

# O CASO UNASUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO SEU ÂMBITO DE CONSTITUIÇÃO, PAUSA E RETOMADA.<sup>1</sup>

Carla Luciana Abreu Leite<sup>2</sup>

Ioneida Cavalcanti da Cunha<sup>3</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo é fazer uma análise comparativa da política externa brasileira no contexto da criação da União de Nações Sul-Americanas - UNASUL: um órgão intergovernamental de cooperação e que também representa um pilar político fundamental para o processo de integração e protagonismo do Brasil na América do Sul. Para fins comparativos, serão analisados os três períodos distintos da política externa brasileira para a UNASUL: o momento de sua criação em 2008 (2º governo de Luiz Inácio Lula da Silva); um posterior lapso temporal de 2019 a 2022 (governo de Jair Messias Bolsonaro); e a sua retomada como fórum político e diplomático a partir de 2023, por ocasião do 3º mandato de Lula da Silva. Para isso, fez-se necessário buscar um entendimento histórico, sobretudo a partir da perspectiva brasileira e, posteriormente, entender como as transições de governos dos países integrantes e suas vertentes ideológicas impactam na formulação de uma política internacional específica para a região. Analisar sua evolução é essencial para compreender o espaço que a instituição almeja ocupar no cenário regional e os empecilhos que precisam ser superados para alcançar o seu consenso.

**Palavras-chave:** UNASUL; Política Externa Brasileira; Integração Sul-Americana.

## ABSTRACT

This article aims to conduct a comparative analysis of Brazilian foreign policy within the Union of South American Nations - UNASUR: an intergovernmental cooperation body that serves as a crucial political pillar for Brazil's integration in South America. For comparative purposes,

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

<sup>2</sup> Bacharelanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Amapá. E-mail: Carlaleite2897@gmail.com.

<sup>3</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2008). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (2002) e especialização em Relações Internacionais pela UNB (2006). Atualmente é professora de Relações Internacionais na Universidade Federal do Amapá e Mestranda em História das Relações Internacionais e do Oriente Médio, pela Université Saint Joseph de Beyrouth, Líbano. E-mail: ioneidacunha@unifap.br.

the analysis focuses on two distinct periods of Brazilian foreign policy: the initial period during UNASUR's creation in 2008 (during the second term of Luiz Inácio Lula da Silva); a posterior time lapse from 2019 to 2022 (Jair Messias Bolsonaro administration's); and its resumption as a political and diplomatic forum in 2023 under the third term of Luiz Inácio Lula da Silva administration's. To achieve this, it is necessary to explore the historical context, especially from Brazil's perspective and posteriorly, to examine how transitions between governments have influenced the formulation of its foreign policy towards South America. Understanding this process is essential to acknowledge the role that UNASUR seeks to play in the regional landscape and identify the challenges that need to be addressed to achieve consensus.

**Keywords:** UNASUL; Brazilian Foreign Policy; South American Integration.

## INTRODUÇÃO

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é uma organização intergovernamental integrada por 12 países sul-americanos<sup>4</sup>. Criada em 2008, a organização buscava um novo nível de integração regional na América do Sul, visando "construir uma identidade e uma cidadania sul-americana, além de desenvolver um espaço regional no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura" (Tratado Constitutivo da Unasul, 2008, preâmbulo).

Entretanto, as origens da organização remontam a um processo iniciado no fim do século XX, com a primeira reunião de presidentes da América do Sul, sediada em Brasília, em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a convite do então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso. A reunião desses países ocorreu com o intuito de tratar de temáticas como "uma agenda comum de oportunidades e desafios específicos" oriundos tanto do entorno geográfico quanto da comunidade de valores (Comunicado de Brasília, 1/9/2000). Dois anos depois, durante a Segunda Cúpula de Presidentes da América do Sul, e com a assinatura do Consenso de Guayaquil<sup>5</sup>, foram reiterados os pontos apresentados na cúpula anterior.

A 3ª Cúpula Presidencial também representou um marco importante na integração sul-americana. Ocorrida em 2004, na cidade de Cuzco, no Peru, firmou-se a declaração constitutiva

---

<sup>4</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>5</sup> No Consenso de Guayaquil, conferiu-se ênfase ao plano da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que, anos mais tarde, seria absorvida pela Unasul, fundamentando suas bases e tornando-se um dos seus aspectos centrais na busca pela integração por meio da infraestrutura sul-americana (Meunier e Medeiros, 2013).

da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA ou CSN), que, além de apresentar apologias aos ideais de Simón Bolívar, delineou as linhas básicas de ação e condução da CASA. Apesar de não possuir uma estrutura institucional com órgãos e secretarias, a organização contou com o comprometimento de blocos pré-existentes (Mercosul, CAN, Aladi e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) para atuar em harmonia e convergência com a CASA. (Meunier, Medeiros, 2013; Carvalho, Bressan, 2017).

Com o estabelecimento da CASA, ocorreu em setembro de 2005 a Primeira Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, onde foi abordada a arquitetura e a organização institucional da Comunidade. Carvalho; Bressan (2017) apontam que, já durante os anos iniciais do primeiro governo Lula, era evidente que a estratégia de política externa visava estreitar vínculos de cooperação política e econômica, especialmente entre Brasil e Argentina, com o objetivo de forjar, a médio prazo, um polo de poder na região. A segunda cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações ocorreu em 2006, em Cochabamba, Bolívia. Nesse momento, já era notável a participação brasileira como ator propulsor dos avanços do bloco. O governo Lula, ao atuar como gestor, buscou dinamizar e aprofundar a integração na região (Carvalho e Bressan, 2017). Esse processo foi fundamental para que, no ano seguinte, a CASA fosse usada como molde para a consolidação da Unasul, visto que o Unasul representou o apogeu do processo de autonomia na região, o que evidenciou que o Brasil buscava colocar “suas iniciativas diplomáticas em prática” (BBC, 2010, p.1). Segundo Souza (2010, *apud* Silva e Gil, 2013), durante a reunião de Cochabamba, os objetivos iniciais da CASA foram ampliados. Entretanto, o bloco não previa a construção de novas instituições ou mecanismos que pudessem aprovar decisões obrigatórias para todos os Estados-membros, nem possibilitava a criação de um órgão de solução de controvérsias. É nesse contexto que, em maio de 2008, foi instituído o Tratado Constitutivo da Unasul, dotado de personalidade jurídica.

A Unasul ampliou o aspecto multilateral da região, acolhendo os processos de integração sub-regionais já existentes, ao mesmo tempo em que lidou com conflitos de interesse, crises regionais e assimetrias de poder. Destacam-se, em especial, sua atuação na crise da Bolívia em 2008, no golpe de Honduras em 2009 e na crise do Equador em 2010. Segundo Barros (2023, p. 121), a Unasul, durante sua plena vigência, atuou como "fator estabilizador da região, permitindo maior conhecimento mútuo entre os atores para reduzir conflitos, o que permitiu avançar na agenda de infraestrutura, de segurança regional, de saúde, dentre outras". Além disso, o argumento identitário da UNASUL se apresentou como uma possível alternativa para embasar a convergência de objetivos em uma região dotada de

amplitude geográfica, diversidade cultural, complexidade política e assimetrias econômicas (Meunier e Medeiros, 2013).

Barros (2023) aponta que a organização funcionou bem até meados de 2017, quando os países da região não obtiveram consenso para eleger um secretário-geral. No contexto interno, o Brasil passava por um momento conturbado com o impeachment de Dilma Rousseff, ocorrido no ano anterior. O governo de Michel Temer (2016-2018) parecia não ter alcançado liderança interna e externa suficiente para promover consenso regional, e, com isso, o Brasil retraía seu protagonismo externo, ainda que não houvesse uma ruptura diplomática entre os países.

Para além do Brasil, Oliveira (2021) aponta que o enfraquecimento e desmonte da organização podem ser entendidos a partir da mudança na configuração de poder político no subcontinente, com a descontinuidade dos governos dos Estados-membros que propiciaram sua formação<sup>6</sup>. Ao mesmo tempo, ascenderam governos com tendências mais à direita na região, contribuindo para a modificação do bloco e para a divisão ideológica e regional (Brasil, 2018 *apud* Oliveira, 2021). A ruptura política que tomou forma nesse período ganhou novos contornos em 2018, com a suspensão das atividades da UNASUL, acordada entre seis dos doze países integrantes da organização. A partir de 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil passou a praticar um auto isolamento regional ao retirar-se da Unasul e ao não participar da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Desta forma, o objetivo deste trabalho é fazer uma análise comparativa da política externa brasileira no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), compreendendo os argumentos que ensejaram a sua criação em 2008 e o que levou a sua retomada em 2023. A pesquisa utiliza uma abordagem metodológica de análise comparativa qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica das políticas públicas de política externa, e é então organizada em sete seções: a introdução, com apresentação e conceituação da organização. Já o tópico 2 versará sobre a historicidade e evolução do processo de integração latino-americana, para que seja possível uma melhor compreensão do enfoque regional a partir da perspectiva e protagonismo da Política Externa do Brasil. O tópico 3 apresenta os argumentos para a criação da Unasul; o tópico 4 apresenta o que se sucedeu para que houvesse o seu desmantelamento a partir do governo de Jair Messias Bolsonaro; o tópico 5, é conduzido pela égide do terceiro governo Lula, e apresenta quais foram as motivações para a sua retomada como instituição; o 6º apresenta a análise comparativa para a atual política externa brasileira para a UNASUL e o

---

<sup>6</sup> Governo Lula no Brasil, Governo Chávez na Venezuela e Governo Kirchner na Argentina.

último tópico apresenta as considerações finais, com os desafios e possíveis alternativas na busca por consenso na região.

## **1 A PASSAGEM DE RECORTE ESPACIAL DA AMERICA LATINA PARA AMÉRICA DO SUL A PARTIR DA PERSPECTIVA BRASILEIRA.**

Para compreender o contexto de criação da UNASUL, é necessário, primeiro, investigar de onde partem os primeiros pressupostos e iniciativas para o processo de inserção internacional, tendo como enfoque a integração regional como prioridade da política externa brasileira.

Conforme indica Boersner (1996), o primeiro líder a trazer a perspectiva da importância de uma inserção internacional e de cooperação da América Latina foi Simón Bolívar. Bolívar buscava uma contrapartida aos conceitos de unilateralismo agressivo da hegemonia norte-americana contidos na Doutrina Monroe. Além disso, ele reivindicava o princípio de solidariedade entre os países latino-americanos, inserindo-os em um planejamento de seguridade e igualdade coletiva, baseado na defesa comum contra as agressões que proviessem de dentro ou de fora da região. O pensamento bolivariano rechaçava as hegemonias ideológicas e militares e propunha que os povos hispano-americanos adotassem mecanismos multilaterais, para que, em igualdade de condições, pudessem garantir a segurança, a paz e o progresso da região.

Entretanto, o princípio de solidariedade pan-americana de Simón Bolívar foi gradualmente perdendo forças, principalmente devido à falta de identidade comum entre os próprios países latino-americanos. Segundo Couto (2007), o Brasil seguiu a linha do pan-americanismo até se deparar com a dificuldade de inserção internacional, especialmente no período da Guerra Fria. É com essa mudança de cenário que o Brasil busca uma “nova referência regional a partir da qual pudesse projetar os seus próprios interesses e ações de política externa”, não só na região, mas também no mundo.

O incentivo à iniciativa desse processo de integração regional deveu-se inicialmente à criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)<sup>7</sup>, em 1948. Nas décadas subsequentes, especialmente com as potências mundiais envolvidas no conflito pós-

---

<sup>7</sup> Couto (2007) ao versar o processo histórico das Américas, fala que o termo “América” tornou-se o suficiente para remeter aos Estados Unidos e os demais países, o termo “Latino”. Com a criação da CEPAL, incluindo a agregação do termo “Caribe”, houve o reconhecimento institucional da região.

Segunda Guerra Mundial, o cenário internacional se abriu para a emergência de novos atores políticos. Sob a ótica brasileira, Couto (2007) aponta que, embora as disparidades criassem empecilhos ao desenvolvimento de projetos integracionistas mais amplos, capazes de abranger todos os países da região, a América Latina ainda poderia converter-se em referência regional da diplomacia brasileira.

Couto (2007) afirma que, mesmo de forma inconstante, a América Latina substituiu a vertente “pan” ou interamericana da identidade nacional do Brasil. Loguércio (2007), ao tratar da relação entre o pan-americanismo e o latino-americanismo, afirma que o pan-americanismo surgiu como uma expressão política a partir do momento em que os Estados Unidos se firmaram como potência mundial no continente, e que expressava o impulso norte-americano pela promoção das ideias de democracia, paz e progresso para o sul do continente.

Esse expansionismo dos Estados Unidos promoveu algumas tentativas de unificação política por parte dos países da colonização espanhola, e é nesse sentido que se promove a “unidade latino-americana”. O Brasil, ao seguir a esteira dos países de colonização espanhola, muda a sua referência regional de identidade brasileira, pois, como afirma Couto (2009, *apud* Silva e Gil, 2013) o Brasil buscou um meio de projetar suas ações de política externa, encontrando no latino-americanismo uma referência que ganhou força nos anos 1950 e 1960.

Em 1980, há um novo rearranjo no enfoque regional, e a crise financeira que assolou a região fez com que a referência latino-americana perdesse a sua força<sup>8</sup>. Conforme Couto (2010), é nesse momento que se verifica uma reconfiguração do enfoque da política externa brasileira, pois a América do Sul sempre constou como uma das considerações geopolíticas brasileiras e passou a representar a plataforma regional referencial para a estratégia brasileira de inserção internacional. Mesmo que, em meados da década de 1990, já houvesse certa inclinação a essa direção, é no século XXI que se verifica a consolidação dessa tendência.

É nesse contexto que iniciativas ambiciosas de integração regional voltadas para a América do Sul são criadas. Em 1991, foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul) por meio do Tratado de Assunção, com os signatários Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Logo em seguida, em 1996, a Comunidade Andina (CAN), com base no Pacto Andino, também foi criada, tendo como signatários Bolívia, Peru, Colômbia, Equador e Chile.

---

<sup>8</sup> Outros pontos que influenciaram essa perda foram: 1) a anexação da economia mexicana aos Estados Unidos, por meio do NAFTA, e 2) o poder de atração exercido pelos Estados Unidos sobre os países centrais e caribenhos.

É importante ressaltar o que diferencia as iniciativas como o Mercosul e a CAN, criadas na década de 1990, da Unasul, criada no início do século XXI. Silva e Gil (2013) apontam que o caráter econômico-comercial do Mercosul e da CAN foi pautado pela era neoliberal, pois desde sua criação, tinham como enfoque o âmbito comercial, não levando em consideração questões políticas e sociais, e que, ao manter as disparidades e assimetrias, desenvolveu a integração regional de forma ineficiente. Por outro lado, a UNASUL foi criada com o intuito de alterar essa realidade construída pelo neoliberalismo, trazendo uma proposta de construção de identidade sul-americana. A UNASUL rompe com todas as propostas de integração até então vivenciadas pela América Latina, tendo como base de sua formação um viés, sobretudo, político.

Maciel (2014) versa sobre como esses três mecanismos, CAN, MERCOSUL e UNASUL, abarcados pelo processo de integração, tem buscado se desenvolver e consolidar visto que um desenvolvimento paralelo das três organizações ao mesmo tempo pode levar a um conflito de suas competências já que eles apresentam objetivos semelhantes. A autora aponta que as duas instituições mais antigas, Comunidade Andina e Mercado comum do Sul, apresentam-se com organismos sub-regionais e foram criados com objetivos marcadamente econômicos, mas que ao longo dos anos também incorporaram agendas políticas e sociais ao seu escopo. Já a UNASUL, projeto mais recente, que foi criado abarcando todos os países da região, possui finalidade mais política do que econômica.

No que tange às semelhanças, a autora argumenta que os grupos, embora tenham optado por modelos de integração diferentes para cumprir seus objetivos, “todos buscam algum nível de interação mais profunda entre seus países membros, e, em maior ou menor grau, compreendem as esferas econômica, política e social” (Maciel, 2014, p. 73).

Mas para além das semelhanças, argumenta-se que a atuação se dá de forma independente uns dos outros, cada qual possuindo sua estrutura institucional e normativa que é incompatível com as das demais instituições. A UNASUL diferencia-se ao propor um projeto muito mais ambicioso que os demais, considerando que a sua consolidação pode trazer benefícios estratégicos para a América do Sul, como a definição de posições comuns em comércio, desenvolvimento e bem-estar social, além de ampliar a influência política dos países-membros em instâncias internacionais. Sua abrangência também possibilita a adoção de projetos mais robustos para reduzir assimetrias entre os membros (Maciel, 2014).

Apreende-se, portanto, que as iniciativas até esse momento eram pautadas em um caráter econômico e comercial. A UNASUL não exclui a integração comercial, mas se torna mais abrangente ao definir como objetivo geral a construção de uma identidade e cidadania sul-americana, além de desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político.

Lafer (2001, p. 54) aponta que o discurso diplomático e político passou a reconhecer a América do Sul como a "circunstância do 'eu' diplomático brasileiro", pois, para o Brasil, a América do Sul não era apenas mais uma opção. A construção da paz na região passou a ser algo imperativo para a política externa brasileira, sendo uma condição importante para o desenvolvimento do espaço regional. Corroborando com tal discurso, diversas iniciativas foram lançadas. Dentre elas, a mais importante, ainda no governo de Itamar Franco, com Celso Amorim como chanceler, foi a criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (Alcsa)<sup>9</sup>, em 1993.

Levando em consideração o histórico e as dinâmicas da região, pode-se entender que a estratégia brasileira se define pela construção de um espaço próprio sul-americano. É a partir dos anos 2000, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que a América do Sul de fato se firma como região preferencial do Brasil.

Entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a convite de Fernando Henrique Cardoso, e em celebração aos 500 anos do descobrimento do Brasil, ocorreu a 1ª Cúpula de Presidentes da América do Sul. É durante esse encontro que a Iniciativa para a Integração Regional da América do Sul (IIRSA) é proposta. Essa, por sua vez, anos mais tarde, servirá de base para a criação da Unasul. Como apontam Meunier e Medeiros (2013, p. 647), durante essa primeira cúpula, discutiu-se como organizar a convivência, a cooperação e as coordenadas entre os Estados em diversos setores: desde o comércio, a infraestrutura e o tráfico de drogas até temas como informação e tecnologia.

Em junho de 2002, durante a Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, esse debate foi aprofundado e reiterado com a assinatura do Consenso de Guayaquil, o qual conferiu ênfase ao plano de ação da IIRSA. Entretanto, é na Terceira Reunião de Presidentes da América

---

<sup>9</sup> “A Alcsa pode ser entendida como uma reação da diplomacia brasileira à atração que o bloco econômico que se formara no norte das Américas exercia em alguns países vizinhos, com os quais o Brasil tinha um perfil de comércio bastante vantajoso. Era entendida como complementar ao Mercosul, implicando na ampliação de um mercado comum para, praticamente, toda a América do Sul. Frente ao sucesso inicial do Mercosul e, segundo aponta Moniz Bandeira, às dificuldades advindas do modelo de negociação adotado para a implementação da Alcsa, a iniciativa esmorece, e a integração da América do Sul volta a constar mais fortemente na agenda internacional brasileira a partir dos anos 2000” Moniz Bandeira (2003, *apud* Couto, 2010, p. 24)

do Sul, ocorrida em dezembro de 2004 em Cusco, no primeiro mandato do presidente Lula, que será fundada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), reforçando assim a pretensão de formar um bloco econômico entre os doze países: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. É também durante a Declaração de Cusco que se encontra um dos mais importantes apontamentos que demonstram o interesse e a intenção de ir além do plano econômico. Em seu item 1, está disposto que a comunidade estaria fundada sobre “uma identidade sul-americana e o compartilhamento de valores comuns”, voltada para o desenvolvimento dos povos e para a integração física (Meunier e Medeiros, 2013).

É possível concluir, portanto, que a região da América do Sul sempre teve grande importância para a Política Externa Brasileira. Como aponta Couto (2007, p. 162): “O Brasil já foi americano, latino-americano e, atualmente, é sul-americano.” É perceptível que a década de 1990 e a virada do século XX para o século XXI representaram grandes avanços, que serão mais tarde reforçados e intensificados nos governos Lula.

## **2 ARGUMENTOS PARA A CRIAÇÃO DA UNASUL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

As mudanças desencadeadas pelo fim da ordem bipolar, o 11 de setembro e a crise financeira de 2008 contribuíram para uma drástica mudança na conjuntura internacional e nas agendas globais, o que facilitou um maior ativismo e participação brasileira no cenário internacional. Tal mudança no cenário de política externa, entretanto, não foi o único fator que contribuiu para uma maior vontade de participar de arranjos e decisões globais.

No processo interno, a eleição de Lula em 2003 gerou uma alteração nas estruturas de poder. A Política Externa Brasileira era, em linhas gerais, desde 1960 orientada pela Política Externa Independente (PEI). Esta última tinha como princípios a universalização, a independência, a autonomia e a diversificação; e como características principais, uma visão de mundo sob a perspectiva Norte-Sul e não mais Leste-Oeste, além de preconizar a autonomia como forma de atuação externa, onde os interesses nacionais deveriam estar acima de questões ideológicas. A política externa do governo Lula, por outro lado, ficou marcada pela diversificação de parcerias (Pedroso, 2013).

Pedroso (2013) aponta que, no governo Lula, não houve uma ruptura significativa dos paradigmas históricos, mas sim uma mudança na forma de atuação, com maior apelo ao nacional-desenvolvimentismo. Ao se comparar com o governo anterior, é possível ter um panorama mais claro dessa mudança de atuação. O governo de Fernando Henrique Cardoso buscava, no âmbito internacional, inserir o Brasil nos arranjos internacionais já existentes, acreditando que, assim, o país obteria uma atuação externa mais autônoma, o que ficou conhecido como "autonomia pela participação" ou "autonomia pela integração". Já no governo Lula, a atuação externa foi caracterizada pelo que se denomina "autonomia pela diversificação", pois o enfoque esteve voltado para uma aliança Sul-Sul e para parcerias não tradicionais, com o objetivo de reduzir as assimetrias nas relações externas e aumentar a capacidade de negociação internacional do Brasil.

Sendo assim, o principal objetivo da Política Externa Brasileira no governo Lula era garantir ao Brasil status de potência e ser capaz de impor a sua agenda. Carolina Pedroso (2013) aponta que, para atingir o objetivo estabelecido, duas estratégias foram utilizadas: a primeira estratégia adotada foi a de atuar como um “pêndulo”, em que o país aceitaria a normatividade dos mecanismos de governança global, ao mesmo tempo em que tentaria mudá-los. A segunda estratégia girava em torno de ressaltar a especificidade da posição e do papel do Brasil.

A abordagem adotada permitiu, à época, que, do ponto de vista identitário, o Brasil se conectasse com os países do Sul Global sem entrar em contradição com sua identidade ocidental. A autonomia pela diversificação permitiu manter a tradição multilateralista, conferindo-lhe uma nova “capa”, onde o Brasil, ao dar ênfase ao desenvolvimento de novos fóruns e grupos, trouxe para o cerne da agenda global a sua própria agenda (Pedroso, 2013).

Partindo de outra perspectiva, Moraes (2015) corrobora com o debate ao apresentar o que ele chama de dimensões objetiva e subjetiva da integração a partir da perspectiva brasileira. Segundo o autor, “a condição de um país de múltiplos vetores no espaço sul-americano atribui ao Brasil a vocação e a responsabilidade de impulsionar a integração continental, ao mesmo tempo em que integra seu território e sua economia”. A dimensão objetiva brasileira tem suas bases na dimensão populacional, territorial, produtiva, comercial, de infraestrutura energética, de transportes e comunicação.

Desde a década de 1990, o Brasil já realizava um planejamento nacional fundamentado em eixos de integração territorial. A partir dos anos 2000, com a criação da IIRSA, esses eixos foram projetados em âmbito regional. Essa iniciativa, direcionada à integração logística da

região, foi incorporada pela Unasul por meio do Cosiplan. Ambas as ações se complementam ao alinhar a integração nacional ao processo de formação de um espaço sul-americano integrado, funcionando como bases estruturadas para a atuação do governo brasileiro (Moniz Bandeira, 2013 *apud* Moraes,2015).

Entretanto, essa liderança não decorre somente das características objetivas citadas acima; ela também requer características subjetivas, que devem estar presentes no campo político e se materializar de forma concreta na diplomacia brasileira ao propugnar a integração sul-americana. Moraes (2015) aponta que, antes da eleição de Lula em 2003, já existia uma dimensão subjetiva que buscava uma liderança integracionista, pautada na adoção de diretrizes de política externa que visavam promover maior autonomia para o Brasil no sistema internacional, ao mesmo tempo em que estivessem alinhadas com o objetivo nacional de desenvolvimento.

Tais diretrizes são baseadas em quatro pontos:

“a) eliminação da crônica vulnerabilidade externa do País nos campos econômico, político e militar, respectivamente, mediante geração de saldos comerciais e reservas internacionais por meio do setor externo da economia, com uma política ativa de promoção comercial, de busca de novos mercados e de reforço das negociações comerciais; inclusão do Brasil nos processos decisórios do sistema de governança mundial, em especial nas organizações multilaterais estratégicas nas áreas de segurança (ONU) e de regulação econômica, comercial, financeira (FMI, Banco Mundial e Organização Mundial de Comércio - OMC66); e pela construção de capacidade dissuasória no campo militar correspondente à estatura estratégica do país; b) preservação da autonomia do Estado brasileiro, mediante redução da vulnerabilidade externa, assegurando maiores margens de liberdade para a promoção do desenvolvimento necessário para converter em efetivo o poder potencial do País e para a recusa à adesão a normas assimétricas no nível global que comprometam o fomento de nossas capacidades em todas as expressões de poder;c) promoção sistemática do multilateralismo para reforçar a tendência à multipolaridade do sistema internacional; e d) construção de um “polo sul-americano de poder a partir de uma liderança não hegemônica, com a implantação de mecanismos de compensação, de reestruturação econômica e de firme redução das disparidades entre países na América do Sul”.(Moraes, 2015, p. 105-106)

Esses pontos e diretrizes norteariam, a partir de 2003, o que foi batizado de Política Externa Ativa e Altiiva (PEAA), formulada pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Moraes (2015) caracteriza a PEAA como uma política que visava garantir maior autonomia ao Brasil na busca por seus objetivos nacionais, com ênfase no desenvolvimento, tanto no sistema interamericano quanto no sistema internacional de relações. Andrade (2020) também afirma que a PEAA se contrapunha à visão de que os países latino-americanos e os países em desenvolvimento deveriam simplesmente seguir a agenda internacional imposta, sem

questionamentos. A prática descrita por Amorim deriva da ideia de reagir à agenda externa, ao mesmo tempo em que busca apresentar e implementar a própria agenda 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.

### **3 O AUGUE E O PROCESSO DE DESMANTELAMENTO DA UNASUL**

Barros (2023) aponta que ao analisarmos a perspectiva histórica, a integração da América do Sul, de fato, é recente, onde o espaço geográfico veio a possuir bases mais sólidas como categoria política e geopolítica na década de 2000, notadamente com a formalização da União das Nações Sul-Americanas.

Oliveira (2021) observa que a Unasul teve grande importância na atuação de crises regionais, como é o caso da Crise da Bolívia em 2008, o golpe de Honduras de 2009 e a crise do Equador em 2010. No seu auge, a UNASUL apresentou-se como um órgão capaz de solucionar crises e dilemas sul-americanos. Especial atenção deve ser dada à crise da Bolívia, em que a decisão de Evo Morales em distribuir os royalties de petróleo para todo o país e não somente para as regiões petrolíferas desencadeou protestos violentos em todo o país. A atuação do organismo contribuiu para evitar uma guerra civil no país através de sua rápida atuação em apoiar o governo de Morales e de isolar manifestantes, possibilitando uma resolução pacífica. Barros (2023, p 130) aponta que em “seu auge, a secretaria geral da Unasul chegou a ter entre 40 e 50 funcionários, mas com apenas sete deles sendo internacionais, que acompanham 12 conselhos ministeriais”.

A organização manteve o funcionamento com saldos positivos até meados de 2017. Para entender o que gerou o enfraquecimento da UNASUL e seu eventual desmonte em 2019, é preciso considerar tanto fatores internos quanto externos. Um dos primeiros pontos de grande impacto foi a mudança na configuração política, não apenas no Brasil, mas em todo o continente. Nesse período, ocorreu a interrupção da continuidade dos governos que haviam

fundado a instituição, como o fim dos mandatos de Lula no Brasil, de Chávez na Venezuela e de Cristina Kirchner na Argentina. Além disso, houve “uma decisão por parte da maioria dos países sul-americanos de suspender suas participações na organização, devido às discordâncias internas” (Oliveira, 2021, p. 20).

O fator decisivo para o enfraquecimento da organização, no entanto, ocorreu em 2017, quando os países da região não conseguiram alcançar um consenso para eleger um novo secretário-geral, após a saída do ex-presidente colombiano Ernesto Samper. Os países economicamente desenvolvidos e conservadores da organização apoiavam o embaixador argentino José Octávio Bordón, mas ele não contava com a adesão das nações autodenominadas "bolivarianas" — a Venezuela, o Equador e a Bolívia (Oliveira, 2021, p. 20). Como resultado, houve o desmonte gradual das operações do grupo. Sem consenso em 2017 para a escolha do novo secretário-geral e com a paralisação das atividades, em 2018 foi anunciada a suspensão da participação do Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru.

Antunes (2021) argumenta que, partindo do mesmo princípio, duas funções essenciais foram atribuídas à UNASUL, com objetivos distintos. A primeira função era a de responsabilidade por gerir as relações regionais sul-americanas, com foco na manutenção da democracia, no controle de crises inter-regionais e na reafirmação da soberania dos países da região, transformando a América do Sul em um polo de poder regional autônomo. A segunda função atribuída à organização estava diretamente ligada aos objetivos de política externa brasileira, sendo vista como uma ferramenta de inserção internacional autônoma e de projeção de poder pelo Brasil. No entanto, o autor argumenta que, embora essas funções parecessem convergentes, elas se tornaram contraditórias a longo prazo. Ao buscar maior projeção internacional através da Unasul, o Brasil priorizou seus próprios interesses nacionais em detrimento dos regionais, o que levou o país a manter a organização dependente de sua liderança regional. Isso impediu que a Unasul desenvolvesse autonomia própria. Como consequência, o que se observou nos anos seguintes foi o enfraquecimento da organização, acentuado pela descontinuidade dos governos na região.

Por uma outra ótica, Pedroso (2013) aponta que a ênfase em determinadas matérias, antes de ocorrer o processo de esvaziamento da instituição, acabava por privilegiar as necessidades do Brasil, o que corrobora para a ideia de que historicamente, os países menores e menos desenvolvidos da América do Sul, tendem a ver o Brasil também como uma ameaça imperialista. Isso cria uma dualidade, pois ao mesmo tempo é a vontade brasileira que atua como fator propulsor para o avanço do organismo.

Ademais, Jakeline Ferreira (2018) destaca o papel do presidencialismo na integração regional, especialmente no contexto da América do Sul. Ela observa que o processo de institucionalização da integração ocorreu por meio da cooperação intergovernamental, o que, a longo prazo, tornou o processo vulnerável às posturas ideológicas dos governos. Um exemplo disso é o fato de que, durante seu segundo mandato, Dilma Rousseff “colocou de lado o projeto de alcançar o protagonismo da região sul-americana por meio da UNASUL, priorizando as negociações no âmbito do Brics” (Ferreira, 2018, p. 116). Assim, é possível perceber que o presidencialismo exerce uma grande influência sobre a política externa brasileira, mesmo em um contexto de continuidade dos governos. Essa discrepância se acentua ainda mais com a ruptura no modelo de política externa que será trazida por Bolsonaro.

Em 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro à presidência da República, observou-se uma guinada radical nas diretrizes e orientações de política externa do Brasil, com o diplomata Ernesto Araújo à frente do Ministério das Relações Exteriores. Hirst e Maciel (2022, p. 4-5) destacam que na sua análise em busca de uma racionalidade para compreender a política externa no governo Bolsonaro, encontraram-se três pilares sobre os quais a mesma foi arquitetada. O primeiro pilar é denominado “núcleo político ideológico”, cujo objetivo é alinhar o projeto da Política Externa Brasileira (PEB) com o ideário da extrema direita internacional. O segundo pilar, voltado para a economia, é chamado de “política econômica liberal conservadora”. O terceiro pilar, intitulado “segurança e defesa”, busca alinhamentos externos para a militarização do Estado Brasileiro. Cada um desses pilares cumpre um conjunto de funções e possuem aplicações em âmbitos diferentes, como podemos observar no quadro a seguir:

<b>Pilares da Política Externa do governo Bolsonaro</b>			
<b>Âmbitos</b> <b>Pilares</b>	<b>Doméstico</b>	<b>Internacional</b>	<b>Regional</b>
<b>Núcleo político ideológico</b>	Insumo narrativo do projeto de poder nacional; aprofundamento dos vínculos de atores internos com governos e organizações identificados com o ideário da extrema direita internacional	Ativismo anti-globalista, alinhamento ao governo Trump e aproximação ao círculo de países com regimes de extrema direita	Desconstrução das iniciativas, projetos e compromissos do progressismo latino-americano
<b>Política Econômica liberal-conservadora</b>	Aprofundamento da agenda de reformas econômicas de cunho liberal, fortalecimento do agronegócio e defesa do capital financeiro	Atração de investimentos internacionais, reconfiguração da presença brasileira na economia internacional e preservação dos vínculos econômicos com a China	Preservação dos mercados sul-americanos, minimizando compromissos de reciprocidade, institucionalidade e de responsabilidades compartilhadas
<b>Complexo de Segurança e Defesa</b>	Controle militar de cargos ministeriais de primeiro escalão, ampla presença corporativa na administração pública federal; redefinição de parâmetros da Política Nacional de Defesa; acesso a fatias orçamentárias para o sistema de privilégios e fortalecimento de programas estratégicos	Fortalecimento da relação com os EUA (Comando Sul), reconhecimento como aliado extra-OTAN cooperação militar e em segurança com governos afins - como Israel, Emirados Árabes e Índia	Cooperação militar e de inteligência com regimes conservadores; militarização de controles meio-ambientais e de monitoramento de fronteiras na região amazônica, com foco nas divisas com a Venezuela

Fonte: Hirst; Maciel, 2022.

A aplicação dos pilares no âmbito regional proporciona um bom panorama para entender como se sucedeu a dinâmica na região na época. Em especial, destaca-se o pilar político-ideológico, que ao ser aplicado ao contexto regional, resultou na desarticulação de iniciativas, projetos e compromissos de viés progressista na América Latina. Ao mesmo tempo, a política econômica conservadora do Brasil ainda optava por manter os mercados sul-americanos, mas com uma redução nas responsabilidades e no grau de institucionalização que era previamente compartilhado na região.

Assim, sob o amparo desses pilares, em 2019, o Brasil formaliza sua saída da Unasul para integrar o Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul), como aponta Oliveira (2021, p. 21) "idealizado para substituir a Unasul, ideologicamente, em um novo contexto político". Segundo a análise de Carlos R. S. Milani e Diogo Ives (2023), durante esse período, o comportamento do Brasil oscilou entre um alinhamento automático com o governo americano e uma ausência de uma estratégia clara. Nos primeiros dois anos de governo, o Brasil buscou se alinhar com o governo de Trump, alinhamento que cessou com a eleição de Joe Biden. O

governo Bolsonaro, portanto, ficou marcado pelo abandono da postura de liderança regional na América do Sul e nas relações sul-sul, de maneira geral.

#### **4 GOVERNO LULA 3.0: O PROCESSO DE RETOMADA DA UNASUL**

Uma mudança significativa ocorre no Brasil em 2022 com as eleições presidenciais. No dia 30 de outubro, após um acirrado segundo turno, Lula foi eleito presidente para o mandato de 2023 a 2026, com 50,90% dos votos. Em seu discurso de vitória, Lula deu os primeiros indícios do que planejava para o campo internacional: "Vamos reconstruir a credibilidade, a previsibilidade e a estabilidade do país para que os investidores [...] retomem a confiança no Brasil" (G1, 2022). Entre os pontos destacados nesse primeiro momento, Lula mencionou que a política externa almejada buscaria um comércio internacional mais justo, a retomada de parcerias com países históricos em novas bases, o reposicionamento do Brasil no combate à crise climática e a luta por uma nova governança global.

Após a posse e com base no diagnóstico feito pela equipe de transição, o novo governo estabeleceu como prioridade dez medidas para os primeiros 100 dias de governo. Dentre essas medidas, estavam o retorno à UNASUL, a CELAC<sup>10</sup> e ao Pacto Global para Migrações<sup>11</sup>, com o objetivo de restaurar os posicionamentos diplomáticos anteriormente firmados pelo Brasil e reconquistar espaços de atuação perdidos durante a postura isolacionista do governo anterior. Além disso, foi identificado que a força de trabalho do Serviço Exterior Brasileiro era insuficiente para viabilizar a retomada do protagonismo almejado, apresentando lacunas de representação e falta de diversidade na composição do corpo de servidores. Segundo Belém Lopes (2024, p. 84), no campo orçamentário, é importante destacar que a reconstrução da política externa envolveu questões financeiras urgentes, como o "equacionamento de uma dívida de cerca de R\$ 5 bilhões, sob pena de o Brasil perder o direito ao voto em organismos internacionais, como a ONU, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)" (Lima, 2023, p. 87).

Em 6 de abril de 2023, foi promulgado o Decreto Executivo nº 11.475, que recepcionou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em sintonia com a

---

<sup>10</sup> Após dois anos da saída brasileira do grupo, em janeiro de 2023, o Brasil anuncia sua reincorporação, "de forma plena e imediata a todas as instâncias do mecanismo" (G1, 2023).

<sup>11</sup> O Brasil deixou de participar de iniciativas focadas na implementação do Pacto em 2019 e anunciou retorno em janeiro de 2023, com vistas a "reforçar o compromisso do governo brasileiro com a proteção e a promoção de direitos de mais de 4 milhões de brasileiros que vivem no exterior" (GOV.BR, 2023).

Argentina, que havia anunciado seu retorno no final de março de 2023, além do Chile e da Colômbia, que tomaram direcionamentos similares (Marques, 2023). A promulgação do tratado da Unasul nesse momento foi de vital importância, para que ocorresse a Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul<sup>12</sup>, também denominada de Consenso de Brasília. A iniciativa incluiu nove pontos focados no intercâmbio de pontos de vista e perspectivas para a cooperação e integração da América do Sul (Consenso de Brasília, 2023). Ela serviu como um mecanismo de consulta com o objetivo de fortalecer os laços entre os países da região sul-americana, promovendo a cooperação e projetando a voz da América do Sul no mundo. Considerando os desafios comuns aos países da região, 17 temas<sup>13</sup> foram estabelecidos no roteiro do Consenso de Brasília, com o objetivo de destacar a importância da integração regional.

Em seu discurso de abertura do encontro, Lula fez um panorama histórico sobre o processo integracionista da região, ressaltando a urgência de retomar uma perspectiva coletiva para a América do Sul e de que a integração, politicamente organizada, confiante e forte, possibilita ampliação no plano internacional da identidade latino-americana e caribenha. Ele aponta que no final do século XX, diversas iniciativas de âmbito sub-regional surgiram, como é o caso da Comunidade Andina de Nações (CAN), o Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e do Mercosul, mas que foi só na virada de século que se decidiu unir a região sul-americana, ressaltando assim a importância histórica da UNASUL:

“Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso convocou, nos anos 2000, a primeira cúpula de presidentes, as distintas posições políticas e ideológicas daquele momento não impediram que nossos países encampassem a ideia de futuro compartilhado e de construção de confiança mútua. Iniciamos, ali, um longo percurso, lançado com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, ou simplesmente IIRSA, e a convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Chile, Guiana e Suriname também se engajaram nesse esforço. Novo e decisivo impulso foi dado com a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), resultado da reunião de líderes em Cusco, Peru em 2004. Seguiram-se várias reuniões anuais de Chefes de Estado, que teve entre outros marcos, as de Brasília (2005) e Cochabamba (2006). Mas a CASA era apenas um foro, sem estrutura permanente. Após nova cúpula em Isla Margarita, na Venezuela, decidimos finalmente criar uma organização dotada de personalidade jurídica, sede e secretariado próprios. Em 23 de Maio de 2008, quando constituímos a UNASUL (há exatos 15 anos), aqui nesse palácio do Itamaraty, avançamos na institucionalização da nossa relação com instâncias como a Cúpula de Presidentes, o Conselho de Chanceleres, o Parlamento Sul-americano e 12 conselhos setoriais para enfrentar nossos desafios. Por mais de dez anos, a UNASUL permitiu que nos conhecêssemos melhor. Consolidamos nossos laços por meio de amplo diálogo político que acomodava diferenças e permitia identificar denominadores comuns [...]. Nossa

---

<sup>12</sup> Ocorrida em Brasília, em 30 de maio de 2023, a convite do presidente do Brasil, contou com a presença dos líderes de 12 países sul-americanos (Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela).

<sup>13</sup> Mudanças Climáticas, Combate ao Crime Organizado Transnacional, Comércio e Investimentos, Conectividade e Cooperação Transfronteiriça, Defesa, Desenvolvimento Social, Educação e Cultura, Geração de Energia, Financiamento para o Desenvolvimento, Gênero, Gerenciamento de Riscos de Desastres Naturais, Infraestrutura e Transporte, Integração Produtiva, Migração, Saúde e Segurança Alimentar (Consenso de Brasília.org).

América do Sul deixou de ser apenas uma referência geográfica e se tornou uma realidade política” (Veja, 2023).

Após realizar esse apanhado histórico, Lula contextualizou o cenário mais recente, depreendendo que o governo anterior rompeu com os princípios que tradicionalmente regiam a política externa brasileira, fechando portas para parcerias históricas e provocando um descolamento em relação ao seu entorno regional em temas de interesse comum. Por meio desse discurso, o Brasil reafirmou seu compromisso com a integração latino-americana, enfatizando que os elementos em comum superam as divergências ideológicas, pois, além da economia e do comércio, existe a busca pelo pertencimento a uma mesma comunidade.

Lula finalizou o discurso destacando que, mesmo com apenas sete membros plenos, a UNASUL continua vigente e é um patrimônio coletivo. Ele defendeu a necessidade de retomar seu processo de reconstrução, sem deixar de fazer uma análise crítica sobre os aspectos que não funcionaram. Além disso, advogou por mecanismos de coordenação mais flexíveis que proporcionem agilidade na execução das iniciativas.

## **5 ANÁLISE COMPARATIVA**

A análise comparativa do cenário que levou a criação da UNASUL em 2008, ambientada no segundo governo Lula, e a sua retomada em 2023, já durante o terceiro mandato, tem como fator essencial a influência das políticas externas implementadas pelos governos anteriores.

Como apresentado no tópico dois deste artigo, a política externa de Lula desde o seu primeiro mandato trouxe uma alteração nas estruturas de poder, principalmente ao optar por uma maior diversificação de parcerias. Ao mesmo tempo em que há uma alteração nessas estruturas, podemos observar que não há uma ruptura significativa dos paradigmas históricos, mas sim a ideia de que houve uma mudança dentro da continuidade.

Isso acontece porque no processo de transição do governo FHC para o governo Lula foram mantidas as linhas gerais de Política Externa Brasileira. Assim como FHC buscou na sua atuação externa por uma “autonomia pela participação” ou “autonomia pela integração” e que perpassava pela integração regional como forma de atingir a sua inserção internacional global.

Mas a mudança de atuação denominada Autonomia pela Diversificação, implementada posteriormente pelo governo Lula aprofunda a aliança sul-sul e as parcerias não-tradicionais,

dando maior enfoque à região sul-americana. No contexto de criação da UNASUL, percebe-se então que Lula se utiliza dos diálogos pré-estabelecidos pelo governo anterior, notadamente das cúpulas presidenciais da América do sul, e mais tarde, da IIRSA para assim aprofundar os diálogos consensuais e dar luz à instituição.

Entretanto, ao se comparar o processo de antes da retomada da Unasul em 2023, já durante o terceiro governo Lula, percebeu-se, em linhas gerais, a grande diferença que se baseou no processo de ruptura nas diretrizes que historicamente guiaram a política externa brasileira. Com aponta Hirst e Maciel (2022, p. 19), a articulação entre negacionismo e isolacionismo conferiu robustez a um perfil anti regionalista, e que produziu uma política de “má-vizinhança” e com poucas pretensões de ocupar espaços nas instituições regionais e globais. Lima (2023, p.84) também versa sobre tal processo de ruptura ao dizer que “o objetivo de alcançar os países desenvolvidos, e que guiou praticamente toda a inserção internacional do país desde o pós-Segunda Guerra, foi abandonado.”

Maria Regina Soares Lima (2023) aponta que, logo após a vitória de Lula, a mídia inicialmente destacou a continuidade da política externa do governo, rotulando-o como "Lula 3.0". Segundo a autora, essa interpretação reflete um "olhar pelo retrovisor". Essa percepção foi reforçada pela escolha de Mauro Vieira — ex-ministro das Relações Exteriores do governo Dilma Rousseff — para comandar a pasta em 2023. No entanto, a autora argumenta que há um equívoco em enxergar o atual governo como uma mera continuidade dos anteriores, justamente porque a realidade é dinâmica. As condições iniciais enfrentadas nos primeiros mandatos não se mantêm inalteradas, pois, mesmo que um líder ou governo retorne ao poder, o *status quo* jamais volta a ser exatamente o mesmo.

Barros (2023, p. 137-138) pontua que a revitalização da UNASUL representa um dos caminhos mais adequados “para corrigir os desacertos da política externa brasileira”, especialmente levando em consideração as grandes transformações que ocorreram nos últimos anos, com uma governança global que abarque a centralidade da questão ambiental e climática, além da polarização Ocidente/Oriente.

O autor, ao analisar sete diferentes iniciativas regionais, pontuou as principais potencialidades, especificidades e a importância da Unasul. Em primeiro lugar, a UNASUL tem como membros fundadores os 12 integrantes da América do Sul, diferentemente do Prosul que no seu auge, conseguiu reunir sete membros. Um segundo ponto importante é que a instituição consegue abranger uma ampla gama de temáticas, visto que onze dos seus conselhos

ministeriais possuem estatuto aprovado, com planos de ação que obtiveram consenso entre os doze países membros. Em terceiro lugar, a UNASUL, ao contar com reuniões de presidentes, têm a possibilidade de obter maior consenso em relação aos processos decisórios, em oposição a CELAC e o Prosul, que não possuem tratado constitutivo ratificado e nem secretaria geral. Por fim, a UNASUL é intergovernamentalista e interpresidencialista, contando com uma burocracia própria, o que permite garantir mecanismos de continuidade dos compromissos.

## 6 CONCLUSÃO

Passados dois anos após a promulgação que institucionalizou o retorno do Brasil a UNASUL, nota-se um cenário de reativação ainda incipiente. Isso ocorre porque a organização apresenta desafios respectivos aos âmbitos sociais, políticos e econômicos dos países que o compõem.

Marques Junior (2024) aponta que o processo de consolidação perpassa pela necessidade de superação das diferenças ideológicas vigentes, visto que “o esvaziamento da UNASUL aconteceu no mesmo momento em que houve uma mudança no perfil político-ideológico dos líderes de alguns países da região” (Marques Junior, p. 35-36). Em um aspecto mais amplo, o autor defende a necessidade da defesa da democracia, regime o qual permite o diálogo político entre correntes ideológicas divergentes e o combate ao extremismo ideológico, permitindo a busca por consenso que é essencial para o amadurecimento institucional.

Para Barros (2023), além da fragmentação política, outro desafio dos países sul-americanos envolve as dificuldades históricas e retrocessos econômicos da região. Assim, um dos objetivos é fazer com que a reconstrução seja um instrumento efetivo do desenvolvimento dos países membros, cabendo ao Brasil, buscar o desenvolvimento industrial dos países vizinhos, estimular a sua própria reindustrialização, buscar uma recuperação de laços ao retomar uma agenda sul-americana própria baseada na elaboração de temas permanentes e de que “não há possibilidade de avanços significativos na integração da América do Sul nessas áreas sem uma institucionalidade com uma estrutura própria” (Barros, p. 141).

Long e Suñe (2022) apontam que para que as futuras mudanças políticas não voltem a incapacitar a região, uma alternativa é buscar maior participação em matérias comerciais, para que elites empresariais também pudessem participar do processo de consolidação da UNASUL, pois segundo o Relatório do Center for Economic and Policy Research, “adicionar uma agenda

comercial a UNASUL, pode ajudar a consolidar um pacto político a longo prazo” (Long e Suñe, 2022, p.115) evitando assim que a instituição seja posta em contestação novamente. Assim, a maior participação dos atores econômicos permite gerar com o tempo, novos processos econômicos, sociais e institucionais pautados em políticas de estado ao invés de políticas de governo.

Como expressa Meunier (2013, p. 1) “No jardim de veredas que se bifurcam do multilateralismo sul-americano, a Unasul é criada com amplos objetivos políticos, sociais, econômicos, securitários e de infraestrutura, visando à convergência gradual das demais iniciativas de integração na região”, a instituição se diferencia ao abarcar um amplo espectro de temáticas, sendo a única pensada para a dimensão sul americana, mas que apresenta poucos avanços ao ser avaliada desde sua retomada. Entretanto, a longo prazo a organização pode trazer ganhos à região, considerando o seu potencial estratégico respaldado por uma institucionalidade já desenvolvida, e que pode ajudar a outros processos de integração e cooperação na América do Sul.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mayara Amaral de. A Política Ativa e Altiiva de Celso Amorim. **Diário das Nações**, 14 set. 2020. Disponível em: <https://diariodasnacoes.wordpress.com/2020/09/14/a-politica-ativa-e-altiva-de-celso-amorim/>. Acesso em: 23 set. 2024.

ANTUNES, Diego. O processo de declínio da Unasul: causas e consequências para o regionalismo sul-americano. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 131-149, abr. 2021. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n1.p131. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/22988>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BARROS, Pedro Silva. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: Revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional. **Dossiê Integração Latino-Americana**, São Paulo, n. 136, p. 113-144, jan./fev./mar. 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211785>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BBC. ‘Dinamizador’ da Unasul, Lula se despede do bloco. 2010. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101124\\_unasul\\_cj\\_pai](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/11/101124_unasul_cj_pai). Acesso em: 10 fev. 2025

BOERSNER, Demetrio. **Relaciones internacionales de América Latina: Breve historia**. 5. ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996. Disponível em: <https://eeihistoriaucv.files.wordpress.com/2016/02/boersner-demetrio-relaciones-internacionales-de-america-latina.pdf>. Acesso em: 26 set. 2023.

COMUNICADO DE BRASÍLIA, 1º de set. 2000. Disponível em: [https://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/comunicado\\_brasilia\\_esp.pdf](https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/comunicado_brasilia_esp.pdf). Acesso em: 17 abr. 2024.

CONSENSO DE BRASÍLIA. **Quiénes somos**. Consenso de Brasília, 2023. Disponível em: <https://consensodebrasil.org/pt/quienes-somos/>. Acesso em: 28 dez. 2024.

COSTA, Jackeline Ferreira da. **Integração regional na América Latina: a Unasul no contexto de ascensão e queda dos governos de esquerda**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/ba6e5021-80d2-475e-bdcb-5371c3fa963f/content>. Acesso em: 20 dez. 2024.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 159-176, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/gvBVsmPvV7mD5zZxzhRCBS/>. Acesso em: 23 abr. 2024.

COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/6591>. Acesso em: 23 abr. 2024.

G1. **Brasil retorna à Celac dois anos depois de ter deixado o grupo, que reúne América Latina e Caribe**. G1, 05 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/01/05/brasil-retorna-a-celac-dois-anos-depois-de-ter-deixado-o-grupo-que-reune-america-latina-e-caribe.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2025

G1. **Leia e veja a íntegra dos discursos de Lula após vitória nas eleições**. G1, 30 out. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/31/leia-e-veja-a-integra-dos-discursos-de-lula-apos-vitoria-nas-eleicoes.ghtml>. Acesso em: 28 dez. 2024.

GOV.BR. **Consenso de Brasília**. Ministério das Relações Exteriores, 30 mai. 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasil-2013-30-de-maio-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasil-2013-30-de-maio-de-2023). Acesso em: 28 dez. 2024.

GOV.BR. **Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular**. Ministério das Relações Exteriores, 05 de jan. 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular). Acesso em: 12 abr. 2025.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, p.1-28, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771>. Acesso em: 20 dez. 2024.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. Perspectiva, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001328285>. Acesso em: 14 jan. 2025.

LIMA, Maria Regina Soares de. A dialética da política externa de Lula 3.0. **CEBRI - Revista**, Ano 2, n. 5, p. 79-95, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/74/a-dialetica-da-politica-externa-de-lula-30>. Acesso em: 21 dez. 2024.

LOGUERCIO, Edgardo Alfredo. **Pan-americanismo versus Latino-americanismo: origens de um debate, na virada dos séculos XIX - XX**. 2007. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) — Universidade de São Paulo, São Paulo, cap. III, p. 52-76, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-11102012-100307/pt-br.php>. Acesso em: 14 jan. 2025.

LONG, Guillaume; SUÑÉ, Natasha. Hacia una nueva Unasur: Vias de reactivación para una integración suramericana permanente. **Center for Economic and Policy Research**, Washington, DC. 2022. Disponível em: <https://cepr.net/es/publications/hacia-una-nueva-unasur-vias-de-reactivacion-para-una-integracion-suramericana-permanente/>. Acesso em: 26 set. 2024.

LOPES, Dawisson Belém. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. **CEBRI - Revista**, Ano 3, n. 9, p. 80-102, jan./mar. 2024. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/141/a-politica-exterior-no-ano-inaugural-do-governo-lula-iii>. Acesso em: 22 dez. 2024.

MACIEL, Ana Paula Marcon. **Experiências de integração sul-americana: um estudo comparativo entre os casos CAN, MERCOSUL e UNASUL**. 2014. Monografia (Graduação em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/27753>. Acesso em: 2 fev. 2025.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Retorno da Unasul como projeto de integração regional na América do Sul e a necessidade de superação das diferenças ideológicas. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Florianópolis, Brasil, v. 9, n. 2, p. 16-39, 2024. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/10003>. Acesso em: 22 Dez. 2024.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: Identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/K9dZNHbV4n9LtdzgyxBj6Bn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2024.

MILANI, Carlos; IVES, Diogo. A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. **CEBRI - Revista**, Ano 2, n. 5, p. 127-146, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/78/a-politica-externa-brasileira-a-partir-de-2023>. Acesso em: 03 ago. 2024.

MORAES, Marcelo Viana Esteveão. **O Brasil e a Unasul: Integração Regional da América do Sul e Coordenação de Governo**. 2015. Cap. 4. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=24954&idi=1>. Acesso em: 02 fev. 2024.

OLIVEIRA, Beatriz Tenório de. Unasul e Prosul: uma perspectiva comparada das mudanças do regionalismo sul-americano. **O Cosmopolítico**, v. 8, n. 1, p.14-25, jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ocosmopolitico/article/view/54440>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SILVA, Inês dos Santos; GIL, Aldo Duran. A política externa do governo Lula frente à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). **Revista Horizonte Científico**, Uberlândia, v. 7, n. 1, p.1-23, set. 2013. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/horizontecientifico/article/view/17923>. Acesso em: 12 set. 2024.

UNASUL. Tratado Constitutivo da Unasul, 23 mai. 2008. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf). Acesso em: 14 de jun. 2024.

VEJA. **Veja a íntegra do discurso de Lula a presidentes da América do Sul**. 30 mai. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/veja-a-integra-do-discurso-de-lula-a-presidentes-da-america-do-sul>. Acesso em: 28 dez. 2024.