países da Comunidade Andina de Nações (Colômbia, Equador e Venezuela). Segundo dados do Siscomex, esse acordo visava à criação de uma zona de livre comércio, à harmonização de políticas econômicas e ao fortalecimento da integração física e institucional da região.

Os resultados econômicos obtidos durante o governo Lula evidenciam a relevância da ALADI para o comércio exterior brasileiro. Segundo dados oficiais da Secretaria Geral da organização²¹, nos primeiros anos de seu mandato, a participação do Brasil no intercâmbio regional apresentou crescimento expressivo. Entre 2003 e 2005, as exportações brasileiras para os países da ALADI aumentaram 20,7%, enquanto as importações caíram 2,7%, fazendo o saldo comercial regional saltar de US\$ 21 milhões para US\$ 501 milhões. Em 2005, as vendas do Brasil para a região cresceram 35,7% e as compras, 19%, elevando o superávit regional para US\$ 6,2 bilhões.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE)²², a relevância da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) manteve-se em 2024, com um fluxo comercial superior a US\$ 83 bilhões. O Ministério também destaca a importância estratégica do comércio regional para o Brasil, considerando que a ALADI ocupa a quarta posição entre os principais parceiros comerciais do país. Esse valor é ainda mais significativo por se

²¹ informações com base nos relatórios oficiais da ALADI. Disponíveis em : [https://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/5b189d44e520606803256aa7006aa4a9/1aeb5a4f9fe8f57a032570a60051c27c/\\$FILE/Brasil.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/5b189d44e520606803256aa7006aa4a9/1aeb5a4f9fe8f57a032570a60051c27c/$FILE/Brasil.pdf)

<https://share.google/HpDaUCdnfz17b4IPZ>

Acessado em: 20 de out. 2025

²² Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/brasaladi/assuntos/aladi-1/participacao-do-brasil>. Acesso em 25 de out. de 2025.

concentrar, majoritariamente, na exportação de produtos industrializados brasileiros, o que reforça o papel da região como destino prioritário para bens de maior valor agregado.

Esses resultados demonstram que a ALADI funcionou, de uma forma contínua, como uma ferramenta central da política externa brasileira, consolidando-se como um acordo “guarda-chuva” que abrange e regula diversas iniciativas de integração, sobretudo comercial.

Ainda que bem-sucedida em ampliar o comércio e a cooperação regional, a ALADI apresenta limitações como espaço de articulação política mais ampla. Devido à sua composição — dos treze países que a integram, apenas três não pertencem à América do Sul —, evidenciou-se a necessidade de um organismo que englobasse toda a América Latina e o Caribe, com uma agenda além do âmbito econômico. Foi nesse contexto que surgiu a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), cuja criação marcou um novo momento na integração regional, ampliando a dimensão política e social da cooperação latino-americana. Sua análise será desenvolvida a seguir.

3.2.2 CELAC:

Se, na análise da ALADI, a participação do Brasil foi pontual, no caso da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) ela se mostra essencial, uma vez que as articulações diplomáticas brasileiras foram determinantes para a criação do bloco. O antecedente direto da CELAC foi a Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada em dezembro de 2008, na Costa do Sauípe, Bahia, Brasil. O encontro representou um marco não apenas para a política externa do governo Lula, mas também para o processo de integração da América Latina como um todo. Atendendo ao convite do presidente brasileiro, 33 países da região reuniram-se para debater os desafios da época e a necessidade de avançar em mecanismos de cooperação regional.

Segundo Amorim (2009), a cúpula representou um momento histórico: pela primeira vez, em dois séculos de independência, as nações latino-americanas e caribenhas reuniram-se por iniciativa própria, sem tutela externa, para discutir uma agenda comum em torno de seus mecanismos regionais e sub-regionais de integração. Tal fato evidencia a centralidade da diplomacia brasileira no processo e a posição de destaque que o Brasil ocupava no cenário latino-americano.

Em seu discurso de abertura, o presidente Lula reforçou a necessidade de transformar a integração em ações concretas:

Companheiros e companheiras, estamos reunidos hoje não apenas para uma profissão de fé na integração. Queremos traduzir as expectativas e aspirações de nossos povos em projetos concretos. Só assim realizaremos nossos sonhos de justiça

social e de fortalecimento da democracia em nossos países e no plano global. Não devemos ter receio de ousar, de estabelecer metas e objetivos ambiciosos, mas temos igualmente a responsabilidade e a obrigação de torná-los realidade para essa e futuras gerações.

A Declaração da CALC estabeleceu as primeiras diretrizes do que posteriormente viria a se consolidar como a CELAC, fixando objetivos comuns para o fortalecimento da integração regional (MENA, 2014). Além da participação do Brasil, o México desempenhou papel fundamental no processo, ao sugerir a criação de uma União Latino-Americana e do Caribe (ULC), diretamente ligada ao Grupo do Rio. A combinação dessas duas iniciativas resultou na constituição da CELAC, fundada oficialmente em fevereiro de 2010, no México.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) tem como objetivo central o fortalecimento do diálogo político entre seus membros, buscando promover a integração regional. Além disso, desempenha a função de representar a região no cenário internacional, constituindo-se como um espaço de articulação conjunta frente a atores externos.

Segundo Llenderrozas (2014), a comissão estabeleceu três campos de metas estratégicas. O primeiro é a da inclusão geográfica de todo o continente, sem distinções entre América do Sul e América Central, questão já apontada anteriormente neste trabalho como um desafio recorrente nos processos de integração, seja pela distância física dos países, seja por suas diferenças culturais e políticas.

O segundo campo é o respeito à pluralidade política dos Estados membros, isto é, a não exclusão de países em função de seus regimes ou de suas orientações ideológicas. Esse aspecto difere de iniciativas anteriores, como o MERCOSUL, que adota uma cláusula democrática como requisito de participação. No caso da CELAC, entretanto, podemos inferir sua existência em virtude do grande número de membros e também pelo histórico de exclusão de determinados países em organismos internacionais — sendo Cuba o exemplo mais emblemático, devido à sua não adesão ao sistema político convencional defendido pelas potências hegemônicas. Assim, esse princípio configura-se como um modo de afirmar a autonomia do bloco sem interferências externas.

Por fim, a terceira meta corresponde ao reconhecimento da diversidade e à promoção do desenvolvimento econômico, reforçando o compromisso com a inclusão de todos os países, apesar das assimetrias regionais. Ainda segundo Llenderrozas (2014), esses objetivos conformam um espaço marcadamente heterogêneo em termos políticos, econômicos e estratégicos, o que pode trazer resultados tanto positivos quanto negativos.

A CELAC, portanto, se alinha diretamente às perspectivas de ação da política externa dos dois primeiros governos Lula, sobretudo por configurar-se como um espaço no qual a América Latina pode projetar-se internacionalmente e, dentro dessa lógica, permitir que o Brasil se destaque. Assim, o bloco não apenas promove a integração regional, mas também amplia a visibilidade do Brasil como um ator relevante no cenário global, consolidando-o como um *player* de destaque.

Adicionalmente, a CELAC representa uma expansão das metas do governo Lula previamente traçadas, ao incorporar outras áreas da América Latina e, sobretudo, o Caribe. A presença desses países amplia o alcance da integração e reforça seu caráter inclusivo. Como observa Mena (2014, 123):

Parece claro também que a intenção dos promotores da CELAC é a de incorporar principalmente o México e o Caribe, e dentro deste particularmente Cuba, a esse novo regionalismo latino-americano que, como no caso da UNASUL, não incluía esses países-chave da região. O primeiro por sua dimensão econômica, política e estratégica; e o segundo por sua incidência ideológica, histórica e como símbolo de luta contra a potência hegemônica regional e mundial.

A CELAC foi fundada oficialmente no último ano do segundo governo Lula. Dessa forma, embora a participação brasileira tenha sido fundamental para a sua criação, os frutos da iniciativa não puderam ser plenamente percebidos durante aquele período. Houve, entretanto, continuidade do compromisso brasileiro com a instituição nos governos de sua sucessora, Dilma Rousseff (2011–2016).

No entanto, a exemplo do que ocorreu com a Unasul, durante o governo Jair Bolsonaro verificou-se uma ruptura nesse paradigma de integração regional. Em 16 de janeiro de 2020, o então ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, anunciou formalmente a saída do Brasil da CELAC. Em suas redes sociais, Araújo justificou a decisão alegando que a organização não se mostrava eficaz na promoção da democracia nem em outras áreas, além de acusar essa de ser conivente com regimes considerados não democráticos, como Venezuela, Cuba e Nicarágua.²³

A decisão refletiu novamente como mudanças de orientação política interna podem fragilizar a integração regional. O Brasil, ao lado do México, simbolizava um dos principais articuladores da CELAC, de modo que sua retirada representou um enfraquecimento significativo do bloco e a ruptura de uma política externa de integração que vinha sendo construída desde a redemocratização.

²³ BRASIL. Ernesto Araújo anuncia suspensão do Brasil da Celac. Agência Brasil, Brasília, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-01/ernesto-araujo-anuncia-suspensao-do-brasil-da-celac>. Acesso em: 13 out. 2025.

Nesse contexto, o terceiro mandato de Lula assumiu a tarefa de reinserir o Brasil na organização. Após dois anos de afastamento, em 5 de janeiro de 2023, o país retornou oficialmente à comunidade. Em nota oficial à imprensa, o governo brasileiro declarou que o retorno do Brasil à comunidade latino-americana de Estados é um passo indispensável para a recomposição do nosso patrimônio diplomático e para a plena reinserção do País ao convívio internacional.

A VII Reunião de Cúpula da CELAC, realizada na Argentina, foi a primeira atividade internacional do terceiro mandato de Lula. Em seu discurso de abertura, o presidente lamentou a saída do Brasil do organismo, reiterando seu compromisso com a CELAC e com a integração não apenas do continente, mas também com outras regiões do mundo. A volta brasileira foi celebrada pelos demais Estados-membros, que destacaram a importância estratégica do Brasil para a vitalidade do bloco.

4. ANÁLISE CONJUNTURAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SUA ATUAÇÃO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO - AMERICANA: RUPTURAS, CONTINUIDADES E LIDERANÇA.

As iniciativas de integração regional analisadas neste trabalho permitem observar de forma concreta os resultados alcançados pela política externa brasileira em relação à América Latina ao longo dos três governos Lula. As experiências do MERCOSUL, da UNASUL, da ALADI e da CELAC ilustram, de maneira objetiva, a tese central deste trabalho: houve continuidade nos ideais e fundamentos que guiaram a política externa brasileira sob os governos Lula, mas ruptura em sua efetividade prática.

Durante os dois primeiros mandatos, a política externa manteve uma orientação pautada na utilização da diplomacia como instrumento estratégico, para promover o desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, projetar o Brasil como um ator de relevância no cenário internacional. No entanto, no terceiro governo, embora o discurso de continuidade tenha sido preservado, a atuação prática mostrou-se mais restrita.

Para justificar a afirmação central, recorrer-se-á às vertentes teóricas das Relações Internacionais previamente discutidas: o construtivismo de Alexander Wendt e o Neorrealismo de Kenneth Waltz. As teorias oferecem diferentes perspectivas sobre a atuação do Estado brasileiro no ambiente regional.

Cabe ressaltar, contudo, que diversos fatores alheios à vontade do governo limitaram a execução de políticas concretas de integração. Esses elementos foram agrupados em três

planos – o interno, o internacional e o regional –, uma vez que cada um deles passou por transformações profundas que impactaram diretamente a posição e o desempenho dos projetos regionais do Brasil.

A partir dessa análise, será possível ampliar a discussão para um nível mais abrangente, buscando responder até que ponto o Brasil exerceu um papel de liderança na integração regional latino-americana durante os três governos Lula.

4.1 OS IMPACTOS DOS CONTEXTOS INTERNO, INTERNACIONAL E REGIONAL SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA III

Mais de uma década após deixar o poder, o presidente Lula retornou à presidência e encontrou um cenário profundamente transformado - tanto no âmbito doméstico quanto nos contextos internacional e regional. Essas mudanças impactaram diretamente a execução da política externa brasileira.

Esta seção analisará três dimensões fundamentais nas quais essas transformações se manifestaram. O plano interno, mesmo que o foco central deste trabalho seja a política externa, é imprescindível para compreender o ambiente político doméstico que molda todas as diretrizes do governo. Nesse contexto, destaca-se a crescente polarização política, o fortalecimento de discursos radicais e as tensões institucionais decorrentes de um quase golpe de Estado, elementos que influenciam a capacidade de formulação e implementação da política externa.

No plano internacional, serão abordados os principais fatores que condicionam a inserção do Brasil no sistema global contemporâneo. Destacam-se a herança de uma política externa isolacionista e ideologizada durante o governo Bolsonaro, a disputa geopolítica entre China e Estados Unidos e os impactos dos conflitos na Ucrânia e em Gaza.

Por fim, o plano regional, serão analisadas as dinâmicas específicas da América Latina, marcadas pela ascensão de uma nova onda de governos progressistas, mas sem coordenação efetiva entre si, ao lado da persistência de lideranças de direita radical que dificultam o avanço de projetos de integração.

4.1.1 Plano Interno

Desde o processo de redemocratização, e impulsionada pela intensificação da globalização, a política externa brasileira deixou de ser conduzida exclusivamente pelo Ministério das Relações Exteriores. Passou a envolver uma multiplicidade de atores, como partidos políticos, movimentos sociais, empresas e organizações não governamentais, que

passaram a influenciar a formulação e a execução das diretrizes internacionais do país, ampliando também a variedade temática da agenda externa (NERY, 2022).

Dessa forma, o plano interno tornou-se um componente fundamental para o alcance e a eficácia da política externa. Ao retornar ao poder em 2023, Lula encontrou um cenário profundamente distinto daquele de seus dois primeiros mandatos, marcado por desafios econômicos, políticos e sociais de grande complexidade.

No início dos anos 2000, durante os governos Lula I e II, o Brasil e grande parte da América Latina foram beneficiados pelo *boom das commodities*, um ciclo de alta nos preços internacionais de produtos primários que impulsionou as exportações. De acordo com Ravi Balakrishnan e Frederik Toscani, para o International Monetary Fund, esse ciclo garantiu à região um grande impulso que permitiu o desenvolvimento e a redução da pobreza na região.

Lula governou, portanto, em um momento de estabilidade e expansão econômica durante grande parte de seus dois primeiros mandatos, o que possibilitou uma atuação internacional mais assertiva, com capacidade de investimento em cooperação regional e projeção global do Brasil. Em contrapartida, ao reassumir a presidência em 2023, encontrou um cenário diferente. Segundo Balakrishnan et al. (2021), após o fim do *boom das commodities*, os países latino-americanos enfrentaram uma desaceleração nos ganhos sociais, queda nos preços internacionais, redução da arrecadação fiscal e aumento dos déficits públicos.²⁴ Assim, o presidente encontrou uma redução do espaço político para grandes iniciativas internacionais, dada as restrições à política externa, que exigiu do governo uma postura mais pragmática e cuidadosa.

O contexto político do país também é de extrema relevância para o plano interno. Desde 2013, o país começou um processo de polarização extrema que resultou na eleição de Jair Bolsonaro. Sobre esse período Tiago Nery (2021, pg 100) discorre:

A ascensão de Bolsonaro está inserida em um contexto internacional de crescimento da extrema-direita, da qual ele é a principal expressão latino-americana. A conjunção entre competição geopolítica, fim do boom de commodities e conflito distributivo interno levou ao esfacelamento da coalizão produtivista e à reunificação das classes empresariais em torno de uma agenda neoliberal. A luta contra a corrupção e contra o PT contribuiu para unificar a direita brasileira, que estava em ascensão desde 2013. Nesse sentido, a eleição de Bolsonaro foi uma espécie de “saída de emergência” das elites políticas e econômicas ao fracasso do governo

²⁴ BALAKRISHNAN et al., 2021, p. xvi: Os efeitos indiretos do setor de commodities sobre os setores não transacionáveis parecem estar no cerne dos ganhos de renda do trabalho para trabalhadores de baixa qualificação e são um fator-chave para a redução observada da pobreza e da desigualdade. Desde o fim do boom das commodities, a pobreza e a desigualdade deixaram de diminuir e, em alguns casos, reverteram parte dos avanços anteriores. O choque da COVID-19 — que já levou a perdas dramáticas de empregos em toda a América Latina — provavelmente agravará substancialmente a dinâmica de curto prazo da pobreza e da desigualdade, tornando ainda mais urgente a implementação de reformas, desde a política fiscal até o desenvolvimento de setores não relacionados a recursos naturais.

Temer e à implosão das forças de centro-direita, sobretudo do PSDB, e contribuiu para a recuperação do protagonismo político das Forças Armadas (COGGIOLA, 2019; LACERDA, 2019).

A chegada de um presidente de extrema-direita ao poder representou, portanto, a consolidação da polarização política no Brasil. Mesmo com o retorno de Lula à presidência, o cenário interno permaneceu fortemente marcado por tensões ideológicas e institucionais. Logo nos primeiros dias de seu mandato, em 8 de janeiro de 2023, o país enfrentou uma tentativa de golpe de Estado, quando extremistas invadiram e depredaram as sedes dos Três Poderes. Conforme observa Gomes (2023), para o *Le Monde Diplomatique Brasil*, esse ataque simbolizou o ápice de um processo de radicalização antidemocrática, comparando-o ao golpe de 31 de março de 1964, ambos representando momentos de ruptura das instituições democráticas brasileiras.

O radicalismo político se estende às próprias estruturas do poder público, trazendo diversas consequências. Maschietto (2024) destaca que o Congresso Nacional assumiu um papel de destaque na barganha política, ampliando significativamente seu acesso a recursos e reduzindo a margem de manobra do Poder Executivo. Segundo a autora, esse cenário limita as possibilidades de articulação política do presidente, inclusive no âmbito internacional.

Um exemplo emblemático da interferência dessa polarização sobre a política externa brasileira é o Projeto de Decreto Legislativo n.º 135/2023, apresentado à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional em 4 de dezembro de 2024, que propõe sustar os efeitos do retorno do Brasil ao tratado constitutivo da Unasul, estabelecida pelo Decreto n.º 11.475/2023. Independentemente do mérito da proposta - que não é objeto de análise deste trabalho -, é relevante notar que seus autores e relatores²⁵ pertencem a campos políticos antagônicos ao do presidente Lula, demonstrando que a polarização doméstica repercute diretamente nas decisões de política externa.

4.1.2 Plano Internacional

Como demonstrado anteriormente, o governo de Jair Bolsonaro representou uma ruptura profunda em relação às diretrizes históricas da política externa brasileira. Ao reassumir o poder em 2023, Lula deparou-se com o desafio de reconstruir uma política externa que restabelecesse a credibilidade internacional do país e retomasse os eixos de cooperação e integração regional desenvolvidos em seus mandatos anteriores. Enquanto

²⁵ Autores: Delegado Fabio Costa (PP-AL), Gilson Marques (NOVO-SC), Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PL-SP), Mauricio Marcon (PODE-RS) ; Relator: Marcel van Hattem (NOVO-RS). Segundo; Agência Câmara de Notícias

Bolsonaro adotou uma postura fortemente ideológica, privilegiando alianças com governos que compartilhavam de seus paradigmas políticos, Lula buscou reaproximar o Brasil de diferentes espectros diplomáticos e restaurar o diálogo multilateral (LIMA; IVES, 2024).

A reconstrução da imagem internacional do Brasil tornou-se, portanto, uma das prioridades centrais do terceiro governo Lula. De acordo com Lopes (2024, p. 12):

A combinação do desmonte de políticas públicas internas com uma postura isolacionista no cenário internacional prejudicou a imagem do Brasil e sua capacidade de influenciar questões globais. Isso incluiu a perda de protagonismo na diplomacia ambiental, o questionamento dos esforços multilaterais contra a pandemia e uma abordagem inconsistente com a defesa dos direitos humanos. Foram propostas dez medidas prioritárias para os primeiros 100 dias de governo, visando restaurar posicionamentos e reconquistar espaços de atuação, como o retorno a organizações regionais, tais como a UNASUL e a CELAC, e ao Pacto Global para Migrações, a retomada da política externa para a África e a saída do Brasil da Aliança Internacional sobre Liberdade de Crença e de Religião.

Contudo, o terceiro governo Lula iniciou-se em um contexto internacional profundamente distinto daquele de seus mandatos anteriores. O sistema global passa por um período de retração do multilateralismo e reconfiguração de forças geopolíticas, marcado por tensões comerciais, rivalidade entre grandes potências e um movimento de antiglobalização. Essas transformações impõem novos desafios à diplomacia brasileira, limitando o alcance de suas ações internacionais e restringindo o espaço para reformas estruturais globais.

Um dos principais slogans da campanha de Lula, especialmente no campo da política externa, foi “O Brasil está de volta”²⁶. O lema fazia referência ao desejo de restabelecer o protagonismo internacional e retomar as prioridades dos governos anteriores. Entretanto, como observa Ricupero (2024), o mundo atual é “muito mais inóspito” em relação àquele em que Lula governou nos anos 2000. O autor cita como exemplo a intensificação das ações agressivas da Rússia, iniciadas com a anexação da Crimeia em 2014 e agravadas pela invasão da Ucrânia em 2022.

Ricupero ainda argumenta que o cenário global de conflitos — marcado pelas guerras na Ucrânia e na Faixa de Gaza — compromete o papel mediador tradicionalmente exercido pelo Brasil, uma vez que a diplomacia brasileira depende de um ambiente internacional cooperativo para se fortalecer. Nas palavras do autor:

Não só por uma questão ética e humanitária, mas também por razões práticas, um sistema internacional de paz e cooperação favorece muito mais o florescimento da diplomacia do que um marcado por guerras, divisões e antagonismos. Essa verdade óbvia se aplica com mais força a uma potência intermediária como o Brasil, dotada apenas do soft power da palavra e do gesto da diplomacia, sem os meios militares e econômicos de ação para pesar diretamente sobre guerras e conflitos. Ao contrário

²⁶ Declaração feita por Lula em 30 de outubro de 2022, após a confirmação de sua eleição, durante sua participação na Conferência das Partes (COP-27). Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos> Acesso em: 29 out. 2025.

do que se costuma ouvir, o sistema fragmentado e violento de hoje, cada vez mais centrado no poder duro e puro, é bem menos propício ao pluricentrismo do que o anterior. (RICUPERO, 2024, p. 23-24).

Diante desse ambiente de fragmentação e conflito, o Brasil manteve sua histórica defesa pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, buscando a modernização da composição permanente, de modo que ela acompanhe a multipolarização do cenário internacional e permita uma maior representação das potências regionais nos processos de tomada de decisão. Durante a presidência rotativa brasileira no Conselho, em outubro de 2023, o país teve papel ativo na tentativa de mediar o conflito entre Israel e Palestina, apresentando projetos de resolução para a suspensão das hostilidades e a proteção de civis.

Porém, os conflitos ainda seguem em curso, de acordo com Albuquerque e Sénéchal (2024), tais entraves evidenciam que o processo decisório do Conselho de Segurança se tornou ineficaz, mesmo sendo o principal órgão de resolução de conflitos internacionais.

O antagonismo crescente entre China e Estados Unidos representa outro fator de limitação à execução da política externa do governo Lula. Ricupero (2024) observa que o atual sistema internacional é caracterizado por uma polarização sistêmica entre os dois gigantes, o que reduz o espaço para consensos multilaterais e dificulta a atuação de potências intermediárias, como o Brasil. O autor ressalta que, nesse contexto, as reivindicações do Sul Global, incluindo pautas de desenvolvimento sustentável e reforma da governança global, tendem a encontrar menor receptividade política das grandes potências nos foros internacionais.

Esse cenário coloca o Brasil em posição delicada. Durante o governo Bolsonaro, o país alinhou-se fortemente aos Estados Unidos, inclusive com discursos anti-China, o que resultou em isolamento regional e internacional. Já sob Lula III, busca-se reposicionar o Brasil como ator autônomo, equilibrando as relações com ambas as potências. Entretanto, como enfatiza Nery (2021), essa estratégia de equidistância é constantemente pressionada pela polarização global, que limita nossa margem de atuação no cenário internacional.

Em síntese, o antagonismo China-EUA não apenas molda a geopolítica contemporânea, mas também impõe dilemas estratégicos ao Brasil. O desafio de Lula III é preservar a autonomia diplomática do Brasil diante dessa rivalidade, manter a integração regional e, simultaneamente, equilibrar suas relações com as duas maiores potências globais, ambas vitais na formulação da política externa brasileira e na garantia dos interesses estratégicos do país no exterior.

4.1.3 Plano Regional

Ao voltarmos o olhar para a América Latina, é possível identificar uma série de particularidades regionais que ajudam a explicar as restrições enfrentadas pela política externa do governo Lula III. Conforme demonstrado anteriormente, os dois primeiros mandatos de Lula ocorreram em um contexto internacional e regional mais favorável, que possibilitou não apenas a articulação de projetos integracionistas, mas também o fortalecimento de uma diplomacia voltada à cooperação sul-americana. No entanto, as transformações globais das últimas décadas impactaram diretamente o cenário regional, produzindo um ambiente político e institucional mais fragmentado e adverso.

O isolacionismo político e o enfraquecimento da integração regional não foram fenômenos exclusivos do Brasil. Durante o governo Bolsonaro, as políticas de orientação ultradireitista encontraram eco em outros países latino-americanos, com a ascensão de governos conservadores que se afastaram de agendas de governança regional e enfraqueceram o chamado regionalismo pós-liberal (SARAIVA; REIS, 2023). Ainda hoje, o entorno político do Brasil reflete esse desalinhamento: países como a Argentina, sob a liderança de Javier Milei, adotam posturas abertamente contrárias à integração regional. Embora o governo Lula mantenha um diálogo diplomático funcional e relativamente estável com esses governos, sobretudo em nível bilateral, sua capacidade de impulsionar a integração regional permanece severamente limitada.

Curiosamente, a região ainda abriga governos de esquerda, tanto moderados — como o próprio Brasil — quanto mais radicais. Contudo, diferentemente do período da Onda Rosa dos anos 2000, não há um movimento coordenado entre essas lideranças. Como observam Saraiva e Reis (2023, p. 67):

O cenário regional, porém, é diferente da década de 2000. Há governos com diferentes ideologias e preferências políticas e os presidentes atuais, considerados de esquerda, não estão mais articulados entre si em torno do Foro de São Paulo; ao contrário, trata-se de uma geração mais jovem e de grupos políticos de esquerda de caráter singular e nacional. Não há, portanto, uma visão predefinida do que se espera de uma iniciativa de cooperação/integração. Segundo Gardini (2023), trata-se de uma situação de grande fragmentação em relação à forma de compreender os rumos econômicos e políticos.

A Venezuela é, nesse contexto, um símbolo das dificuldades históricas do regionalismo latino-americano. Como aponta Lopes (2024), uma “Venezuela isolada e instável é fonte de múltiplos problemas para a América do Sul”, incluindo insegurança energética, fluxos migratórios descontrolados e a crescente presença de potências extrarregionais em disputas locais. Para o Brasil, a crise venezuelana representa, ao mesmo tempo, uma ameaça e uma oportunidade: a eventual redemocratização do país poderia

fortalecer cadeias produtivas regionais, ampliar a cooperação em setores como defesa, energia e meio ambiente e revitalizar mecanismos de integração como a UNASUL.

Entretanto, os conflitos territoriais recentes, como a disputa entre Venezuela e Guiana pela região do Essequibo, reacenderam tensões e testaram a capacidade de mediação brasileira. Como observa Leslie Bethell (2024), “o Brasil, apesar da relação próxima entre Lula e Maduro, não permitiria que a Venezuela invadissem a Guiana através de seu território”. A atuação prudente do governo brasileiro nesse caso ilustra o esforço em preservar a estabilidade regional, mesmo diante de uma conjuntura profundamente polarizada.

Apesar de manifestações de apoio à Guiana em organismos multilaterais e regionais — como a ONU, a OEA, a CELAC, a CARICOM, a UNASUL e a Commonwealth —, a América do Sul carece atualmente de um mecanismo ativo e legítimo de resolução pacífica de conflitos, como o que a UNASUL desempenhou em seu auge. A ausência dessa estrutura institucional enfraquece a capacidade de resposta coordenada da região e reduz o alcance diplomático do Brasil, que, embora busque retomar seu papel de mediador, encontra-se limitado por um contexto regional fragmentado e de baixa cooperação política.

4.2 ANÁLISE DAS RUPTURAS E CONTINUIDADES SOB A LUZ DAS TEORIAS DAS RI

O contexto global acerca da política externa serve como pano de fundo essencial para compreender o contexto necessário à análise central deste trabalho. Neste segmento, busca-se comparar a atuação do Brasil nas organizações internacionais antes expostas, identificando as rupturas e continuidades da política externa brasileira para explicar esses fenômenos será utilizada como as abordagens das Relações Internacionais.

4.2.1 As dinâmicas de Ruptura e Continuidade

O MERCOSUL representa uma das experiências mais bem-sucedidas de integração da América do Sul, acumulando mais de três décadas de experiência. A participação brasileira no bloco manteve-se consistente ao longo do tempo, especialmente quando comparada a outras iniciativas regionais de menor sucesso. Quando Lula assumiu a Presidência em 2003, o MERCOSUL já possuía estrutura consolidada e despertava grande entusiasmo. Seu principal objetivo, então, foi expandir a atuação do bloco para além da dimensão econômica, incorporando pautas sociais e de desenvolvimento conjunto. O resultado mais emblemático dessa ampliação foi a criação do FOCEM, que expressa de forma concreta o esforço de Lula em dotar o bloco de um caráter mais inclusivo e solidário.

As linhas diretrizes da política externa de Lula III permaneceram, nesse sentido, em grande medida coerentes com seus mandatos anteriores, o que faz a volta da participação do Brasil no FOCEM um exemplo claro de continuidade com a instituição.

Contudo, as mudanças do cenário global e interno explicam a diminuição do entusiasmo regional em torno do bloco sul-americano. Nesse contexto, compreende-se que o governo Lula III tenha buscado novas formas de projeção internacional, tanto para o MERCOSUL quanto para o próprio Brasil, destacando-se o empenho diplomático na concretização do Acordo MERCOSUL–União Europeia.

A política externa de Lula em relação ao MERCOSUL, portanto, manteve elementos de continuidade, reconhecendo a importância do bloco para a integração da América do Sul e preservando a visão de que ele deveria ir além de um projeto meramente econômico. Ademais, a estrutura institucional sólida e o peso econômico do bloco contribuíram para que essa política pudesse ser retomada com relativa facilidade durante o terceiro mandato.

Em contraste, a criação UNASUL durante os primeiros governos Lula, representava, a expressão máxima do ideal regional de uma integração política e social inclusiva, voltada ao desenvolvimento autônomo da região. Por essa razão, a saída do Brasil da UNASUL e a subsequente desativação do organismo simbolizaram uma quebra significativa com o legado integracionista construído nas gestões anteriores.

Ainda que, no terceiro mandato, o Brasil tenha retornado formalmente à UNASUL, a ausência de iniciativas concretas para sua reativação demonstra uma mudança significativa na forma como o governo lida com o bloco. Essa inércia decorre, em grande parte, das transformações do cenário regional, marcado por maior fragmentação ideológica e pela falta de consenso político entre os países sul-americanos — muitos dos quais ainda não retomaram sua participação plena na organização. Assim, ao não direcionar atenção e recursos expressivos à revitalização da UNASUL, o governo Lula III evidencia uma descontinuidade em relação a um dos pilares de sua política externa nos dois primeiros mandatos: a promoção de uma integração regional mais ampla, com maior característica política. A escolha de Lula por uma atuação mais seletiva reflete uma adaptação à nova conjuntura latino-americana, em que a ênfase na estabilidade e na viabilidade prática substitui a busca por grandes projetos integracionistas.

No caso da ALADI, a mais antiga das estruturas, observa-se uma continuidade em relação aos mandatos anteriores. A política externa de Lula manteve o reconhecimento da organização como um instrumento técnico essencial de integração econômica, voltado à ampliação do comércio intrarregional e à redução de assimetrias. Sua estrutura flexível e

intergovernamental permite a celebração de acordos bilaterais e parciais, o que facilita a manutenção de uma atuação coerente e estável, independentemente das oscilações políticas do continente. Essas características explicam por que a ALADI não sofreu rupturas significativas com as mudanças de governo no Brasil: ela serve como base técnica para a convergência de políticas comerciais, inclusive no âmbito do MERCOSUL.

A CELAC, possui um papel diferente dentro da política externa. Criada durante o segundo mandato de Lula, a organização expressava sua visão de uma integração autônoma e inclusiva com uma gama de Estados latino-americanos, livre da influência dos Estados Unidos. O afastamento do Brasil durante o governo Bolsonaro representou, portanto, uma quebra do legado diplomático deixado pelos dois primeiros governos analisados, similarmente com o caso da Unasul. O retorno à CELAC em 2023, um dos primeiros atos do terceiro mandato, indica o esforço de reconstruir pontes políticas regionais e reposicionar o Brasil como ator central na concertação latino-americana.

Portanto, em conclusão, entre os dois primeiros mandatos do presidente Lula e o seu terceiro, houve continuidade nos ideais e fundamentos da política externa voltada à integração latino-americana, expressa na defesa do multilateralismo, da solidariedade regional e do desenvolvimento compartilhado. No entanto, verifica-se uma ruptura na dimensão prática: o cenário internacional mais conflituoso, a fragmentação política regional e as novas restrições domésticas impediram que tais ideais se traduzissem em avanços concretos de integração. Assim, a atual política externa de Lula mantém sua coerência discursiva e ideacional, mas enfrenta limites estruturais e políticos que a tornam menos efetiva na execução de seus objetivos históricos.

4.2.2 Perspectivas teóricas acerca das transformações

A análise das experiências de integração regional da política externa de Lula permite observar a coexistência entre um ideal normativo e identitário, próprio do construtivismo, e as restrições materiais e estruturais, centrais ao neorrealismo. O percurso brasileiro nas instituições como o MERCOSUL, a UNASUL, a ALADI e a CELAC revelam, assim, tanto a permanência de valores orientadores da diplomacia de Lula, quanto as barreiras impostas por um ambiente internacional fragmentado e competitivo.

Nos dois primeiros mandatos, a política externa de Lula foi profundamente marcada por uma dimensão ideacional, conforme sugerem os princípios do Construtivismo de Wendt (1999). Para Wendt, os interesses e identidades dos Estados não são fixos ou dados pela estrutura, mas socialmente construídos por meio da interação e do compartilhamento de

ideias, valores e normas. Essa lógica explica a tentativa do Brasil, sob Lula, de moldar uma identidade latino-americana comum — uma comunidade de destino baseada na solidariedade, na autodeterminação e no desenvolvimento mútuo.

A criação da UNASUL e da CELAC, não foi apenas uma resposta pragmática a demandas regionais, mas uma tentativa de redefinir o papel do Brasil e da própria América Latina no sistema internacional, o defender uma integração autônoma, livre da influência dos Estados Unidos. Do mesmo modo, a incorporação de dimensões sociais e de coesão no MERCOSUL, com a criação do FOCEM, expressa a tentativa de dar substância ao ideal de uma comunidade política regional. Essa iniciativa materializou o discurso solidário do Brasil, transformando o bloco em um instrumento de cooperação Sul-Sul, que traduzia na prática o discurso de uma diplomacia voltada à equidade e à integração de povos.

Contudo, o retorno de Lula ao poder em um cenário profundamente transformado evidenciou os limites dessa dimensão ideacional. As mudanças na conjuntura interna, somadas à fragmentação regional e à crescente competição entre as grandes potências no plano internacional, impuseram barreiras concretas à continuidade de seu projeto integracionista.

Assim, o Neorrealismo, formulado por Kenneth Waltz (1979), continua sendo um referencial essencial para compreender as limitações dessa política. Waltz parte da premissa de que o sistema internacional é anárquico, ou seja, ausente de uma autoridade central capaz de garantir segurança ou cooperação plena. Nesse ambiente, os Estados agem de acordo com a lógica da autoajuda, guiados pela sobrevivência e pelo cálculo racional de poder. Essa visão explica por que, mesmo com ideais cooperativos e discursos integracionistas, as políticas externas enfrentam barreiras concretas. A dificuldade de reativar plenamente organismos como a UNASUL e de fortalecer a CELAC demonstra como o ambiente político e estrutural regional se tornou menos favorável à cooperação.

Seguida a mesma lógica, a natureza ideacional das iniciativas — como a UNASUL, CELAC e o FOCEM — têm maior dificuldade de resistir às alternâncias políticas, como observado neste trabalho sobre sobretudo nos governos de ultradireita. Em contraste, instituições de caráter mais técnico e econômico - com vantagens mais fáceis de serem observadas em outros setores que não o governamental -, como o MERCOSUL e a ALADI, possuem estruturas institucionais consolidadas, o que lhes confere maior resiliência e continuidade, mesmo diante de contextos políticos adversos.

Ao observar a evolução dos processos de integração regional, nota-se também que as iniciativas sub-regionais — como o MERCOSUL — têm alcançado resultados mais

concretos do que aquelas de escopo continental. A complexidade estrutural da América Latina, somada às diferenças políticas, econômicas e institucionais entre seus países, torna a integração plena da região um desafio permanente. Sobre isso, Celso Amorim (2012, p. 89) observa:

“A despeito do mérito desses esforços, de que surgiu o arcabouço jurídico que até hoje serve de guarda-chuva a iniciativas mais recentes, por meio dos acordos de complementação econômica (os ACES), a verdade é que a ALALC e a ALADI lidaram com realidades excessivamente heterogêneas. Assim, a integração econômica e política da América Latina (e hoje deveríamos acrescentar do Caribe), embora siga sendo um princípio norteador de política – no caso do Brasil, em nível constitucional – não tem a viabilidade imediata do esforço no mesmo sentido, porém focalizado, da integração na América do Sul.”

Em conclusão, fica evidente que o ideal de integração latino-americana sempre enfrentou o desafio de equilibrar aspirações políticas e realidades estruturais. O construtivismo ajuda a compreender a dimensão simbólica e identitária da política externa de Lula, voltada para a criação de uma comunidade latino-americana de nações; enquanto o neorrealismo explica como as limitações impostas pelo sistema internacional, as mudanças no contexto interno e o retorno de governos com orientações divergentes restringiram a efetividade das ações concretas.

4.3 O PODER DE LIDERANÇA DO BRASIL NA REGIÃO:

A análise sobre o papel do Brasil no cenário da integração regional latino-americana permite compreender com maior profundidade a política externa dos governos Lula e sua relação com o papel do país na América Latina. A partir da tese de Andrés Malamud (2008) em *A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*, e da revisão feita por Sean Burges (2024) em *How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III*, é possível observar tanto a continuidade quanto as limitações da atuação brasileira em busca de protagonismo regional.

Para compreender a análise de Malamud, é necessário primeiramente entender o conceito de liderança proposto pelo autor. Segundo ele, liderança é a capacidade de um país influenciar outros, diferindo da hegemonia, que se baseia na imposição de poder sobre os demais. Malamud (2008) argumenta que o Brasil não se encaixa no perfil tradicional de liderança estável, uma vez que enfrenta limitações estruturais e sociais. O autor o classifica

como um país de médio poder, com problemas sociais e econômicos relevantes, ainda que apresente um projeto reformista em sua atuação externa.

O Brasil, maior país da América Latina tanto em dimensão territorial quanto em relevância econômica, busca historicamente o reconhecimento global compatível com seu tamanho e potencial. Entretanto, Malamud (2008) destaca que o país não possui os atributos essenciais de uma liderança consolidada, especialmente pela ausência de poder militar e de capacidade financeira significativa. Conforme o autor (2008, p. 5);

[...] O Brasil carece de alavancagem econômica para comprar sua liderança regional ou global: embora seja a maior economia da América Latina, não é a mais rica. Argentina, Chile e Uruguai consistentemente ocupam posições mais altas em termos de PIB per capita e desenvolvimento humano, e México e Venezuela o fazem intermitentemente, dependendo dos preços do petróleo. Isso significa que é virtualmente impossível convencer o público interno da importância de grandes transferências de dinheiro do Brasil para países vizinhos, pois isso sacrificaria brasileiros pobres em benefício de estrangeiros mais ricos.

Dessa forma, o país recorre a instrumentos ideacionais e instrumentais, buscando ampliar sua influência por meio da criação e fortalecimento de instituições regionais, como a Unasul e o MERCOSUL. A política externa de Lula, segundo Malamud (2008), é o principal vetor dessa estratégia, promovendo uma integração baseada no diálogo e na concertação política, e não na imposição. No entanto, os demais países da região mantêm uma postura ambivalente em relação ao Brasil, percebendo-o simultaneamente como um “benfeitor bem-vindo” e como uma possível “potência colonial”, além de haver disputas de liderança com países como Argentina, Venezuela e México.

Para o autor, portanto, o cenário regional não é favorável ao estabelecimento de uma liderança brasileira efetiva, apesar da vontade política existente. Sua principal tese sustenta que, embora o Brasil tenha enfrentado dificuldades em exercer liderança na América Latina, o país conseguiu projetar-se como uma potência global emergente durante os dois primeiros mandatos de Lula. Sobre os dois primeiros mandatos, o autor discorre: (2008, p. 18-19),

Apesar de sua preeminência regional, o Brasil tem sido incapaz de traduzir seus recursos estruturais e instrumentais em liderança efetiva. Seus seguidores potenciais não se alinharam com os principais objetivos da política externa brasileira, como sua busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pela Direção-Geral da OMC ou pela presidência do BID, e alguns até desafiaram sua influência regional. Ao jogar a carta regional para alcançar objetivos globais, o Brasil acabou em uma situação inesperada: enquanto sua liderança regional cresceu no papel, na prática enfrentou resistência crescente. Ainda assim, o país ganhou reconhecimento global crescente. Hoje, o Brasil é reconhecido como um ator global emergente pelas potências mundiais estabelecidas, como os membros do G-8 e a União Europeia.

Assim, há um descompasso entre o reconhecimento regional e o global do Brasil, evidenciando a dificuldade de converter prestígio internacional em influência concreta na América Latina.

Sean Burges (2024), ao revisitar o argumento de Malamud, analisa o terceiro mandato de Lula e conclui que o Brasil continua sendo um “líder sem seguidores”. Para o autor, o país possui as condições necessárias para exercer a liderança da região, mas carece de um plano estratégico coerente para alcançar tal posição. O desafio não se limita à política externa, pois há também uma dificuldade em mobilizar o ambiente doméstico em torno da importância da integração regional. Burges (2024, p. 52) sintetiza essa ideia ao afirmar:

A conclusão voltada para políticas públicas que decorre da análise neste artigo é que o Brasil possui aptidões e tradições para ser um líder transformador, mas atualmente carece de um plano claro sobre para onde deseja conduzir seus seguidores. Sem surpresa, na ausência de um plano definido, os formuladores de políticas se mostram relutantes em comprometer recursos para seguir por um caminho mal delineado. Por sua vez, os países parceiros estão dispostos a ouvir educadamente, mas relutam em se comprometer de forma plena ou mesmo em levar o Brasil particularmente a sério. Em termos simples, Lula precisa de um plano de política externa respaldado por decisões e recursos — não apenas de um anúncio de que “o Brasil está de volta”.

Assim, embora a política externa de Lula demonstre a intenção de reafirmar o papel do Brasil como líder regional e promotor da integração latino-americana, a concretização dessa liderança permanece um desafio. A ausência de coordenação entre ambições e instrumentos, bem como a resistência dos demais países da região, limita o alcance efetivo da influência brasileira.

Conclui-se, portanto, que a liderança do Brasil na América Latina, especialmente sob os governos Lula I, II e III, revela um paradoxo central da política externa brasileira: o país busca afirmar-se como articulador da integração regional, mas enfrenta obstáculos estruturais, financeiros e políticos que dificultam sua consolidação como liderança efetiva. A análise de Malamud e Burges evidencia que a falta de um plano consistente e de engajamento regional compromete não apenas a projeção do Brasil, mas também o próprio avanço da integração latino-americana, um dos objetivos da política externa lulista e de nossa Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante das análises realizadas ao longo deste trabalho, torna-se possível apresentar as considerações finais acerca da política externa brasileira voltada à integração regional latino-americana durante os três mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. A pesquisa partiu da compreensão de que a integração regional é um dos pilares fundamentais da inserção

internacional do Brasil e constitui um eixo estratégico da política externa desde a redemocratização. Buscou-se investigar, sob uma perspectiva comparativa e teórica, de que maneira as ações diplomáticas brasileiras contribuíram para construção e fortalecimento de mecanismos institucionalizados da América Latina, avaliando se houve continuidade ou ruptura entre os diferentes períodos dos governos Lula.

No desenvolvimento da pesquisa, o primeiro capítulo apresentou os conceitos centrais para compreender o fenômeno da integração regional, destacando sua natureza multidimensional e seu papel como instrumento de cooperação, desenvolvimento e identidade coletiva entre os Estados. A partir dessa base conceitual, analisou-se a importância da América Latina como espaço estratégico para a projeção do Brasil e para a construção de uma autonomia regional frente às potências globais. Em seguida, a abordagem histórica das ondas de integração, desde o idealismo bolivariano até a “onda rosa” do século XXI, permitiu compreender a evolução dos esforços integracionistas e os desafios que persistem em cada ciclo.

As instituições analisadas, compreendendo o MERCOSUL, a UNASUL, a ALADI e a CELAC, representam estruturas fundamentais da integração sul-americana e latino-americana, cada uma refletindo dimensões específicas da política externa brasileira e da liderança exercida pelo país ao longo dos três mandatos de Lula. No caso do MERCOSUL, o bloco consolidou-se como o principal eixo da política de integração regional, com avanços significativos tanto no campo econômico quanto no social e institucional. Nesse período, destaca-se a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL, voltado à redução das assimetrias entre os países membros. Já no terceiro mandato, o governo brasileiro adotou uma postura de reconstrução e retomada de compromissos interrompidos: o Brasil quitou sua dívida com o FOCEM, retomou sua participação plena no fundo e buscou reposicionar o bloco no cenário global com o anúncio da conclusão das negociações do Acordo MERCOSUL–União Europeia, reafirmando seu compromisso com o multilateralismo e a cooperação. As iniciativas ganham relevância por darem-se, em um contexto internacional mais restritivo ao comércio internacional e complexo do ponto de vista político.

Em relação a UNASUL, nos primeiros mandatos de Lula, o Brasil foi protagonista na criação e institucionalização da organização, entretanto, o esvaziamento do bloco a partir de 2017 comprometeu seus avanços. Em seu terceiro mandato, Lula promoveu o retorno do Brasil à UNASUL. Ainda assim, pela falta de reintegração de antigos membros ao bloco

dadas as divergências de ordem política entre os países da região, não foram implementadas políticas concretas para a revitalização efetiva do bloco.

No caso da ALADI, estrutura de caráter latino-americano, a atuação do Brasil manteve-se constante, serviu como base institucional para apoiar a integração econômica, funcionando como um guarda-chuva jurídico que favorecia a celebração de acordos bilaterais e sub-regionais. Por fim, a CELAC representou o auge da concertação política regional no início da década de 2010. Criada no final do segundo mandato de Lula, a organização refletiu o ideal integracionista da chamada “onda rosa”, buscando consolidar a voz própria da América Latina e do Caribe e reduzir a dependência de organismos influenciados por potências externas. Em janeiro de 2023, o terceiro mandato de Lula marcou o retorno ativo à CELAC após 3 anos de afastamento, com o objetivo de reaproximar o país de seus vizinhos e restabelecer o diálogo político continental.

O terceiro capítulo dedicou-se à análise conjuntural da política externa brasileira nos três mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, observando as continuidades e rupturas que marcaram a atuação do país. Diante das transformações nos contextos interno, regional e internacional, foi possível estabelecer um contexto amplo para analisar a efetividade das ações de política externa brasileira junto às das instituições previamente analisadas. Sob a ótica teórica do Construtivismo e do Neorrealismo, verificou-se que a integração regional resulta da interação entre discursos e estruturas: enquanto o Construtivismo evidencia o papel das ideias, identidades e valores compartilhados que impulsionam a cooperação, o Neorrealismo explica os limites impostos pelas assimetrias de poder e pela lógica da sobrevivência estatal no sistema internacional. Por fim, foi trabalhado o conceito de liderança regional do Brasil, onde se denotou que, por mais que exista vontade do governo Lula em ocupar essa posição, os instrumentos de poder à disposição do Brasil dificultam esse objetivo.

A presente monografia teve como tema central a análise da política externa brasileira voltada à integração regional latino-americana durante os três mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. A pesquisa buscou compreender se a atuação do Brasil caracterizou-se por continuidade ou por rupturas ao longo desses períodos, considerando os diferentes contextos internos, regionais e internacionais. O estudo abordou as principais iniciativas diplomáticas brasileiras, os fundamentos teóricos que orientam a compreensão da integração regional e os desafios enfrentados pela política externa nacional diante de um cenário global em transformação.

O estudo indica que: apesar da preservação dos princípios estruturantes da política externa lulista, as mudanças conjunturais nos âmbitos interno, regional e internacional

impuseram restrições significativas à efetividade das ações integracionistas no terceiro mandato. O problema proposto por essa pesquisa — se a política externa de Lula representou continuidade ou ruptura — encontra resposta em uma posição intermediária. Observa-se a continuidade no plano discursivo e ideacional, mas também rupturas práticas resultantes da fragmentação política regional, da menor disponibilidade de recursos e do novo contexto internacional marcado por tensões e disputas de poder.

Quanto aos objetivos traçados, foi possível atingir de forma satisfatória tanto o objetivo geral quanto os específicos. O trabalho analisou as principais iniciativas da política externa brasileira, mapeou os conceitos e as teorias relevantes para o entendimento da integração regional e comparou as ações dos três governos Lula à luz das conjunturas que as cercaram. A investigação demonstrou que, embora os fundamentos ideológicos e discursivos da política externa de Lula tenham se mantido coerentes ao longo do tempo — baseados na defesa do multilateralismo, da solidariedade regional e da cooperação Sul-Sul —, as condições estruturais e políticas dos diferentes contextos limitaram a efetividade de sua implementação.

A relevância desta pesquisa manifesta-se em múltiplas dimensões. No plano teórico-conceitual, o estudo contribui para o aprofundamento do debate acadêmico sobre o regionalismo latino-americano contemporâneo, oferecendo uma análise crítica das estratégias de integração e dos desafios enfrentados pelos mecanismos de cooperação regional. Do ponto de vista geopolítico, a investigação evidencia a importância da integração regional como instrumento de consolidação de uma América Latina mais coesa e autônoma no cenário internacional, destacando o papel histórico e estratégico do Brasil como articulador dessas iniciativas. No âmbito da política externa brasileira, a pesquisa elucida as complexidades inerentes ao exercício da liderança regional, demonstrando como o país busca reafirmar sua inserção internacional por meio da integração, equilibrando aspirações hegemônicas com a necessidade de construir consensos regionais e multilaterais. Por fim, este trabalho oferece subsídios para futuras investigações sobre os dilemas da cooperação Sul-Sul e os caminhos possíveis para o fortalecimento da governança regional latino-americana no século XXI.

Conclui-se, portanto, que a política externa dos três governos Lula expressa a transição de uma “visão ideal” de integração latino-americana para a “construção do possível”. O Brasil permanece como um ator central na agenda integracionista, mas sua liderança continua sendo mais simbólica do que efetiva. Essa trajetória evidencia a permanência de um projeto de liderança cooperativa do Brasil na América Latina, cuja efetividade depende tanto da estabilidade interna quanto da disposição coletiva dos países

vizinhos em avançar para além do discurso integracionista. Esse quadro reforça a importância de aprofundar futuras pesquisas sobre os limites e potencialidades do regionalismo latino-americano, bem como sobre os caminhos para que o Brasil possa transformar seu capital político e diplomático em resultados concretos de cooperação e desenvolvimento compartilhado.

REFERÊNCIAS:

- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado; LEITE, Iara Costa. **O primeiro governo Lula e o Mercosul: iniciativas intra e extra-regionais**. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com/handle/1/308> . Acesso em: 4 set. 2025.
- ALBUQUERQUE, Marianna; SÉNÉCHAL, Gustavo. **Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2022-2023)**. CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, n. 9, p. 144–165, jan./mar. 2024.
- AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Editora UNESP, 2016.
- AMORIM, Celso. **A política externa brasileira no governo do Presidente Lula (2003–2010): uma visão geral**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 53, spe, p. 214–231, dez. 2010.
- AMORIM, Celso. **Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento – CALC (2008: Salvador)**: Anais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 332 p. ISBN 978-85-7631-169-0. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/577-CUpula_da_America_Latina_e_do_Caribe_sobre_Integracao_e_Developimento_-_CALC.pdf>. Acesso em: 03 de outubro de 2025.
- ARELLANO, Félix Gerardo. **La entrada de Venezuela al Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Implicaciones políticas y económicas**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) / Fundación Friedrich Ebert, maio 2013.
- BALAKRISHNAN, Ravi et al. **Commodity cycles, inequality, and poverty in Latin America**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2021.
- BALAKRISHNAN, Ravi; TOSCANI, Frederik. **How the commodity boom helped tackle poverty and inequality in Latin America**. IMF Blog, Washington, 21 jun. 2018. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2018/06/21/blog-how-the-commodity-boom-helped-tackle-poverty-and-inequality-in-latin-america>>. Acesso em: 20 de out de 2025
- BETHELL, Leslie. **Notes on the History of the Venezuela/Guyana Boundary Dispute..** CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, n. 9, p. 165-177, jan./mar. 2024.
- BRASIL. Arquivo Nacional. **Luiz Inácio Lula da Silva**. Disponível em: <https://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/114-lula>. Acesso em: 5 set. 2025.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 maio 2025.
- BRASIL. Decreto nº 11.475, de 6 de abril de 2023. **Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado pela República Federativa do Brasil, em**

Brasília, em 23 de maio de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 2023.

Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11475.htm>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Participação do Brasil na ALADI. *Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, 16 mar. 2023. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mre/pt-br/brasaladi/assuntos/aladi-1/participacao-do-brasil>>. Acessado em 25 de out. de 2025.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. **Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil.**

Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 549–583, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/sBgr58YnH3wwWdvHxZbnfyf/?lang=pt>>. Acesso em: 5 set. 2025.

BUENO, Guilherme. **Acordo UE-Mercosul: oportunidade ou desafios intransponíveis?**

Relações Exteriores, 28 nov. 2024. Disponível em:

<<https://relacoesexteriores.com.br/acordo-ue-mercosul-oportunidade-ou-desafios-intransponiveis/>>. Acesso em: 15 set. 2025.

BUENO, Guilherme. **Construtivismo: a Teoria Construtivista e as Identidades.** ESRI, 10 jun. 2024. Disponível em:

<https://esri.net.br/construtivismo-teoria-construtivista-e-as-identidades/>. Acesso em: 07 nov. 2025.

BURGES, Sean. 2024. How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III. *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 38-57.

CAICEDO, José María Torres. **Las dos Américas.** 1856.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. PDL 135/2023.** Disponível

em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2357414>. Acesso em: 20 de out de 2025.

CARRIÓN MENA, Francisco. **Política exterior de América Latina y las cumbres de la CELAC.** In: BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel (ed.). Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José, CR: FLACSO Secretaría General, 2014. p. 108–124.

CASTRO, Cinthia Regina de; ALMEIDA, Ana Flávia Barros de. **Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: uma discussão conceitual.** Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 6, n. 2, dez. 2021, p. 75–101. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Regional Integration:**

Towards an Inclusive Value Chain Strategy. Santiago: CEPAL, 2023. Disponível em:

<<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/9093a565-d818-4e00-bdbd-719a350ba705>> Acesso em: 2 maio 2025.

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

DE PAULA BUENO, Elen; ARRUDA PEREIRA DE OLIVEIRA, Victor. **O Congresso do Panamá (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais. Pap.polit.,** Bogotá, v. 20, n. 1, p. 235-265, June 2015. Disponível em:

<http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092015000100009&lng=en&nrm=iso>. access on 28 jun. 2025.

FAZCOMEX. **ALADI: o que é.** Fazcomex, . Disponível em:

<<https://www.fazcomex.com.br/comex/aladi-o-que-e/>>. Acessado em: 25 de out de 2025.

FIESC. ALADI é destino de 25% das vendas de produtos industriais do Brasil.

Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 9 mar. 2021. Disponível em:

<<https://fiesc.com.br/pt-br/imprensa/aladi-e-destino-de-25-das-vendas-de-produtos-industriais-do-brasil>>. Acesso em: 03 de outubro de 2025.

GOMES, Erik Chiconelli. O golpe de 1964, o 8 de janeiro e as resistências democráticas no Brasil. Le Monde Diplomatique Brasil, 31 mar. 2025. Disponível em:

<https://diplomatique.org.br/o-golpe-de-1964-o-8-de-janeiro-e-as-resistencia-democraticas-no-brasil/>. Acesso em: 20 de out de 2025.

GOVERNO DO BRASIL. Após 12 anos, Conselho do Mercosul aprova primeiro projeto brasileiro com recursos do FOCEM. Brasília, 05/12/2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/apos-12-anos-conselho-do-mercossul-aprova-primeiro-projeto-brasileiro-com-recursos-do-focem>. Acesso em: 10 de setembro de 2025.

HONÓRIO, Karen dos Santos; MESQUITA, Lucas Ribeiro. Regionalismos e integração regional: leituras latino-caribenhas. 1. ed. São Paulo: InterSaberes, nov. 2023.

LA NACION. Javier Milei emula a Donald Trump y piensa en salir de organismos internacionales, limitar la ayuda exterior y revisar tratados. Buenos Aires, 26 jan. 2025.

Disponível em:

<https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-emula-a-donald-trump-y-piensa-en-salir-de-organismos-internacionales-limitar-la-ayuda-exterior-y-revisar-tratados-nid26012025/>. Acesso em: 20 out. 2025

LEHMANN, Jean-François. Acordo de Parceria União Europeia–Mercosul: Desafios e Oportunidades Geopolíticas. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2024. Disponível em:

[https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Paper_CEBRI_KAS2023_178x253_Bi.pdf](https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Paper_CEBRI_KAS2023_178x253_Bi.pdf). Acesso em: 10 de setembro de 2025.

LEITE, Carla Luciana Abreu. O caso UNASUL: uma análise comparativa de política externa brasileira no seu âmbito de constituição, pausa e retomada. Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2025. Disponível em: <http://repositorio.unifap.br:80/jspui/handle/123456789/1808>. Acesso em: 14 set. 2025

LLENDERROZAS, Elsa. Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. In: BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel (ed.). Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José, CR: FLACSO Secretaría General, 2014. p. 125–144.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III.

CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, n. 9, p. 80–103, jan./mar. 2024.

LULA, Luiz Inácio. Discurso do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul. Ministério das Relações Exteriores, Costa do Sauípe, 16 dez. 2008. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/luiz-inacio-lula-da-silva-2003-2007/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-xxxvi-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercossul-costa-do-sauipe-16-de-dezembro-de-2008>>. Acesso em: 03 de outubro de 2025.

LULA, Luiz Inácio. Discurso do presidente Lula durante a 65ª Cúpula do Mercosul, em Montevidéu. Presidência da República, Brasília, 6 dez. 2024. Disponível em:

<<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/12/discurso-do-presidente-lula-durante-a-65a-cupula-do-mercossul-em-montevidéu>>. Acesso em: 15 set. 2025.

MALAMUD, Andrés. (2011). **A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy**. *Latin American Politics & Society*, 53(3), 1-24

Maschietto, Roberta Holanda. 2024. **O Brasil está de volta', mas o mundo é outro: os desafios da política externa na terceira gestão de Lula**. CEBRI-Revista Ano 3, Número 9 (Jan-Mar): 9-16.

MERCOSUL. **Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)**. Elaboração: Unidade Técnica FOCEM (UTF) – Secretaria do MERCOSUL (SM). Desenho gráfico: Unidade de Comunicação e Informação do MERCOSUL (UCIM). Outubro de 2023. Disponível em: <https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2024/04/Folieto-FOCEM_PT.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

NERY, Tiago. **A ruptura na política externa brasileira e suas dimensões doméstica e geopolítica: subordinação internacional, fragmentação regional e resposta à pandemia**. *Revista Princípios*, São Paulo, n. 160, p. 65–84, 2021. Disponível em: <<https://www.labmundo.org/wp-content/uploads/2021/05/Artigo-2021-Tiago-Nery-Revista-Principios.pdf>>. Acesso em: 20 de out de 2025.

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Março 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.. **Biografia do Presidente da República**. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/biografia-do-presidente>. Acesso em: 5 set. 2025.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina** (2005).

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750–2016**. 2. ed. Rio de Janeiro: Versal, 2020.

RICUPERO, Rubens. **A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos**. CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, n. 9, p. 18–37, jan./mar. 2024.

SANTOS, Raquel Paz dos. **A revitalização do Mercosul no contexto da diplomacia de Lula para a América do Sul**. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 2, n. 1, p. 103-122, 2011.

MERCOSUL. **Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento

SARAIVA, Miriam Gomes; REIS, Ana Paula Marino de Sant'Anna. **O Brasil “voltou”: as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula**. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 14, n. 68, out./dez. 2023.

SILVA, José Alfredo; MELCHER, Aline. **O papel do FOCEM na integração regional e na política externa do Brasil**. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 33, n. 68, 2018.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: Sonho e Realidade na América do Sul**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2011.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; IVES, Diogo. **Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3**. CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs, n. 9, p. 103–122, jan./mar. 2024

SOUZA, Nilson Araújo de. **América Latina: as ondas da integração**. *Oikos: Revista de Economia Política Internacional e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1.

VALENTE, Jonas. **Ernesto Araújo anuncia suspensão do Brasil da Celac**. Agência Brasil, Brasília, 16 jan. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-01/ernesto-araujo-anuncia-suspensao-do-brasil-da-celac>>. Acesso em: 13 out. 2025.

VIEIRA, Jeferson de Castro. **As experiências de integração da ALALC e ALADI. Revista de estudos e pesquisas sobre as Américas**. V.9 N.1. 2015. Disponível em: <https://files.core.ac.uk/download/pdf/231251211.pdf>. Acessado em: 24 de set. 2025.

VIEIRA, Mauro. **Discurso por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2 jan. 2023. Disponível em:

<<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasil-2-de-janeiro-de-2023>>. Acesso em: 5 set. 2025.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. 1979.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.