

Integração Regional na América do Sul: a Unasul à luz das políticas externas dos governos brasileiros

Jordan Gabriel Marques da Silva ¹

RESUMO: Este trabalho visa analisar a organização UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), tendo como objetivo geral responder à seguinte pergunta: qual foi o papel dos governos brasileiros no funcionamento da UNASUL entre os anos de 2008 e 2019, à luz das políticas externas de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro? Para responder a essa pergunta, utiliza-se o método hipotético-dedutivo, tendo como fontes a revisão bibliográfica da literatura acadêmica disponível e a investigação das Cúpulas da UNASUL. O referencial teórico de análise é composto pelas teorias da integração regional, com ênfase no regionalismo pós-liberal, que orienta a UNASUL. A hipótese sustentada contempla a ideia de que os governos brasileiros ocuparam uma posição de destaque e exerceram influência no direcionamento dos processos de desenvolvimento, estagnação e ruptura da organização, evidenciando a importância do Brasil como ator da integração regional refletida na UNASUL. Nesse sentido, o país desempenhou um papel crucial na organização, exercendo influência sobre seu funcionamento e sobre o direcionamento de suas agendas. Destaca-se que a política externa brasileira, no período estudado, caracterizou-se como uma política externa de governo, e não de Estado. No longo prazo, o projeto político da UNASUL idealizado por Lula foi progressivamente fragilizado, enquanto a política externa e os interesses políticos de integração regional do governo Bolsonaro mostraram-se divergentes dos princípios que orientaram a criação da organização. **Palavras-chave:** Integração Regional, Política Externa, Regionalismo Pós liberal, Unasul.

ABSTRACT This work aims to analyze the organization UNASUR (Union of South American Nations), with the general objective of answering the following question: what was the role of the Brazilian governments in the functioning of UNASUR between 2008 and 2019, in light of the foreign policies of Lula, Dilma Rousseff, Temer, and Bolsonaro? To answer this question, the hypothetical-deductive method is employed, using as sources the bibliographical review of the available academic literature and the investigation of the UNASUR Summits. The theoretical framework of analysis is based on theories of regional integration, with emphasis on post-liberal regionalism, which governs UNASUR. The hypothesis put forward holds that the Brazilian governments occupied a prominent position and exerted influence over the processes of development, stagnation, and rupture of the organization. It demonstrates the importance of Brazil as an actor in regional integration, as reflected in UNASUR, being a crucial actor within the organization and exercising influence over the functioning and direction of UNASUR's agendas. It is emphasized that Brazilian foreign policy during the period under study was characterized as a government policy rather than a state policy. In the long term, the political project of UNASUR conceived by Lula was weakened, and the foreign policy approach and the political interests in regional integration of the Bolsonaro government proved to be divergent.

Keywords: Regional Integration, Foreign Policy, Post-liberal regionalism, Unasur.

¹Artigo Científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como Trabalho de Conclusão de Curso para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação da Profa. Dra. Jéssica Fernandes.
Email de contato: jordangabriel86@gmail.com

1. Introdução

Esse artigo busca realizar uma análise da UNASUL e do processo de integração regional na América do Sul entre os anos de 2008 e 2019. Para tanto, recorre-se à história da organização, às suas características e aos objetivos alcançados. Inicialmente, aborda-se o processo de consolidação da organização e de negociação da UNASUL, descrevendo sua estrutura institucional e seus conselhos.

Em seguida, é realizada uma reflexão sobre os diferentes tipos de integração regional estudados na literatura, com ênfase no regionalismo pós-liberal, que articula a cooperação entre diferentes agendas políticas dos Estados, como economia e desenvolvimento, de modo a reduzir as assimetrias entre os Estados-partes dessa instituição regional. Como aspecto central da análise, busca-se investigar o papel da liderança do Brasil, atuando como principal patrocinador do processo de negociação, estruturação e desenvolvimento das pautas da UNASUL.

O trabalho busca investigar as políticas externas brasileiras entre 2008 e 2019, procurando compreender de que maneira a condução presidencial produziu impactos sobre a instituição. O primeiro presidente analisado é Luiz Inácio Lula da Silva, doravante referido como Lula (2003–2011), cujo governo elevou o aprofundamento das relações do Brasil com a América do Sul à condição de fator primordial de sua política externa. Essa política externa ficou conhecida como autonomia pela diversificação, na qual o Brasil priorizou o relacionamento com o continente sul-americano (MORAES, 2021).

O forte engajamento do governo Lula na construção da UNASUL, aliado à convergência política com os países do continente, permitiu ao Brasil distanciar-se de propostas de regionalismo aberto², como a ALCA, promovendo uma organização voltada ao regionalismo pós-liberal, altamente institucionalizada e dotada de conselhos que abrangem uma pluralidade de agendas, desde assuntos econômicos até temas políticos (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

No segundo momento da análise, correspondente ao governo Dilma Rousseff (2011–2016), observa-se um processo de estagnação da organização. Esse período de paralisia institucional da UNASUL ocorreu por diversas razões, como o contexto marcado pelo fim da Onda Rosa³, as crises econômicas internas, que reverberaram nas economias dos países-

² Regionalismo aberto é uma teoria de integração regional centrada em cooperação em agendas econômicas e comerciais, através de acordos de livre comércio e em setores estratégicos entre membros do bloco e outros países. (LAURSEN, Uma integração regional comparada: perspectivas e teorias, Abingdon, Routledge 2017).

³ A Onda Rosa corresponde ao aumento da proliferação democrática de governos de esquerda na América Latina no começo dos anos 2000 se estendendo até o começo dos anos 2010 com destaque para a ascensão de líderes como Hugo Chávez na Venezuela, e Lula no Brasil (MORAES, A Construção da América do Sul: O Brasil e a Unasul, Appris 2021).

membros da UNASUL como desdobramento da crise de 2008, e a instabilidade política do governo Rousseff, que culminou no impeachment em 2016. Todos esses fatores minaram as condições do Brasil para atuar de maneira mais assídua na UNASUL (RIBEIRO, 2024).

No terceiro momento, realiza-se o estudo do governo Michel Temer (2016–2018), período que evidencia o isolamento e o esvaziamento da UNASUL. Observa-se o redirecionamento da política externa para o Norte Global e o restabelecimento de parcerias tradicionais com os Estados Unidos e a Europa. Nesse contexto, a integração sul-americana tornou-se um objetivo secundário, causando impactos diretos sobre a UNASUL, perceptíveis pelo esvaziamento de seus conselhos e pela reduzida utilização da organização nos debates sobre as agendas políticas da região (FUNAG, 2018).

O quarto momento da análise, correspondente ao governo Jair Messias Bolsonaro (2019–2022), destaca-se por representar o período de dismantelamento da UNASUL. Bolsonaro atuou de forma a desvincular a política externa de seu governo dos projetos políticos arquitetados pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), os quais caracterizou como expressão de uma política globalista de esquerda. Sua política externa buscou privilegiar a agenda econômica, a abertura comercial e a redução das barreiras entre os países por meio do PROSUL (CARDOSO, 2025).

Tendo em vista essa breve contextualização, e reconhecendo que a América Latina esteve historicamente vinculada a projetos econômicos de cooperação, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI),. Mas pouco havia experimentado uma integração regional no âmbito político que promovesse a cooperação entre as nações sul-americanas em agendas tão diversas. Observa-se que o Brasil, por meio de sua política externa, foi crucial para o desenvolvimento, o funcionamento e o posterior dismantelamento da UNASUL ao longo dos anos. Diante desse contexto, surge o seguinte questionamento: de que maneira as mudanças nos governos brasileiros influenciaram o funcionamento da UNASUL entre os anos de 2008 e 2019?

Busca-se, assim, obter uma compreensão mais ampla do papel e da influência da política externa brasileira na América do Sul, bem como da atuação do país como potência regional, caracterizada por capacidades hegemônicas em seu entorno geográfico., Decorrentes de sua influência e de sua capacidade de projetar poder por meio de fatores como a extensão territorial, o Produto Interno Bruto (PIB), a relevância militar e geopolítica e sua atuação em agendas internacionais, como comércio, energia e articulação política regional. Nesse contexto

histórico, o Brasil passa a utilizar sua diplomacia e sua influência regional na consecução da construção de organizações multilaterais que favoreçam seus objetivos econômicos e políticos, como o Mercosul e a UNASUL, nas últimas décadas, na América do Sul.

2 . METODOLOGIA

Esse trabalho busca analisar o processo de integração regional na América do Sul, a UNASUL, e o papel da política externa brasileira ao longo da trajetória da organização. Seu objetivo geral consiste em investigar o papel e a influência dos governos brasileiros no funcionamento da UNASUL. Buscando responder à seguinte questão: como os presidentes brasileiros influenciaram o funcionamento da UNASUL entre 2008 e 2019? Quanto aos objetivos específicos, busca-se: i) realizar um aprofundamento descritivo da estrutura da UNASUL; ii) investigar e aprofundar as características dos diferentes tipos de regionalismo presentes na teoria da integração regional, com ênfase no regionalismo pós-liberal; e iii) refletir sobre as políticas externas brasileiras no período compreendido entre os anos de 2008 e 2019.

A pesquisa utilizou-se do auxílio uso da inteligência artificial⁴. Quanto à abordagem metodológica, a pesquisa possui caráter qualitativo, procurando centrar a análise dos dados de forma subjetiva, utilizando o método indutivo. Os dados são estruturados a partir de variáveis independentes autônomas, representadas pelos governos do período, e de uma variável dependente, correspondente ao comportamento da UNASUL, que varia de acordo com a atuação desses governos, servindo como base para os argumentos desenvolvidos.

Parte-se da hipótese de que a política externa brasileira atuou como fator crucial na criação, no funcionamento, no esvaziamento e no desmantelamento da UNASUL, evidenciando os posicionamentos dos governos brasileiros e a forma como influenciaram cada um desses processos. Analisa-se a influência brasileira na integração regional da América do Sul por meio da UNASUL, considerando a formulação de sua estrutura institucional, de seus conselhos e de

⁴ A pesquisa utilizou-se conforme a portaria CNPq nº 2664/2026 do uso da inteligência artificial respeitando as diretrizes da resolução. No uso da inteligência artificial como ferramenta de auxílio no suporte de revisão de erros ortográficos e semânticos da pesquisa e na verificação da correta tradução do abstract do trabalho. Reitero que todas as contribuições e reflexões intelectuais, argumentos e as ideias contidas nesse artigo partiram de autoria original, sustentadas em bases intelectuais acadêmicas e que o uso da inteligência artificial foi utilizado de forma ética não se expandindo a qualquer outra função de produção antiética.

suas pautas políticas de cooperação voltadas ao desenvolvimento do regionalismo pós-liberal no continente.

Para alcançar essas conclusões, parte-se da análise do processo de negociação e ratificação da UNASUL, investigando os modelos de integração regional e o papel do Brasil como principal patrocinador do processo de criação da organização. Para isso, realiza-se uma análise documental das Cúpulas de Brasília (2000), Guayaquil (2002), Cusco (2004), Brasília (2005) e Isla Margarita (2007), culminando na ratificação do Tratado Constitutivo de 2008, que criou a UNASUL. Além disso, realiza-se uma revisão bibliográfica sobre os resultados desse processo de negociação, utilizando autores clássicos, como Amado Cervo e Antônio Carlos Lessa.

Em seguida, procede-se à análise da estrutura da UNASUL, de seus conselhos e dos resultados alcançados pela organização na implementação da integração regional na América do Sul. Como principal referência, utiliza-se a obra de Manuel Cienfuegos e José Antonio Sanahuja, *Una Región en Construcción: UNASUR y la Integración en América del Sur* complementada pela obra de Marcelo Viana Estevão Moraes, *A Construção da América do Sul: o Brasil e a UNASUL*.

Posteriormente, realiza-se uma análise das teorias da integração regional, caracterizando e descrevendo as principais correntes teóricas, como o funcionalismo, o neofuncionalismo, o regionalismo aberto e o regionalismo pós-liberal. Busca-se investigar as diferentes formas de promoção e desenvolvimento da integração regional, bem como as distinções entre essas teorias em seus respectivos processos de integração, com enfoque no regionalismo pós-liberal, utilizado para analisar a integração regional promovida pela UNASUL. Para essa discussão, são utilizadas as obras *Regional Integration: Theory and Research* de Finn Laursen, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* de Pia Ruggirozzi e Diana Tussie, além da obra de Cienfuegos e Sanahuja anteriormente citada.

Na parte final do trabalho, realiza-se uma revisão bibliográfica das políticas externas dos governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro em relação à UNASUL, buscando compreender como essas políticas influenciaram o desenvolvimento e o fortalecimento da organização, bem como seus processos de estagnação e declínio. Ao final, procura-se compreender o papel das políticas externas de governo no processo de integração regional sul-americana.

3. Política Externa Brasileira aspectos teóricos

A UNASUL caracterizou-se como um projeto que, durante seu período de existência entre 2008 e 2019, apresentou um arcabouço institucional distinto das iniciativas anteriores de integração regional., ao priorizar agendas políticas em detrimento de uma integração predominantemente comercial. A organização atuou como importante promotora da manutenção da paz, da estabilidade e da democracia, reforçando seu propósito de fomentar a cooperação e a integração nos setores político, econômico, de defesa e de segurança. Esse conjunto de ações contribuiu para ampliar o capital político e o prestígio internacional da organização (SANT'ANNA, 2021).

Partindo das contribuições de Amado Cervo em sua obra *História da Política Externa Brasileira*, o autor desenvolve os paradigmas de inserção do Brasil nas relações internacionais, caracterizando os anos 2000 pelo paradigma do Estado Logístico. Esse paradigma direcionou a política externa brasileira ao aprofundamento das relações com a América do Sul, favorecendo a construção de espaços de integração regional e conferindo maior autonomia ao Brasil e à região nos fóruns internacionais. (CERVO, 2023).

O projeto da UNASUL contou com a cooperação decisiva do governo Lula, sendo o Brasil um importante ator nas negociações, no engajamento pelo avanço dos arranjos institucionais da organização e na tentativa de consolidar uma identidade política e diplomática sul-americana. Esse processo contribuiu para ampliar o prestígio internacional do Brasil por meio da estratégia conhecida como autonomia pela diversificação. Contudo, antes de adentrar esse conceito, faz-se necessário compreender a noção de autonomia pela participação, a fim de melhor contextualizar a política externa brasileira naquele período. (CEPALUNI; VIGEVANI, 2011).

A autonomia pela participação corresponde à inserção da diplomacia brasileira nas instituições multilaterais internacionais. Como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e os regimes internacionais que atuam nas agendas globais. Tanto em questões econômicas quanto políticas da ordem internacional vigente (CERVO, 2023).

Esse momento da diplomacia brasileira foi marcado pela necessidade, no contexto do pós-Guerra Fria, de integrar-se a uma nova ordem internacional. já sem o contraponto representado pelo bloco soviético à ordem capitalista é caracterizada pela hegemonia dos Estados Unidos. Nesse contexto, a política externa brasileira dos anos 1990, sob os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, buscou ampliar a inserção e a participação do país nas instituições internacionais, alinhar-se às diretrizes do FMI, do Banco Mundial e da agenda internacional da ONU. Além de privilegiar as relações com os principais centros

econômicos internacionais, especialmente os Estados Unidos e a Europa, que figuravam entre os maiores parceiros comerciais do Brasil.

Buscava-se, por meio dessa participação na ordem internacional, promover o interesse nacional, entendido como a integração econômica e política ao sistema internacional conferindo maior prestígio ao país (CERVO, 2023). A autonomia pela diversificação corresponde à estratégia de integração e inserção do Brasil nas relações internacionais durante os governos Lula I e Lula II. Essa estratégia baseava-se na ampliação das relações do país com diversas nações do mundo. Nesse contexto, fortaleceram-se as relações com o continente africano, com a América do Sul e com a cooperação Sul-Sul, que passou a constituir uma diretriz central da política externa brasileira para esses países. Buscou-se, ainda, ampliar a atuação em fóruns multilaterais vinculados a essa cooperação, sendo a UNASUL, o BRICS e o IBAS algumas das principais iniciativas desenvolvidas nesse período (CEPALUNI; VIGEVANI, 2011).

Essa estratégia vinculava a busca pelo interesse nacional brasileiro à estabilidade das relações exteriores com diversos países, sobretudo do Sul Global. Ao mesmo tempo, reforçava o projeto de política externa e a autonomia do Brasil na ordem internacional por meio da participação e da influência em concertos multilaterais. Não se tratava de um afastamento das potências do Norte Global, mas da busca por maior autonomia na defesa dos interesses brasileiros, que nem sempre coincidiam com os interesses dessas potências (CEPALUNI; VIGEVANI, 2011).

4.A consolidação da Unasul

O processo de consolidação da UNASUL foi resultado de um intenso esforço diplomático de cooperação e comunicação entre os ministérios das Relações Exteriores dos países sul-americanos. Esses ministérios organizaram o processo de negociação e homologação da organização por meio de compromissos internacionais. Pode-se demarcar esse processo como tendo início em 2000 e término em 2008. Em 2000, a Cúpula de Brasília representou a construção de um futuro espaço político que viria a constituir a UNASUL, contribuindo para as primeiras iniciativas voltadas à criação de uma organização dedicada às agendas políticas do continente. Em 2002, a II Cúpula Sul-Americana de Guayaquil consolidou a necessidade de construção da América do Sul como um espaço integrado de cooperação geopolítica (CARVALHO; BRESSAN, 2017).

No ano de 2004, em Cusco, no Peru, foi criada a Comunidade Sul-Americana das Nações, que serviu como a semente institucional da UNASUL. A iniciativa articulou e

homologou os interesses de integração econômica regional, cooperação política, infraestrutura e energia para a região. Para Cervo e Lessa, em Cusco o Brasil obteve uma importante vitória diplomática ao intermediar e contribuir para o sucesso da cúpula. Promovendo um projeto de identidade política comum para a América do Sul (CERVO; LESSA, 2014).

Em 2005, na Cúpula de Brasília, a Comunidade Sul-Americana de Nações adquiriu maior consistência institucional em razão dos avanços obtidos por meio do forte engajamento em projetos de integração física e energética, aproximando ainda mais os países da América do Sul. Destaca-se a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), voltada à promoção de projetos sustentáveis destinados à redução das assimetrias de infraestrutura na região (CERVO; LESSA, 2014).

Em 2007, a Cúpula Energética Sul-Americana de Isla Margarita marcou a etapa final do processo de institucionalização da UNASUL. Nesse encontro, definiu-se a mudança do nome Comunidade Sul-Americana de Nações para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Também tiveram início os debates sobre o Tratado Constitutivo da organização, seus mecanismos institucionais e seus conselhos. Houve ênfase em temas como integração energética, infraestrutura regional e cooperação para a coordenação política. Em sua obra *Inserção Internacional do Brasil: História e Estratégias*, Cervo e Lessa identificam esse momento como a passagem de um regionalismo declaratório para um regionalismo institucionalizado, voltado à construção de uma estrutura de governança regional (CERVO; LESSA, 2014).

A negociação final do tratado e sua posterior ratificação estiveram pautadas pela definição da estrutura da organização e de seu modelo de integração regional. De um lado, encontrava-se o projeto bolivariano de integração regional, caracterizado por um perfil mais ideologizado de cooperação, fundamentado nos princípios de solidariedade, desenvolvimento sul-americano, integração cultural e identidade regional. Defendia-se, ainda, a redução da influência dos Estados Unidos na região e o fortalecimento da autonomia regional. A Venezuela, governada por Hugo Chávez, era a principal promotora dessa proposta, contando com o apoio da Bolívia e do Equador.

Por outro lado, Brasil, Chile, Peru, Colômbia, Suriname, Guiana e Paraguai defendiam uma organização baseada em uma cooperação mais pragmática, voltada para interesses econômicos, infraestrutura e institucionalização. Essa proposta apresentava menor carga ideológica, mas permanecia comprometida com a integração política regional. Argentina e Uruguai posicionavam-se de forma intermediária, buscando um equilíbrio entre as duas propostas (CERVO; LESSA, 2014).

O Tratado Constitutivo da UNASUL, criado em 2008, resultou da combinação e do equilíbrio entre essas duas visões. A organização passou a incorporar elementos de integração regional e de identidade política sul-americana próximos ao projeto bolivariano. Ao mesmo tempo, preservou uma cooperação regional pragmática, voltada para interesses comerciais, infraestrutura, energia e coordenação política (OLIVEIRA, 2014).

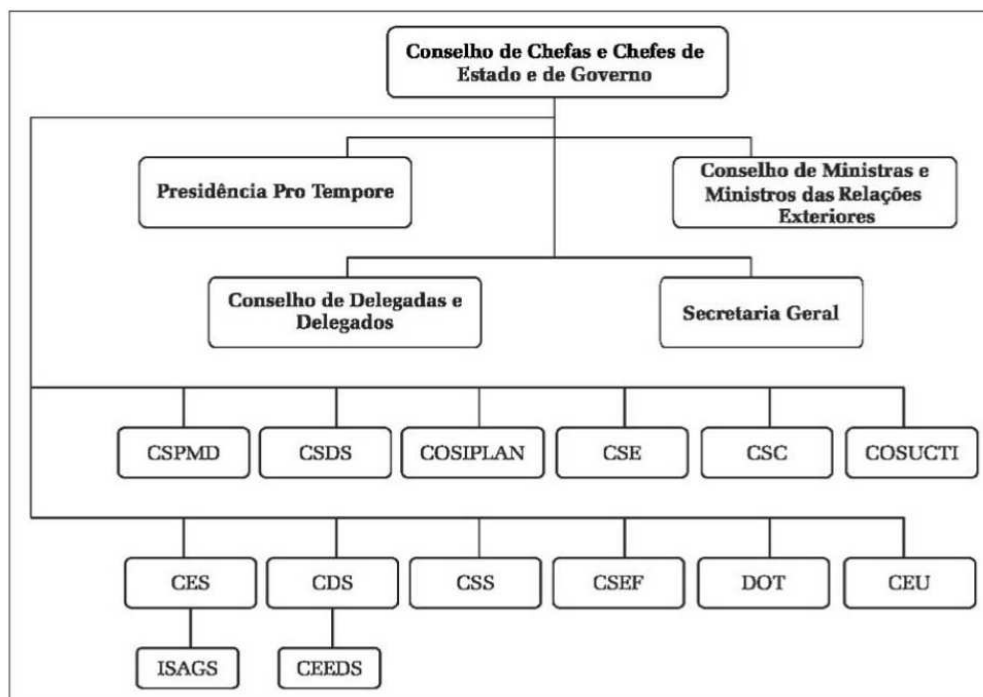
O equilíbrio alcançado na organização esteve fortemente relacionado ao papel intermediador do Brasil nas negociações diplomáticas. O país atuou na articulação e na convergência dos interesses dos Estados-membros em prol da construção de um organismo plurilateral e equilibrado (CERVO; LESSA, 2014).

5. Estrutura da Unasul

No que se refere à análise da estrutura da UNASUL, destaca-se o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, responsável por dirigir e estabelecer as diretrizes políticas de articulação regional no processo de integração. Esse órgão definia as prioridades estratégicas da organização diante de temas como crises militares na região, fortalecendo a política externa e a diplomacia presidencial como protagonistas do processo decisório. A organização abstinha-se da adoção de medidas coercitivas para a homologação de decisões, privilegiando mecanismos de mediação e de solução de controvérsias.

O Conselho de Ministros das Relações Exteriores era responsável por articular as reuniões presidenciais e coordenar posições comuns entre os países-membros. A UNASUL também era composta pelo Conselho de Delegados, órgão encarregado de promover a articulação entre os diferentes conselhos setoriais e de prestar apoio à Secretaria-Geral. Esta era responsável pela administração das funções técnicas e administrativas da organização, coordenando seus órgãos e as atividades necessárias ao funcionamento institucional como um todo (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010). A Figura 1: apresenta os conselhos da organização:

Figura 1: Estrutura organizacional da Unasul



Fontes: Elaborado pelo Autor (2015).

Fonte: Estrutura organizacional da Unasul, Nery Thiago (2015 Pág 58).

A cooperação desenvolvida no âmbito dos conselhos contribuiu para a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, vinculado ao Conselho de Defesa Sul-Americano. Essa iniciativa promoveu a harmonização do conhecimento operacional e estratégico em matéria de defesa, favorecendo a construção de uma visão compartilhada sobre os desafios regionais. O centro também contribuiu para reduzir a dependência de instituições externas à região na produção de estudos e informações estratégicas sobre a América do Sul. Além disso, favoreceu o desenvolvimento de projetos conjuntos de defesa, o intercâmbio tecnológico e o fortalecimento da autonomia dos setores militares dos países-membros (MORAES, 2021).

Por meio de respostas diplomáticas coordenadas, o Conselho de Defesa auxiliou na redução das tensões militares entre os Estados da região, desempenhando um papel preventivo ao evitar a escalada de conflitos. Um exemplo relevante ocorreu durante a tensão entre Colômbia e Equador, em 2008, quando o caráter diplomático do Conselho contribuiu para preservar a estabilidade do diálogo político e diplomático, oferecendo um fórum regional para a resolução de controvérsias (CIENFUEGOS, 2010; SANAHUJA, 2010).

O Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) também foi um dos principais mecanismos de estruturação da integração regional na América do Sul, direcionando o planejamento de uma cooperação estratégica nos âmbitos econômico e territorial. Criado em 2009, tinha como função desenvolver projetos de infraestrutura regional voltados à ampliação

da integração econômica entre os países sul-americanos. Entre suas principais iniciativas destacam-se a construção de corredores rodoviários bioceânicos entre Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, a modernização das passagens andinas e a integração portuária entre os oceanos Atlântico e Pacífico. Esses projetos contribuíram para ampliar a conectividade entre os países da região e facilitar seus fluxos comerciais. Em sua estrutura de funcionamento, o conselho promovia reuniões entre ministros do Planejamento e ministros da Infraestrutura, responsáveis por coordenar e fomentar a execução dos projetos desenvolvidos (MORAES, 2021).

O COSIPLAN não possuía orçamento próprio, dependendo do engajamento e da disposição dos Estados-membros para a execução de suas iniciativas. Durante seu período de maior atividade, contou com o apoio de importantes instituições financeiras regionais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essas instituições contribuíram para viabilizar projetos de grande escala e fortalecer a implementação da agenda de infraestrutura regional (CIENFUEGOS, 2010; SANAHUJA, 2010).

O COSIPLAN atuou em diversos eixos de integração regional na América do Sul. Entre eles, destaca-se o eixo Peru–Brasil–Bolívia, com projetos de rodovias interoceânicas, pontes fronteiriças e infraestrutura logística voltada à integração amazônica. Outro exemplo relevante foi o eixo andino, envolvendo Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Venezuela, com projetos de conexão rodoviária e integração energética destinados ao fortalecimento da infraestrutura regional.

O Conselho de Saúde da UNASUL constitui mais uma evidência do avanço das perspectivas de integração regional promovidas pela organização em sua estrutura normativa. O conselho destacou-se como um instrumento de ampliação da cooperação entre os países sul-americanos, fortalecendo o diálogo em temas relacionados à diplomacia da saúde, campo que analisa as relações internacionais e os mecanismos de cooperação entre os Estados na área da saúde. Sua atuação demonstrou um processo de integração crescente e uma compreensão compartilhada da importância do tema, contribuindo para a redução de assimetrias sanitárias existentes na região e para o fortalecimento dos sistemas públicos de saúde dos países-membros. O conselho também buscou ampliar o acesso universal a medicamentos, promovendo posições convergentes em temas centrais da governança global da saúde, como propriedade intelectual e acesso a medicamentos. Essas questões são particularmente relevantes para os países da América do Sul, que historicamente enfrentam dependência tecnológica e dificuldades de acesso a determinados medicamentos, frequentemente controlados por grandes

empresas farmacêuticas localizadas em países desenvolvidos, o que contribuiu para ampliar as desigualdades no acesso à saúde.

A estrutura do Conselho de Saúde era composta pelos ministros da Saúde dos Estados-membros e funcionava com base no consenso, sem caráter supranacional, respeitando a soberania de cada país participante. Esse modelo permitia a ampla participação dos diversos atores envolvidos na formulação de propostas e diretrizes para a agenda regional de saúde. Entre seus principais instrumentos destacavam-se os planos quinquenais de saúde, responsáveis por organizar e operacionalizar os eixos estratégicos da cooperação regional.

Estes planos contemplam temas como vigilância epidemiológica, controle da propagação de doenças transmissíveis, ampliação do acesso universal a medicamentos essenciais, fortalecimento dos sistemas nacionais de saúde, formação e capacitação de recursos humanos na área da saúde e enfrentamento dos determinantes sociais da saúde. O conselho identificava prioridades comuns para os países da região, sem, contudo, impor obrigações jurídicas vinculantes aos Estados-membros, preservando sua natureza intergovernamental (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

O Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) constituiu o principal braço técnico e intelectual do Conselho de Saúde da UNASUL. Sua função consistia na produção de conhecimento aplicado à saúde pública, na formação de gestores e quadros técnicos e no apoio à formulação e à análise de políticas regionais de saúde. Dessa forma, o instituto contribuiu para a consolidação de uma perspectiva sul-americana na agenda internacional da saúde e para o fortalecimento da cooperação regional no setor (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

A articulação internacional da UNASUL na pauta da saúde convergiu, em fóruns multilaterais como a Organização Mundial da Saúde (OMS), para uma perspectiva de cooperação Sul-Sul, característica tanto da política externa da organização quanto da política externa brasileira. Nesse contexto, defendia-se a reforma da governança global da saúde, a ampliação do acesso universal a medicamentos e a flexibilização dos regimes de patentes.

Os resultados alcançados pelo Conselho de Saúde contribuíram para fortalecer a coordenação regional no enfrentamento de emergências sanitárias que afetaram o continente durante o período, como a dengue, a influenza H1N1 e o vírus Zika. A articulação promovida pelo conselho possibilitou o intercâmbio de informações, dados e estratégias de resposta às crises sanitárias, ampliando a capacidade regional de coordenação.

Também se destaca, no processo de construção da UNASUL, o Conselho de Educação, um importante eixo da integração regional sul-americana. Sua atuação buscava

reduzir as desigualdades e as assimetrias entre os países da região, além de fortalecer a construção de identidades regionais e ampliar a autonomia do continente no campo educacional.

O principal objetivo do conselho era aprimorar as capacidades das políticas nacionais de educação, respeitando a soberania dos Estados-membros e promovendo uma integração acadêmica diversificada. Nesse sentido, incentivava-se a colaboração científica e cultural, com ênfase em programas de intercâmbio, cooperação no ensino superior e formação de docentes. A articulação entre universidades da região, tanto na graduação quanto na pós-graduação, contribuiu para a construção de uma cooperação educacional mais estável e permanente (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

O Conselho de Educação era composto pelos ministros da Educação dos Estados-membros e operava por meio de decisões tomadas por consenso. Entre suas principais iniciativas destacam-se a criação de redes de universidades, centros de pesquisa e instituições públicas voltadas à cooperação e à integração educacional na América do Sul.

Entre os resultados mais relevantes alcançados pelo conselho destacam-se os avanços na homologação e no reconhecimento de diplomas de ensino superior entre os países da UNASUL, a ampliação da mobilidade acadêmica e dos programas de intercâmbio, bem como a disseminação de políticas voltadas ao incentivo e à ampliação do acesso ao ensino superior na região (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas foi um dos conselhos temáticos da UNASUL, centrado no desenvolvimento de uma resposta abrangente ao narcotráfico e às suas consequências multidimensionais nas esferas econômica e social da América do Sul. O conselho foi criado a partir do reconhecimento da natureza interdependente e transnacional do tráfico de drogas na região (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

O conselho foi estruturado com base na cooperação regional entre os Estados, buscando a harmonização de políticas preventivas e de combate ao narcotráfico. Sua atuação envolvia a cooperação entre órgãos jurídicos e judiciários dos países-membros, secretarias nacionais antidrogas, forças policiais e instituições de saúde responsáveis pela reabilitação de usuários. Em sua estrutura operacional, o conselho desenvolveu projetos institucionais relevantes, como a Rede de Observatórios sobre Drogas, destinada à produção de pesquisas, diagnósticos e análises sobre os desafios estruturais do combate ao narcotráfico na região. A iniciativa também buscava subsidiar a formulação de alternativas para o enfrentamento desse problema (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

O Plano Regional de Combate às Drogas da UNASUL buscava atuar tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta de entorpecentes. No primeiro aspecto, propunha políticas de

saúde voltadas à prevenção e à reabilitação de usuários. No segundo, defendia medidas direcionadas aos principais países produtores da região, como Bolívia e Colômbia. Além disso, incentivava estratégias de desenvolvimento alternativo e mecanismos de controle das substâncias químicas utilizadas na produção de drogas ilícitas (MORAES, 2021).

O conselho representou uma proposta de cooperação regional distinta das estratégias tradicionalmente associadas à política antidrogas dos Estados Unidos, frequentemente baseadas em instrumentos de segurança e intervenção. Embora o Plano Regional de Combate às Drogas apresentasse diretrizes abrangentes e articuladas, seus resultados foram limitados pelo processo de enfraquecimento institucional e pelo posterior desmantelamento da UNASUL (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

O Conselho de Economia e Finanças da UNASUL constitui outro importante mecanismo de cooperação regional, voltado ao aprofundamento da integração econômica entre os países-membros. O conselho buscava promover o diálogo sobre projetos de infraestrutura, tecnologia e desenvolvimento regional. Para isso, contava com a participação de instituições financeiras, como o Banco do Sul e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), responsáveis pelo financiamento de iniciativas destinadas à redução das assimetrias econômicas e à promoção do desenvolvimento regional (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

Os fóruns de debate do conselho discutiam políticas voltadas à criação de mecanismos regionais de pagamento, à coordenação macroeconômica e ao fortalecimento da cooperação financeira entre os países da UNASUL. Essas iniciativas envolviam a participação dos bancos centrais e dos ministérios da Economia dos Estados-membros, responsáveis pela articulação das reuniões e pela implementação de projetos de cooperação econômica regional (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

O Conselho de Economia e Finanças conseguiu formular diretrizes que favoreciam uma cooperação voltada à redução das assimetrias de desenvolvimento na região, reforçando a lógica da cooperação Sul-Sul e oferecendo alternativas de financiamento para projetos estratégicos dos países-membros.

Os conselhos da UNASUL ampliaram a cooperação em diferentes agendas, mas careciam de mecanismos supranacionais robustos que conferissem maior autonomia à organização. Dessa forma, dependiam da harmonia política entre os governos nacionais, que se desfez após o fim da onda de governos de esquerda na região.

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi um projeto bastante ambicioso, buscando construir laços de cooperação internacional na área da defesa em uma região historicamente dependente dos Estados Unidos nesse setor. O conselho investiu na construção de uma

identidade coletiva de defesa para o continente, mas carecia de mecanismos mais robustos, como uma cláusula de defesa coletiva semelhante à existente no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, não havia um comando militar integrado nem uma ameaça externa significativa em uma região historicamente caracterizada por relações relativamente pacíficas e pela adoção de mecanismos diplomáticos de resolução de conflitos. A América do Sul também constitui uma zona livre de armas nucleares desde o Tratado de Tlatelolco⁵ de 1967, o que contribuiu para um engajamento limitado dos países nessa agenda (WROBEL, 2017).

Conselhos como o de Saúde, considerado um dos mais bem-sucedidos da UNASUL, ainda assim careciam de investimentos mais consistentes e de um caráter supranacional e autônomo que garantisse maior estabilidade às suas funções. Já o Conselho de Infraestrutura privilegiava a construção de rodovias, hidrovias e corredores bioceânicos que favoreciam as elites agroexportadoras, facilitando o comércio internacional, mas mantendo uma estrutura econômica fortemente baseada na exportação de produtos primários (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010).

Nesse sentido, esse modelo acabava reforçando algumas interpretações associadas à Teoria da Dependência, vinculada ao pensamento cepalino da década de 1950. Seu principal expoente, Raúl Prebisch, relaciona o atraso e o subdesenvolvimento da América Latina à posição periférica da região na divisão internacional do trabalho. Essa condição decorre de seu papel como exportadora de produtos primários de baixo valor agregado, em contraste com os centros da economia global, produtores e exportadores de bens manufaturados de maior valor agregado. Nesse contexto, os projetos da UNASUL voltados à expansão da infraestrutura logística, de transporte e de comércio não refletiram mudanças profundas nas características da produção e da pauta exportadora dos países sul-americanos (KATZ, 2020).

6. Teorias de Integração Regional

As teorias da integração regional ajudam a descrever os processos de integração nas Relações Internacionais entre os países, enfatizando a análise de como se desenvolve e se organiza a cooperação regional. Essa cooperação é pautada em agendas políticas e econômicas internacionais que buscam atender aos interesses dos Estados na esfera internacional,

⁵ Tratado de Tlatelolco de 1967 assinado no México, foi o primeiro Tratado de zona livre de armas nucleares, da história se estendendo a América Latina e o Caribe.

promovendo ganhos nas relações internacionais contemporâneas. Esses processos, aos quais chamamos de regionalismos, derivam do aprofundamento de alianças e tratados de cooperação entre os Estados. Entre os principais exemplos, destacam-se a União Europeia, o Mercosul⁶ e a ASEAN⁷, que respondem a interesses políticos e econômicos de integração regional, estabelecendo diferentes formas de regionalismo que serão abordadas neste trabalho.

É cada vez mais comum a existência de organismos voltados à integração regional no sistema multilateral das relações internacionais contemporâneas. A União Europeia, por exemplo, desenvolveu seu projeto de integração regional no período posterior à Segunda Guerra Mundial com o objetivo de construir uma Europa pacífica, promovendo a expansão e a proteção do comércio europeu. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que posteriormente deu origem à União Europeia, surgiu em um contexto de regionalismo fechado, privilegiando medidas protecionistas voltadas ao mercado europeu. Em contrapartida, o Mercosul e a ASEAN nasceram em um contexto de regionalismo aberto, pautado na redução de barreiras alfandegárias e no estabelecimento de tarifas externas comuns, sem se fechar ao restante do mundo. Ao contrário, esses organismos buscaram ampliar a cooperação econômica por meio de acordos de livre comércio e de acordos em setores específicos, favorecendo um comércio mais liberal entre diferentes regiões. Dessa forma, esses organismos contribuem para a promoção de interesses econômicos e políticos, ampliando a cooperação regional por meio de diferentes modalidades de regionalismo, que apresentam distintos objetivos e características na integração regional, os quais serão aprofundados neste trabalho (PIERI; SOLANAS, 2021).

Para este trabalho, é fundamental compreender a importância da integração regional, uma vez que esse conceito constitui o princípio central para a compreensão do objeto de estudo. A UNASUL apresenta, em sua estrutura e em seu funcionamento, características associadas às teorias da integração regional. Assim, para compreender melhor essas teorias, torna-se necessário abordar as diferentes perspectivas sobre o conceito de regionalismo e realizar uma revisão da literatura, a fim de identificar os principais aspectos e características dos diferentes regionalismos que moldam as organizações de integração regional.

⁶ O Mercosul é um bloco de cooperação política e econômica formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Com uma cooperação econômica pautada numa União Aduaneira com uma tarifa externa comum. E uma cooperação política partir, do Parlasul fórum de cooperação política regional de integração em pautas políticas regionais.

⁷ Asean (Associação das Nações do Sudeste Asiático) formado por Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietnã e Timor-Leste é uma zona de livre comércio com diminuição de tarifas e taxas alfandegárias, além de ter um fórum de cooperação política da região.

6.1 Regionalismo Aberto

O regionalismo aberto desenvolve uma teoria da integração regional que prioriza uma agenda de cooperação centrada na liberalização comercial e no fortalecimento da cooperação econômica, tanto entre os países da região quanto com Estados externos ao bloco. Essa cooperação ocorre por meio de acordos de cooperação e de livre comércio, promovendo uma integração regional condicionada a um projeto de liberalização multilateral e ao aumento da competitividade do bloco no mercado mundial. Dessa forma, busca-se ampliar a inserção competitiva do bloco na economia internacional.

A abertura comercial, por meio de tratados de livre comércio e da adoção de tarifas externas comuns entre os membros, constitui uma de suas principais características, fortalecendo a integração regional. Além disso, esse modelo prioriza a redução de barreiras comerciais, a atração de investimentos estrangeiros e uma inserção mais competitiva nas cadeias globais de valor.

Esse modelo não se caracteriza pela existência de mecanismos supranacionais robustos em seu aparato decisório, tampouco abrange uma cooperação política aprofundada em agendas internacionais, como defesa e segurança, priorizando a agenda comercial. Em razão disso, apresenta uma estrutura institucional menos rígida e menos densa do que a observada na União Europeia, que representa um grau mais avançado de integração regional ao incorporar, de forma mais abrangente, agendas políticas e econômicas. Além disso, a União Europeia dispõe de instituições como o Conselho Europeu e a Comissão Europeia, entre outros organismos supranacionais. Em comparação, o regionalismo aberto caracteriza-se por uma burocracia institucional menos desenvolvida, inclusive quando comparado a organizações como a própria UNASUL, que conta com diversos conselhos especializados (LAURSEN, 2017).

O regionalismo aberto também tende a apresentar um número menor de organismos intergovernamentais, dispondo, em geral, de comissões voltadas à facilitação do comércio em setores específicos e de maior dependência da atuação direta dos Estados. Consequentemente, não possui mecanismos abrangentes de cooperação política, como aqueles existentes em organizações mais centralizadas nesse tipo de agenda, a exemplo da União Europeia, que conta com organismos supranacionais responsáveis pela articulação política e econômica. Um exemplo desse modelo é o USMCA⁸, tratado de livre comércio e de integração regional entre

⁸ USMCA composto por Estados Unidos, Canadá e México é um Tratado de livre comércio assinado em 2018 por Estados Unidos, México e Canadá, que substitui o antigo NAFTA estabelecendo uma zona de livre comércio

Estados Unidos, Canadá e México, voltado para a integração econômica, a abertura comercial e a cooperação entre seus membros (LAURSEN, 2017).

6.2 Regionalismo pós-liberal

O regionalismo pós-liberal é uma teoria da integração regional que desloca o eixo da cooperação regional de pautas predominantemente comerciais para uma cooperação política mais aprofundada em agendas internacionais entre os países, visando ao desenvolvimento conjunto e à redução das assimetrias regionais. Essa teoria concentra-se em diversas agendas, como defesa, saúde e infraestrutura.

O regionalismo pós-liberal ganhou predominância nos anos 2000 com o desenvolvimento de projetos de integração regional voltados ao fortalecimento do desenvolvimento entre os países da região. Esse modelo diferenciou-se daquele predominante na década de 1990, quando o regionalismo aberto prevalecia na América do Sul, marcado pela criação do Mercosul e pela idealização da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Naquele contexto, a América do Sul ainda enfrentava um processo de instabilidade econômica e inflacionária herdado da crise da década de 1980, o que levou diversos países sul-americanos a aderirem a pautas neoliberais, como as propostas do Consenso de Washington, e a projetos de integração regional centrados em agendas liberais, como o Mercosul.

O regionalismo pós-liberal caracteriza-se por uma estrutura composta por maior quantidade de organismos institucionais voltados à articulação de agendas internacionais quando comparado ao regionalismo aberto. Embora não exclua a cooperação econômica, busca reduzir as assimetrias regionais e fortalecer os Estados em áreas como saúde, educação e infraestrutura, promovendo esforços políticos conjuntos em um processo de integração voltado ao desenvolvimento compartilhado (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Essa perspectiva enfatiza a soberania dos Estados, a não intervenção nos assuntos internos e a coordenação de políticas de desenvolvimento por meio de fóruns políticos regionais, capazes de promover ações conjuntas de forma mais equilibrada e simétrica (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

O regionalismo pós-liberal também se caracteriza por uma estrutura institucional mais abrangente, composta por maior quantidade de organismos voltados à articulação das agendas internacionais. Em comparação com o regionalismo aberto, a UNASUL, objeto deste trabalho,

onde os países se comprometem a reduzir e eliminar barreiras alfandegárias entre si, aumentar o comércio e os investimentos na área produtiva do continente norte americano

constitui um dos principais exemplos de iniciativas baseadas nessa perspectiva. A organização apresentava características de cooperação política regional desenvolvidas por meio de diversos conselhos voltados para áreas como defesa, saúde e educação. Além disso, conferia centralidade à construção de um fórum político destinado a promover a cooperação de maneira equilibrada, respeitando os princípios da soberania estatal e da não intervenção nos assuntos internos dos países-membros (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

7 . A UNASUL como projeto de política externa brasileira

No contexto da autonomia pela diversificação, o Brasil passou a desempenhar um papel relevante na criação de organismos voltados à cooperação política internacional, conferindo centralidade à agenda política em fóruns como a UNASUL, o BRICS e o IBAS. Nesse período, o país ampliou sua capacidade de influenciar a construção de espaços multilaterais. A diversidade temática dos conselhos da UNASUL demonstrava a consolidação de uma organização voltada para áreas como saúde, educação, finanças, defesa e combate às drogas, reforçando o Brasil como principal patrocinador institucional dessas iniciativas.

Temas historicamente associados à influência dos Estados Unidos e da ordem internacional por eles liderada passaram a ser discutidos em instâncias regionais próprias. Questões relacionadas ao combate ao narcotráfico, por exemplo, passaram a contar com mecanismos específicos da UNASUL. Da mesma forma, propostas como o Banco do Sul procuravam oferecer alternativas regionais de financiamento ao desenvolvimento, reduzindo a dependência de organismos financeiros internacionais (CALIXTRE, 2010).

O projeto político de integração regional da UNASUL constituiu um dos principais eixos da política externa dos governos Lula I e II, que promoveram a ampliação da cooperação regional no continente por meio de uma agenda internacional plural e abrangente. Esse processo fortaleceu a agenda política de cooperação na América do Sul, constituindo um marco para as relações internacionais do continente e para a política externa brasileira. O Itamaraty passou a privilegiar uma cooperação regional que se distinguia de propostas norte-americanas, como a ALCA, ao priorizar uma integração baseada tanto em agendas políticas quanto econômicas, capazes de aproximar os países sul-americanos e fortalecer a posição do Brasil como potência média regional.

A estratégia de autonomia pela diversificação adotada pelo governo Lula priorizou a América do Sul como pólo de influência e espaço de expansão da política externa brasileira, distanciando-se parcialmente dos pólos tradicionais da política externa do país, como os

Estados Unidos e a Europa. A aproximação com o Sul Global marcou o fortalecimento do Brasil como potência emergente na ordem internacional, utilizando mecanismos multilaterais, como a UNASUL, como instrumentos de projeção de seu poder político nessa ordem internacional (CERVO, 2023).

A ascensão de projetos vinculados ao panamericanismo e à integração regional não constitui uma agenda inédita na diplomacia brasileira, tampouco teve início no governo Lula. Exemplos anteriores incluem o Pacto ABC, idealizado e articulado pelo Barão do Rio Branco, que buscava estabelecer uma cooperação política entre Brasil, Argentina e Chile, contribuindo para a manutenção da paz regional e para a criação de um mecanismo de solução de controvérsias entre esses países. Outro marco importante foi a Declaração de Iguazu, de 1985, que consolidou a aproximação entre Brasil e Argentina e colocou em pauta o objetivo de construir uma união aduaneira, posteriormente concretizada no Mercosul. Entretanto, a comparação dessas iniciativas diplomáticas com o projeto da UNASUL evidencia elementos que conferem maior amplitude ao projeto de integração desenvolvido durante os governos Lula. O Pacto ABC, apesar de seu caráter inovador, não abrangeu todo o continente sul-americano, como ocorreu posteriormente com a UNASUL, além de ter perdido impulso político após a morte do Barão do Rio Branco (BUENO, 2012).

Essa fragilidade foi evidenciada pelo Tratado do ABC, de 1915, diante das alegações de outros países do continente de que representaria uma tentativa de hegemonia regional, bem como pela recusa da Argentina em ratificar o tratado. Da mesma forma, o Mercosul, que atualmente também se expandiu como um fórum de cooperação política, para além da cooperação econômica, ainda não conseguiu ampliar sua integração a ponto de incorporar uma economia dinâmica e relevante como a do Chile, que optou por permanecer fora do bloco como Estado Parte, preservando sua autonomia comercial. Além disso, nos últimos anos, o Mercosul suspendeu um de seus membros, a Venezuela, em razão da violação da ordem democrática, conforme previsto na Cláusula Democrática de Ushuaia. A UNASUL, por sua vez, conseguiu expandir-se por praticamente toda a América do Sul, com exceção dos territórios ultramarinos europeus. Em consonância com as concepções do Barão do Rio Branco, projetou um modelo de integração regional sob liderança brasileira sem ser percebida como um projeto de hegemonia regional, como ocorreu com o ABC segundo parte de seus críticos em 1915. Dessa forma, expandiu-se por toda a região, feito que, até o presente momento, o Mercosul ainda não conseguiu alcançar (BUENO, 2012).

A UNASUL também se distancia da perspectiva de integração regional vinculada ao pan-americanismo associado aos Estados Unidos, cuja origem remonta à Doutrina Monroe e à

política do Big Stick, historicamente utilizadas como instrumentos de influência política norte-americana sobre a América Latina. O período de consolidação da UNASUL representou um afastamento desses paradigmas. Em primeiro lugar, porque sua construção ocorreu em um contexto de aproximação e de maior harmonia nas relações do Brasil com os demais países sul-americanos. As boas relações com a Argentina durante o governo de Cristina Kirchner e com lideranças como Hugo Chávez favoreceram os esforços diplomáticos do Itamaraty na construção da UNASUL, em meio ao contexto da Onda Rosa e da ascensão de governos de esquerda na região (SANT'ANNA, 2021).

Havia, portanto, uma conjuntura favorável para a construção de um novo projeto de integração regional na América do Sul, mais alinhado a uma agenda política do que à criação de uma organização estritamente econômica, como a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Nesse contexto, a UNASUL representou um importante êxito da política externa do governo Lula ao promover maior coesão regional em torno de um projeto no qual o Brasil exercia papel central como principal investidor e articulador institucional. Nesse período, o país ampliou sua capacidade de influenciar a construção de espaços multilaterais. A diversidade temática dos conselhos da UNASUL evidenciava a construção de uma organização voltada para áreas como saúde, educação, finanças, defesa e combate às drogas, consolidando o Brasil como principal patrocinador institucional dessas iniciativas (CERVO, 2023).

A ausência de continuidade dessa orientação na política externa brasileira contribuiu para o enfraquecimento da organização. Ainda assim, o período compreendido entre 2008 e 2019 representa uma estratégia bem-sucedida de direcionamento da política externa para a América do Sul, produzindo resultados concretos na construção de uma estrutura de cooperação regional que ultrapassava os projetos estritamente econômicos e ampliava a influência do Brasil como potência regional, capaz de exercer voz ativa e proeminente nas agendas políticas do continente por meio dos conselhos e mecanismos institucionais da UNASUL. Além disso, o Brasil atuou como principal investidor do projeto e como seu principal vetor de poder político, econômico e militar. Em razão de seu território, de sua dimensão econômica e de sua capacidade política, o Brasil consolidou-se como potência regional na América do Sul e passou a dispor, na UNASUL, de um instrumento capaz de ampliar sua capacidade de projeção de poder e de influência sobre a região.

8. Desmantelamento e o legado da UNASUL

O processo de dismantelamento da UNASUL decorre de uma mudança na conjuntura política e dos desafios enfrentados pela política externa do governo Dilma Rousseff, que assumiu a Presidência da República em 2011, sucedendo a Luiz Inácio Lula da Silva. Seu governo buscou manter os projetos de integração sul-americana desenvolvidos por seu antecessor. Entretanto, passou a enfrentar uma conjuntura interna adversa, que colocou a política externa em segundo plano. Entre os principais fatores estavam os efeitos da crise econômica internacional de 2008, que alcançaram o Brasil a partir de 2012, o enfraquecimento político do Partido dos Trabalhadores e a perda da convergência entre os governos sul-americanos com o fim da Onda Rosa. Esses fatores evidenciaram características que delimitavam a UNASUL como um projeto de política externa de governo, e não de Estado. Embora a organização continuasse a representar um importante pilar das relações internacionais brasileiras com a América do Sul, a conjuntura política e econômica já não apresentava o mesmo cenário de convergência e estabilidade observado durante os governos Lula (BARROS; GONÇALVES, 2021).

O boom das commodities chegava ao fim e, com ele, tornavam-se evidentes as limitações da estrutura industrial brasileira diante da concorrência internacional. A política econômica do governo precisava conciliar a expansão do crédito público por meio do BNDES, o controle dos preços da energia e dos combustíveis e a manutenção da confiança dos agentes econômicos na estabilidade da economia brasileira. Nesse contexto, o governo passou a concentrar seus esforços em questões internas, afastando-se gradualmente do aprofundamento das relações com a América do Sul (MORAES, 2021).

Observava-se, assim, um processo de paralisação e desaceleração da integração regional pós-liberal no continente. O governo Dilma Rousseff apresentou uma redução considerável do número de viagens internacionais realizadas entre 2011 e 2016 quando comparado ao governo Lula. Em seu primeiro mandato, Lula realizou 99 viagens internacionais em um período inferior ao tempo total de governo de Dilma, evidenciando uma diminuição da presença direta da presidente na condução e na articulação da política externa brasileira por meio do Itamaraty (SCHNEIDER, 2022).

A UNASUL encontrou um marco importante desse processo de enfraquecimento com a crise venezuelana iniciada em 2013. Após a morte de Hugo Chávez e a ascensão de Nicolás Maduro ao poder, a Venezuela passou a enfrentar uma grave crise humanitária, marcada pela repressão às manifestações contrárias ao governo, pelo agravamento das condições sociais e pelo aumento acelerado da inflação e dos preços dos bens de consumo (FIGUEIREDO, 2026).

Novamente, a UNASUL foi escolhida como fórum de mediação para o conflito. Contudo, sua atuação evidenciou a ausência de consenso entre os Estados-membros quanto à adoção de uma posição comum diante da repressão política e da deterioração das condições humanitárias no país (RIBEIRO, 2024).

O princípio da não intervenção e da soberania dos Estados contribuiu para limitar a legitimidade da organização como ator capaz de intervir diretamente na promoção da paz e da proteção dos direitos humanos na região.

A ausência de consenso em torno da condenação do regime venezuelano representou um episódio de fragmentação da organização, evidenciando os primeiros sinais de divergência política entre seus membros e sua limitada capacidade de mediação de conflitos. Somaram-se a esse cenário as dificuldades para a escolha de um secretário-geral da organização e o esvaziamento de agendas setoriais importantes, como defesa e infraestrutura (BARROS; GONÇALVES, 2021).

O governo Temer emerge em um contexto de enfraquecimento do Partido dos Trabalhadores, marcado pelos desdobramentos da Operação Lava Jato e pela crescente polarização política entre apoiadores e críticos ao governo Dilma Rousseff. A ruptura de antigas alianças políticas, como a existente entre o PT e o PMDB, a perda do apoio da maioria no Congresso Nacional e o aumento da inflação enfraqueceram o capital político de Dilma, favorecendo uma conjuntura que culminou em seu impeachment e na ascensão de Michel Temer à Presidência da República (LIMONGI, 2023).

A política externa do governo Temer passou a enfatizar pautas mais liberais, como o ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e uma maior aproximação com os Estados Unidos, reduzindo a centralidade anteriormente atribuída à América do Sul pelos governos petistas. Na região, a política externa brasileira concentrou-se principalmente na atuação no Mercosul e em agendas econômicas, distanciando-se do modelo de regionalismo pós-liberal. Esse redirecionamento contribuiu para o processo de esvaziamento da UNASUL, que passou a receber baixo investimento político e institucional, intensificando seu processo de enfraquecimento organizacional (FERREIRA, 2018).

Esse contexto evidenciou a dificuldade de continuidade de projetos internacionais concebidos como políticas de governo, e não como políticas de Estado. A UNASUL, que já se encontrava em processo de paralisação institucional, sofreu ainda mais com a falta de consenso político e administrativo, o que contribuiu para a saída de membros como a Colômbia, em 2018, e o Equador, em 2019, além do progressivo esvaziamento da organização. O Brasil, sob o governo Temer, deixou de exercer o papel de principal empreendedor político da UNASUL e

passou a aceitar seu processo de enfraquecimento institucional, embora sem retirar-se formalmente da organização (RIBEIRO, 2024).

O governo Bolsonaro representou uma mudança abrangente na política externa brasileira, retomando uma agenda fortemente ideológica e alinhada a governos conservadores, como os de Donald Trump, nos Estados Unidos, e Viktor Orbán, na Hungria. A política externa passou a enfatizar posições antiglobalistas e conservadoras, criticando os supostos efeitos negativos da globalização, como o enfraquecimento da família tradicional, a ascensão de agendas comunistas e a perda de valores considerados cristãos e ocidentais. Por meio do então ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do presidente Jair Bolsonaro, o governo buscou projetar uma política externa baseada na defesa de valores conservadores, como a família e o cristianismo, reinterpretando a inserção internacional do Brasil a partir de alinhamentos ideológicos com governos de direita. Entretanto, essa orientação apresentou reduzida prioridade para pautas relacionadas à integração regional sul-americana (CARDOSO, 2025).

Nesse contexto, a UNASUL deixou de ser percebida como um fórum relevante para a política externa brasileira. Para o governo Bolsonaro, a organização representava um modelo de integração regional excessivamente associado aos governos de esquerda da América do Sul. Em consequência, o Brasil retirou-se formalmente da UNASUL em 2019, contribuindo para a desarticulação de uma instituição que já enfrentava graves dificuldades de funcionamento, havia perdido a convergência de interesses entre seus membros e sofria com o progressivo esvaziamento de seus conselhos (FENERICK, 2022).

Bolsonaro, por sua vez, promoveu o retorno a um modelo de regionalismo aberto por meio do PROSUL, reduzindo o grau de institucionalização característico da UNASUL. O novo fórum passou a concentrar-se em temas específicos, especialmente relacionados à infraestrutura, à energia e aos interesses econômicos, evitando compromissos políticos de longo prazo e estruturas permanentes de cooperação regional altamente institucionalizadas (FENERICK, 2022).

9 . Conclusões

A história da UNASUL responde à pergunta central deste trabalho ao demonstrar como os governos brasileiros influenciaram o funcionamento da organização entre 2008 e 2019. O projeto de política externa representado pela UNASUL evidencia a capacidade dos governos brasileiros de influenciar o processo de integração regional na América do Sul. Por meio de sua

política externa, o Brasil projetou um papel central no continente, atuando como principal investidor na criação da UNASUL, idealizador de sua estrutura institucional e articulador de suas principais agendas políticas durante os governos Lula I e II. A política externa brasileira permaneceu relevante durante o governo Dilma Rousseff, período em que a UNASUL continuou vigente e ativa. Contudo, já nesse governo observavam-se os primeiros sinais de declínio da organização, em razão da fragilidade do cenário político interno, dos desafios econômicos e da fragmentação da coesão política entre os governos dos Estados-membros, comprometendo o direcionamento da organização.

Os governos brasileiros também desempenharam papel importante no processo de declínio da UNASUL. A mudança da política externa promovida pelo governo Temer deslocou o foco da atuação brasileira para uma maior aproximação com os Estados Unidos e a Europa, reduzindo a centralidade anteriormente atribuída à América do Sul. Como consequência, a UNASUL passou por um processo de esvaziamento institucional, marcado pela redução de suas atividades e da articulação de seus conselhos. Esse processo aprofundou-se durante o governo Bolsonaro, que passou a considerar a UNASUL incompatível com os objetivos de sua política externa, caracterizando a organização como um projeto associado aos governos de esquerda da região e promovendo sua retirada formal da organização.

Embora o projeto estivesse fundamentado em uma estrutura relativamente frágil, dependente da liderança política brasileira, da continuidade da política externa nacional e da convergência política entre os países do continente, fatores que contribuíram para seu enfraquecimento e posterior declínio, a UNASUL demonstrou potencial para promover políticas de desenvolvimento regional que não deve ser ignorado. O sucesso inicial alcançado durante os governos Lula II e Dilma, aliado aos avanços debatidos e desenvolvidos nos Conselhos da UNASUL, evidencia uma implementação consistente de agendas políticas internacionais voltadas para o desenvolvimento da América do Sul. Essas iniciativas favoreceram o enfrentamento de problemas historicamente associados à região, como as assimetrias econômicas e os déficits de infraestrutura, saúde e cooperação econômica. Nesse sentido, a UNASUL consolidou-se como um projeto de integração regional de matriz pós-liberal que, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, buscou promover o desenvolvimento conjunto e reduzir as assimetrias entre os Estados-membros por meio de uma cooperação regional centrada em agendas políticas. Seus resultados foram relevantes, embora incompletos, sobretudo em razão do curto período de vigência e de efetividade da organização.

A experiência da UNASUL evidencia a importância de revisitar e investigar suas contribuições, aproveitando os aspectos positivos de sua estrutura de articulação regional e

identificando as limitações que comprometeram sua continuidade. Esse esforço pode contribuir para a formulação de futuros projetos de integração regional orientados por uma agenda pós-liberal mais sólida, capazes de ultrapassar os limites das políticas externas de governo e adquirir características de políticas de Estado, como ocorre com outros mecanismos de integração regional do continente, a exemplo do Mercosul.

Compreende-se, portanto, que o Brasil constitui peça fundamental para a formulação de futuros projetos de integração regional em razão de seu papel histórico na dinâmica política sul-americana. Sua capacidade de liderança, articulação diplomática e influência regional permanece um fator decisivo para qualquer iniciativa futura de integração na América do Sul, reforçando seu protagonismo histórico na construção de mecanismos de cooperação regional.

Referências

ALMEIDA, Mercosul: fundamentos e perspectivas. Brasília: LTr, 1998.
<https://www.amazon.com.br/Mercosul-Perspectivas-Paulo-Roberto-Almeida/dp/8573225483>
Acesso em: 28 de Julho de 2026

ANTUNES, O declínio da UNASUL: causas e consequências para o regionalismo sul-americano. Porto Alegre: UFRGS, 2021.
<https://periodicos.pucminas.br/estudosinternacionais/article/view/22988> Acesso em: 28 de Julho de 2026

BARROS, GONÇALVES, Julia. Crise no regionalismo sul-americano e o protagonismo do Brasil na UNASUL, no Grupo de Lima e no PROSUL. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, 2021. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/5mx4T7zmBC6HrZHZZKkpfbw/?format=pdf&lang=en>

Acesso em: 28 de Julho de 2026

BREENSAN, CARVALHO, UNASUL e a projeção brasileira. São Paulo: UNESP, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/12438>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

BUENO. A América do Sul e a integração regional. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/publicacoes/america-do-sul-e-a-integracao-regional-2012>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

CALIXTRE, O Banco do Sul e o Brasil na agenda da nova arquitetura financeira regional. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em:
<https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/5a7abe6a-6585-4207-aaaa-3cbf828e9560>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

CARDOSO, Um novo Brasil: a política externa do governo Bolsonaro (2019–2022). São Paulo: USP, 2025. Disponível em: <https://bdta.abcd.usp.br/item/003281627>

Acesso em: 28 de Julho de 2026

CERVO, História da política exterior do Brasil. Brasília: Editora UnB, 2023. Disponível em :<https://www.amazon.com.br/Hist%C3%B3ria-Pol%C3%ADtica-Exterior-do-Brasil/dp/6558461269> Acesso em 28 de Julho de 2026

CERVO, LESSA, O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). Brasília: Editora UnB, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22708>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

CIENFUEGOS, SANAHUJA, Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: CIDOB, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cidob.org/publicaciones/region-construccion-unasur-integracion-america-del-sur> Acesso em: 28 de Julho de 2026

COMBA, VILLELA, ALALC à ALADI. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1984. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185420> Acesso em: 28 de Julho de 2026

DRI, FERRARI, Integração regional nos governos Temer e Bolsonaro (2016–2022): agenda decisória no Mercosul e na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos. Monções, Dourados, 2025. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/17582>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

FENERICK, A polarização da integração sul-americana: o caso da UNASUL. São Paulo: USP, 2022. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003115189> Acesso em: 28 de Julho de 2026

FERREIRA, O Brasil no mundo: abertura e responsabilidade: escritos de diplomacia presidencial (2016–2018). Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-434-brasil-no-mundo-abertura-e-responsabilidade-escritos-de-diplomacia-presidencial-2016-2018-o>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

FIGUEIREDO, . ¿Qué pasa, Venezuela? Rio de Janeiro: Globo Livros, 2026. Disponível em :<https://www.amazon.com.br/%C2%BFQu%C3%A9-pasa-Venezuela-econ%C3%B4mico-humanit%C3%A1ria/dp/6559873218> Acesso em 28 de Julho de 2026

KATZ, A teoria da dependência: 50 anos depois. São Paulo: Expressão Popular, 2018. Disponível em :<https://www.amazon.com.br/Teoria-Depend%C3%Aancia-50-Anos-Depois/dp/6599116868> Acesso em 28 de Julho de 2026

LAURSEN, Comparative regional integration: theoretical perspectives. Abingdon: Routledge, 2017. Disponível em :<https://www.amazon.com.br/Comparative-Regional-Integration-Theoretical-Perspectives/dp/075463261X> Acesso em 28 de Julho de 2026

LEITE, Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-52-brasil-e-a-cooperacao-sul-sul-em-tres-momentos-de-politica-externa-os-governos-janio-quadros-joao-goulart-ernesto-geisel-e-luiz-inacio-lula-da-silva> Acesso em 28 de Julho de 2026.

LIMONGI, Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato. São Paulo: Todavia, 2023. Disponível em :<https://repositorio.usp.br/item/003281403> Acesso em 28 de Julho de 2026

MORAES, A construção da América do Sul: o Brasil e a UNASUL. Curitiba: Appris, 2021. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Constru%C3%A7%C3%A3o-Am%C3%A9rica-Sul-Brasil-Unasul/dp/6525000521>. Acesso em: 28 de Julho de 2026.

OLIVEIRA, A UNASUL e o futuro da integração sul-americana: uma visão da posição do Brasil à luz das teorias das relações internacionais. Recife: UFPE, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/1989>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

PIERI, O ABC da integração europeia: das origens aos desafios contemporâneos. Foz do Iguaçu: Iole, 2021. Disponível em: <https://editora.ioles.com.br/index.php/iole/catalog/book/19>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

RIBEIRO, Desarticulação da integração regional na América do Sul: algumas considerações sobre a UNASUL. 2024. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/cerrados/article/view/6958>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

RIGGIROZZI, TUSSIE, . The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America. Dordrecht: Springer, 2012. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-94-007-2694-9> Acesso em 28 de Julho de 2026

RUIZ, *La integración regional latinoamericana en debate*. Buenos Aires: Teseo, 2019. Disponível em: https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/15446/1/La_integracion_latinoamericana.pdf. Acesso em: 28 de Julho de 2026

SANT'ANNA, *O Mercosul e a UNASUL como estratégia geopolítica do Brasil através do processo de integração regional sul-americano*. São Paulo: Tirant Brasil, 2021. Disponível em: <https://editorial.tirant.com.br/libro/o-mercopolis-e-a-unasul-como-estrategia-geopolitica-do-brasil-atraves-do-processo-de-integracao-regional-sul-americano-9786559082346>. Acesso em: 2 ago. 20 RUIZ, José Briceño. *La integración regional latinoamericana en debate*. Buenos Aires: Teseo, 2019. Disponível em: https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/15446/1/La_integracion_latinoamericana.pdf. Acesso em: 28 de Julho de 2026

SCHNEIDER, *A diplomacia brasileira: uma comparação dos governos Lula e Dilma*. São Paulo: USJT, 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstreams/19388296-4fb2-42dd-94fe-a639f529a76b/download>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

VIGEVANI, CEPALUNI, *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2011. Disponível em: <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2012/01/Politica-Externa-20-03-Clodoaldo-Bueno.pdf>. Acesso em: 28 de Julho de 2026

VITALE, KRAYCHETE, *Brasil e a cooperação Sul-Sul: dilemas e desafios na América do Sul*. Salvador: EDUFBA, 2016. Disponível em: <https://www.amazon.com.br/Coopera%C3%A7%C3%A3o-Sul-Sul-Dilemas-Desafios-Am%C3%A9rica/dp/852321434> Acesso em 28 de Julho de 2026

WROBEL, *Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear-Weapon-Free Zone*. Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em: <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-203->

[brazil the non proliferation treaty and latin america as a nuclear weapon free zone.](#)
Acesso em: 28 de Julho de 2026