

A MODIFICAÇÃO DA POSTURA BRASILEIRA NA UNASUL: DA CRIAÇÃO À FORMALIZAÇÃO DA SAÍDA DO BLOCO (2008-2019)

*THE MODIFICATION OF THE BRAZILIAN STANCE AT UNASUR: FROM THE
BLOCK'S CREATION UNTIL BRAZIL'S FORMAL EXIT (2008-2019)*

Renata Moraes Simões¹

¹ Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. E-mail: renata.simoesm@gmail.com. ORCID: [0000-0001-6947-9521](https://orcid.org/0000-0001-6947-9521).

Recebido em: 11 set. 2019 | Aceito em: 04 dez. 2019.



RESUMO

Este artigo tem como intuito analisar a política externa brasileira no que concerne suas ações e posicionamentos acerca da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) no período que se estende de sua criação em 2008 até 2019, quando o Brasil e outros países denunciam seu tratado. O estudo se aprofunda na política externa brasileira dos governos Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro priorizando as ações de política externa voltadas ao entorno regional e à UNASUL. Para tanto, têm-se como base conceitual e teórica os trabalhos desenvolvidos sobre o regionalismo na América do Sul, bem como a evolução deste processo. A escolha deste tema para o estudo se justifica pela centralidade brasileira na criação do foro e sua recente saída, configurando uma temática atual para a compreensão das rupturas na política externa brasileira dentro das relações internacionais contemporâneas.

Palavras-chave: UNASUL; Brasil; América do Sul.

ABSTRACT

This paper aims to analyze Brazil's foreign policy regarding its actions and positions on the Union of South American Nations (UNASUR) in the period from its creation in 2008 until 2019, when Brazil and other countries denounce its treaty. The study explores Brazilian foreign policy in the governments of Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro prioritizing its foreign policy actions focused on the regional surroundings and UNASUR. For that, there is a conceptual and theoretical basis on regionalism in South America, as well as its evolution. The choice of this theme for the study is justified by the Brazilian centrality in the creation of the forum and its recent departure, configuring a current theme for understanding the ruptures in Brazilian foreign policy within contemporary international relations.

Keywords: UNASUR; Brazil; South America.

INTRODUÇÃO

A região sul-americana na perspectiva brasileira, até recentemente era tida como uma zona de relacionamento complexa e tensa. Grande parte dessa tensão derivou-se da ambição brasileira à uma liderança regional e seus laços com os Estados Unidos, fazendo com que houvesse certo receio de um Brasil imperialista na região. Com o fim da Guerra Fria e o fenômeno da globalização, o Brasil se vira para a América do Sul em busca de uma zona primária de ação.



Considerando a dificuldade de relacionamento entre os países, a aproximação entre Brasil e Argentina foi um dos fatores de construção de entendimento e confiança para que os países da região passassem a se aproximar e trilhar um caminho pelo regionalismo. O papel brasileiro dentro das iniciativas regionais e cooperativas, na maioria das vezes, tem destaque, como é o caso do MERCOSUL. Nesse sentido, a virada do milênio, a reconfiguração do regionalismo e um contexto propício colocaram o Brasil no centro das negociações para a criação da União das Nações Sul-Americanas, a UNASUL.

A partir dessa percepção, este estudo objetiva traçar um histórico da modificação da postura brasileira em relação à UNASUL desde segundo governo Lula (2008) ao governo Bolsonaro (2019). Sabendo ainda que o projeto de criação da UNASUL foi uma iniciativa do Brasil, questiona-se como foi a evolução da postura brasileira em relação ao bloco desde sua criação até a formalização de sua saída. Baseado nessa indagação, o presente artigo buscará demonstrar que houve uma transformação, ligada diretamente à mudança dos governos brasileiros, em relação a importância e primazia do bloco para a política externa brasileira, através da promoção de uma análise de política externa com base em artigos científicos, notícias e documentos oficiais.

Isto posto, a primeira parte se ocupará de traçar um arcabouço conceitual e teórico acerca do regionalismo na América do Sul. Em um segundo momento, haverá um breve histórico acerca da política externa brasileira desde o governo Lula até o governo Bolsonaro, com foco em três principais pontos: as linhas da política externa do governo, a relação do Brasil com a América do Sul e, por último, a posição do Brasil dentro da UNASUL. Por fim, traça-se uma análise, com base nas informações levantadas nas outras duas seções, com intuito de comprovação da hipótese.

1. REGIONALISMO E A AMÉRICA DO SUL: O CAMINHO ATÉ A UNASUL

Entendendo o fenômeno do regionalismo como uma política através da qual atores Estatais e não-Estatais buscam cooperar e coordenar estratégias em uma região em particular, associado ainda a um programa formal que, na maioria dos casos, culmina na construção de instituições, o encontro da América Latina com o regionalismo permite uma viagem pela história de formação da região (Söderbaum, 2008). A unidade da América Latina como uma região se faz presente em discursos que remetem às guerras de independência, quando as primeiras propostas de união surgiram. Apesar de haver uma semelhança cultural, linguística e religiosa, os obstáculos – derivados de uma herança colonial – prevaleceram e culminaram na divisão de países independentes (Malamud, 2010).



O estudo da evolução do regionalismo contemporâneo na América do Sul pode ser realizado a partir de três momentos principais: em primeiro lugar, a exaustão do regionalismo fechado e o processo de industrialização para substituição de importações; em segundo lugar, o esgotamento do regionalismo aberto que regeu os processos e iniciativas regionais no período de 1990 até aproximadamente 2005; e por fim, a emergência de um nova “fórmula” do regionalismo, que em resposta à anterior, atende às mudanças políticas vividas pela região, chamada regionalismo pós-hegemônico (Bragatti & Souza, 2016).

De todo modo, o impulso decisivo² para a integração latino-americana veio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com a proposta de alargamento dos mercados nacionais através da constituição de um mercado comum. O impulso promovido pela CEPAL no regionalismo latino-americano ocorreu em duas ondas: a primeira onda ocorreu em 1960, com o estabelecimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (LAFTA) e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a segunda levou à criação do Pacto Andino em 1969 e da Comunidade Caribenha (CARICOM) em 1973.

Iniciado no final da década de 80, o “regionalismo aberto”³ foi impulsionado por dois movimentos: os processos de redemocratização e a crise econômica desencadeada nas economias da região. As premissas do regionalismo aberto foram adotadas pela maioria dos países latino-americanos, buscando proteção através do estabelecimento de uniões aduaneiras para melhorar sua competitividade internacional. Estes esquemas regionais buscavam responder às reformas liberais propostas pelo Consenso de Washington, com a intenção de uma liberalização regional que a longo prazo deveria promover vantagens competitivas. Nesses acordos regionais de cunho econômico é possível identificar a incorporação de elementos do chamado “novo regionalismo” que para além dos interesses econômicos conseguiu lograr uma experiência de cooperação política na região fora do guarda-chuva da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Sanahuja, 2014).

Com a adoção do Consenso de Washington pelos países latino-americanos, fica clara que a lógica que embasa o regionalismo aberto é comercial e financeira, e o objetivo desse tipo de regionalismo além de combinar o interesse regional com abertura extrarregional, era de desenvolver uma forma eficiente de inserir esses países em um mundo globalizado (Malamud, 2010).

² O chamado “regionalismo fechado”, que caracterizou a primeira onda do regionalismo latino-americano.

³ Dando início à segunda onda do regionalismo.



Nos anos 2000, os regimes criados pelo regionalismo aberto deram indícios de exaustão. A ideia de que políticas de livre mercado eram eficientes caminhos para o desenvolvimento passaram a ser questionadas, uma vez que os maiores países da região que aderiram a políticas orientadas para o mercado, como Brasil e Argentina, entraram em crise. Por consequência desses eventos, houve a formação de um regionalismo considerado “light”, marcado pelo intergovernamentalismo (Bragatti & Souza, 2016).

A “onda rosa” do regionalismo latino-americano é conhecida também como regionalismo pós-hegemônico. A ideia de pós-hegemônico vem justamente da identificação de ideais hegemônicos no regionalismo aberto como a integração profunda, a inserção internacional e uma lógica ora Sul-Sul, ora Norte-Sul. A partir de 2003, houve transformações na região, com modificações políticas, ideológicas, econômicas e estratégicas. A essas modificações soma-se o giro político que ocorreu na América Latina no período, a partir da ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda que apesar de apresentarem divergências compartilham a oposição ao Consenso de Washington. Destarte, formou-se um grupo de países que partilhavam de uma ideologia e que rejeitavam as propostas do regionalismo aberto, tornando a região mais homogênea (Ruiz, 2016; Lima, 2013; Sanahuja, 2014).

A lógica do regionalismo pós-hegemônico é contrária à noção de livre comércio. A busca pelo desenvolvimento e preocupação com outros temas, não exclusivamente econômicos, configuram objetivos do regionalismo pós-liberal. A UNASUL, por exemplo, não se baseia em uma proposta de livre-comércio, mas sim de cooperação política, militar, financeira, na área da saúde e da infraestrutura. Para além disso, na etapa do regionalismo pós-hegemônico, os países se posicionaram contrários à lógica Norte-Sul, exemplificada na interrupção das negociações de um acordo com a União Europeia e na crítica de Hugo Chávez à ALCA na época (Ruiz, 2016; Sanahuja, 2014).

Fundada em 2008, a UNASUL demarca um processo inédito na história do regionalismo ao reunir todos e apenas os países sul-americanos. No âmbito da UNASUL, observam-se traços característicos do regionalismo pós-liberal, como é o caso do desenvolvimento de políticas multisetoriais em nível regional. A criação da UNASUL configura a cristalização das mudanças no mapeamento político da região, em um primeiro momento através da ascensão dos governos de cunho progressista – a chamada “primavera sul-americana”, e mais tarde, pela redefinição do modelo de inserção internacional dos países da região. Tendo em vista o ineditismo de sua conformação institucional, revela-se complexa a definição e conceituação do que é a UNASUL dentro do regionalismo.

2. BRASIL, AMÉRICA DO SUL E UNASUL



Ao se analisar a relação da política externa brasileira com a de seus vizinhos percebe-se que durante grande parte do século XX, a vizinhança era tida como uma região complexa e potencialmente hostil na visão de Brasília. Tal hostilidade liga-se diretamente às intenções brasileiras de assumir uma posição de líder na região, elevando, assim, o grau de desconfiança. Partindo da percepção dessa hostilidade, a posição brasileira seguiu uma orientação voltada para outros lugares do mundo. Essa orientação, no entanto, vem sendo transformada desde o fim da década de 70 e chegou a seu ápice nos anos 2000, com a ascensão de governos de esquerda e do regionalismo pós-hegemônico (Spektor, 2010).

De modo geral, percebe-se que a referência da identidade brasileira se modificou ao longo da história do país. Se a identidade internacional de um país reflete um conjunto de atributos que respondem à pergunta de quem ele é, a resposta brasileira mudou consideravelmente ao longo dos anos, tendo em vista que o país já foi americano, latino-americano, e mais recentemente, sul-americano. De fato, o que essas modificações representam é a busca por uma plataforma concreta onde o país consiga se inserir mais ativa e efetivamente na política internacional. De acordo com Lafer (2001), ao absorver a “Sul-americanidade” em sua identidade internacional, o Brasil procura construir e moldar iniciativas que fortaleçam essa dimensão. Ao fazer sua opção pelo componente sul-americano, o Brasil lança uma série de iniciativas em sua política externa com foco estritamente sul-americano, como é o caso da UNASUL.

2.1 O GOVERNO LULA: A CRIAÇÃO DA UNASUL

Com a posse de Lula da Silva em 2003, a política externa brasileira experimenta rumos mais proeminentes e autônomos. Em seus dois governos, a política externa brasileira desenvolveu-se com base na participação ativa do presidente, nas crenças na autonomia, universalismo e aumento da projeção, e com foco no processo de regionalismo sul-americano. São características da diplomacia do governo Lula: a ativa participação em arenas multilaterais, a busca pelo aumento do peso brasileiro nos órgãos internacionais de tradição, atuação internacional a partir de coalizões Sul-Sul e aumento e reforço da promoção do regionalismo e da integração na América do Sul (Ramanzini Junior, 2010).

O governo Lula fomentou a institucionalização de coalizões Sul-Sul e privilegiou a América do Sul como sua área de atuação foco. De certo modo, a política externa de Lula priorizou colocar o país a frente dos processos de regionalização, buscando assim vincular a criação da ordem na América do Sul sob a liderança brasileira. O Brasil, nesse sentido, ao adotar posições e comportamentos com a finalidade de consolidar consensos e promover a concertação política nos países vizinhos, busca também o



reforço da articulação entre a busca de incentivos ao desenvolvimento brasileiro e a pretensão à liderança regional.

O entorno regional brasileiro, caracterizado pela ascensão da esquerda na América do Sul e o foco do governo Lula na ação multilateral e a priorização da América do Sul, é marcado pela constituição da UNASUL em 2008. A centralidade brasileira no processo de formação na UNASUL e a consolidação da iniciativa é considerada o ápice da política externa do governo Lula. Dentre suas instâncias, a criação e aprovação do Conselho de Defesa Sul-Americano ainda no governo Lula teve grande importância para o Brasil e para a região. Uma vez que o CDS tem por pretensão consolidar a América do Sul como uma zona de paz e criar um consenso que fortaleça a cooperação regional em defesa, representa o ambiente propício para o desenvolvimento de uma identidade sul-americana de defesa. De acordo com Amorim (2016), a grande conquista para a região talvez seja o estabelecimento de um acordo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo o histórico de instituições ditadas pelos Estados Unidos.

Para o Brasil, e mais especificamente para o governo Lula, a UNASUL representa a expansão e consolidação da liderança brasileira na região, com base em seu protagonismo no processo de criação da organização. Em busca de evitar a subordinação brasileira ao eixo hemisférico, a estratégia de expansão circularia em torno de cinco eixos, dos quais a UNASUL é a unidade. Estes eixos são: em primeiro lugar, o fortalecimento do regionalismo, em segundo, a construção da identidade sul-americana de defesa, em terceiro, a articulação das indústrias nacionais em torno da liderança industrial brasileira, em quarto, um crescimento econômico duradouro que permita a emergência da classe trabalhadora, e por fim, a transformação da América do Sul em um polo dentro da relação multipolar do sistema internacional. Segundo Saraiva (2013), Lula deu à política externa brasileira um novo tipo de orientação que posicionava o país como protagonista do Sul. A atuação brasileira nos foros multilaterais era tida como predestinada a garantir os interesses dos países do Sul, ao passo que buscava garantir os interesses nacionais (Bragança, 2016).

Em 2010, ao final do governo Lula, é possível ver a UNASUL como resultado principal do posicionamento da América do Sul no contexto internacional. Segundo Celso Amorim (2016), com o advento do novo organismo, a América do Sul deixava de ser um conceito cartográfico e ganhava significado político. Em um balanço geral houve críticos descrentes da viabilidade da UNASUL, porém em seus primeiros anos de existência abriu espaços e superou obstáculos, contribuindo para a autonomia da região. Além de tudo, consolidou-se como uma instância importante para a negociação de crises regionais. O governo Dilma, sucessor do governo Lula, se inicia na tentativa de dar continuidade à política externa do governo anterior.



2.2 O GOVERNO DILMA: AS DIFICULDADES NA CONSOLIDAÇÃO DA UNASUL

A posse de Dilma Rousseff em 2011 concedeu à política brasileira a ideia de continuidade das linhas de governo iniciadas por Lula. No campo da política externa, Dilma deixou clara seu intuito em dar prosseguimento à política externa instaurada no governo anterior. De certo modo, na passagem de mandato parecia que não haveria grandes modificações. Matias Spektor (2014) afirma que a diplomacia de Dilma Rousseff não teve uma distinção conceitual da imprimida por Lula. Apesar da intencionalidade, a partir do primeiro mandato de Dilma, há um relativo declínio da atuação internacional brasileira se comparada a Lula. No caso específico da América do Sul, percebe-se um relativo recuo do ativismo regional brasileiro.

No entanto, o referido declínio e recuo derivam do contexto doméstico e internacional no qual o governo de Dilma Rousseff se situava. As dificuldades domésticas somadas à instabilidade política e econômica e à dificuldade do governo Dilma de articulação com o Congresso – principalmente após a reeleição – traçavam a crise política que acompanharia seu governo. Paralelamente, as atividades da “Operação Lava Jato”, afirmam Fuccile *et al.* (2017), reduziram consideravelmente a previsibilidade política brasileira, aspecto importante para a manutenção da posição brasileira na UNASUL. O contexto de instabilidade culmina em uma profunda crise institucional que em 2016 ocasiona a interrupção de seu segundo mandato através de um *impeachment*.

Ao longo de seu mandato, as relações entre a presidente e o Itamaraty foram se deteriorando. Pouco a pouco, outras agências do governo assumiram temas técnicos da agenda externa e assim, a diplomacia do Itamaraty que ao longo do governo Lula estabeleceu-se como defensora de uma política externa de maior participação nos temas da política global, viu sua influência esvaziada. Conquanto as visões de mundo e estratégias, bem como as perspectivas para a América do Sul tenham seguido “em vigor”, o comportamento brasileiro para o exterior experimentou uma redução em sua produtividade na política global e na esfera regional. A política externa brasileira assume, a partir do governo Dilma, um caráter reativo (Fuccile *et al.*, 2017).

Apesar disso, a consolidação do CDS, a incorporação da IIRSA pelo COSIPLAN e o apoio brasileiro, mesmo que com ressalvas, à criação do Banco do Sul representam a atuação brasileira em temas regionais. Passada a euforia inicial com a criação da UNASUL, era necessário dar início à fase de implementação das prioridades definidas, onde as dificuldades e obstáculos começaram a ser impostos ao organismo.

A modificação do cenário regional ficou a cargo da criação da Aliança do Pacífico em 2012 que reviveu debates acerca da revitalização de um regionalismo aberto que dividiu a América do Sul entre duas visões de regionalismo: a opção de abertura



comercial e aliança com os países da Ásia-Pacífico contraposta à UNASUL e o MERCOSUL de caráter pós-hegemônico.

O início do segundo mandato inicia-se na expectativa da recomposição das relações entre o Itamaraty e a presidente. Em pouco tempo, no entanto, essas expectativas foram frustradas frente o corte de recursos de agências brasileiras no exterior, em virtude da crise econômica doméstica. A América do Sul manteve sua posição de destaque, mas também teve a atuação do governo retraída, uma vez que as visões que operavam a aproximação brasileira com a América do Sul no governo Lula deixaram de funcionar no segundo mandato.

A presidente manteve uma postura favorável à manutenção de instituições consolidadas ou criadas no governo anterior. As afinidades com os governos sul-americanos de viés progressistas foram mantidas. No entanto, a retração da atuação brasileira na América do Sul pode ser vista na priorização de vínculos bilaterais e temas da pauta neo-desenvolvimentista, deixando de lado as iniciativas do CDS e outros conselhos da UNASUL. Em suma, a posição da política externa imprimida por Dilma Rousseff para a UNASUL, em específico, foi de caráter reativo e há que diga que até tímido, uma vez que não houve proposições de mudança, e muito menos a utilização do foro como um espaço de articulação dos interesses do governo. Dilma foi inercial na UNASUL, isto é, conferiu importância à dimensão da América do Sul e da instituição, entretanto se limitou em participar de forma protocolar.

Por último, o projeto regional defendido pelos governos do PT mostrava sinais de fraqueza antes mesmo do *impeachment*. A elite burocrática do país e setores da burguesia nunca demonstraram apoio ao projeto de regionalismo pós-liberal consubstanciado na dimensão política da UNASUL, na realidade por de trás da resistência da burguesia existe um favoritismo a uma opção estratégica associada ao capital externo e de subalternação à potência hemisférica. O processo de *impeachment* em 2016 que levou à presidência o vice de Dilma, é reflexo da transposição do centro político para a direita e do início de um período na história brasileira demarcado pelo desmonte com bases ideológicas.

2.3 O GOVERNO TEMER: O INÍCIO DO DESMONTE

Ao assumir interinamente o governo em maio de 2016, Michel Temer indicou para a pasta das Relações Exteriores o tradicional político do PSDB, partido tradicional da direita, José Serra, uma indicação sem precedentes e fundamento. Em sua posse, o novo ministro elencou o conjunto de diretrizes que orientariam a nova política externa brasileira, dentre elas: a utilização da diplomacia como reflexo dos valores da sociedade



brasileira e seus interesses econômicos, e o uso da diplomacia a que se colocasse a serviço do Brasil como um todo e não mais das preferências ideológicas de determinado partido político e seus países aliados (Serra, 2016).

Fica claro que o novo governo buscava, não somente na área da política externa, mas no governo como um todo, a desvinculação dos governos do PT através de uma “desideologização.” Outra diretriz impressa nas intenções de Serra é a diplomacia comercial que agiria no intuito de ampliar as possibilidades e oportunidades para as mercadorias nacionais, bem como a abertura de espaço para as empresas brasileiras e atração de investimentos. Corroborava com essa intenção, a forte pressão por um alinhamento com os Estados Unidos (Saraiva; Velasco Júnior, 2016).

No que concerne o entorno regional sul-americano, as atenções da chancelaria brasileira se voltavam para o comércio com a Aliança do Pacífico e para o fortalecimento do MERCOSUL. Tais posicionamentos deixam claro a pretensão de dar prioridade à dimensão comercial sobre a esfera política e social. Na esfera política regional, o que se percebe é o a ascensão de um conservadorismo social em toda a região, com o Partido Colorado no Paraguai, com Kuczynski no Peru, com Piñera no Chile, Macri na Argentina e a suspensão venezuelana do MERCOSUL, por exemplo. O cenário latino-americano, nesse sentido, passa a ser de crescente polarização com os países cujos governos eram de esquerda, como Equador, Bolívia e Venezuela.

O cerne da política externa brasileira para a América do Sul girou em torno do isolamento diplomático da Venezuela. Serra foi líder nos esforços que resultaram na expulsão da Venezuela do MERCOSUL, e Aloyso Nunes, seu sucessor, deu prosseguimento a essa vertente ao privilegiar a OEA como fórum de negociação e diálogo na região. Foi a partir desse isolamento e do privilégio concedido à OEA que a Venezuela encontrou espaço para aumentar o tom reacionário e anti-imperialista na UNASUL (Lima, 2013).

No âmbito da UNASUL as ações da política externa brasileira foram se endurecendo, e a crise do bloco tem início em 2017 com o posicionamento crítico do secretário-geral da organização, Ernesto Samper, ao processo de *impeachment* da presidente Dilma. A crítica não foi bem recebida no Brasil, assim como sua assinatura em um manifesto de defesa da candidatura do ex-presidente Lula às eleições gerais de 2018. Em sua crítica, Samper advertiu que o processo contra a presidente viria a representar uma ruptura e deixava o Brasil exposto à aplicação da cláusula democrática da UNASUL. Segundo Gazzola (2018) a resposta brasileira veio em equidade de criticismo alegando que as interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com seu mandato e suas funções. O que se percebe é um novo governo tentando sinalizar uma ruptura com os governos anteriores. De fato, o governo Temer marca uma ruptura com uma postura tradicional



baseada na cautela, que buscava evitar tensões ou declarações de força que poderiam reforçar a imagem, sempre presente no imaginário regional, de um Brasil de viés imperialista.

A UNASUL em si passa por dificuldades, principalmente vinculadas a impedimentos orçamentários devido à falta de pagamento da contribuição compulsória de diversos países, incluindo Brasil (Folha, 2018). Essa conjuntura organizacional acarretou o não-pagamento de seu corpo de funcionários e na perda de sua sede – este último também potencializado pela inatividade dos conselhos da organização.

Nos últimos anos as mudanças políticas na América do Sul causaram grande desestabilização na UNASUL, principalmente a emergência de um cunho ideológico conservador na região, a retomada de uma agenda neoliberal e a adoção de uma agenda de política externa por Brasil e Argentina que se coloca na contramão da cooperação multilateral e se mostra impregnada de questões ideológicas que repelem parceiros importantes (Cadoná; De Oliveira, 2018).

Em abril de 2018, a nova política externa brasileira sofreu mais um golpe contra a UNASUL, quando juntamente com Colômbia, Argentina, Chile, Paraguai e Peru enviam uma carta requerendo a suspensão temporária de sua participação na UNASUL, permanecendo no quadro geral Bolívia, Equador, Guiana, Suriname, Uruguai e Venezuela. Os países justificaram a decisão com base no estado “de anarquia” em que se encontrava a organização, bem como tentativa de superação de um quadro de “paralisia”, ao alegar um desperdício de recursos financeiros e estruturais e, por fim, exercer pressão sob a organização, em busca da nomeação de um Secretário-Geral permanente.

O histórico político que resultou na UNASUL invalida a noção trazida pelo governo de Temer de que a organização se trata de um “clube do Lula”, uma vez que a estratégia da qual a organização faz parte antecede e ultrapassa o governo Lula, sendo reflexo de um traço da política externa do Brasil desde a década de 1990. Do ponto de vista político, a suspensão indica uma ruptura com a estratégia de aproximação com a América do Sul e construção de confiança entre os países. Do ponto de vista econômico, a suspensão não encontra sustentação, uma vez que o montante de investimentos brasileiros na organização é exíguo se comparado ao total de gastos da União junto aos organismos internacionais.

Ao fim do governo Temer, o futuro da UNASUL e do regionalismo sul-americano na visão brasileira ficam incertos. A ascensão do governo de Jair Bolsonaro, eleito através de uma forte e agressiva campanha contra os governos do PT, exhibe a tendência de continuar o processo de “desideologização” da política externa brasileira através do esvaziamento das instituições estabelecidas pelos governos eleitos anteriormente.



2.4 O GOVERNO BOLSONARO: A FORMALIZAÇÃO DA SAÍDA DA UNASUL E O PROSUL

Com um forte discurso de ruptura, em 2019 é empossado o presidente Jair Bolsonaro. No intuito de dar continuidade ao que se chamou “desideologização” da política externa brasileira, Bolsonaro coloca à frente do MRE o diplomata Ernesto Araújo. Desde sua posse como ministro, Araújo verbaliza um denso questionamento às tradicionais ideias de multilateralismo e universalismo que por anos foram associadas à *práxis* do Itamaraty.

Em uma análise do primeiro trimestre do governo Bolsonaro não se consegue prever o que está por vir no campo da política externa, mas certamente se consegue identificar suas principais tendências. Torna-se cada vez mais evidente os traços de ruptura que a gestão atual pretende imprimir nas relações exteriores do Brasil contrapondo-se à continuidade mantida desde o fim dos anos 90. As transformações ocorrem na expectativa de demarcar uma via inovadora de atuação ao refutar o legado dos governos anteriores, bem como desconstruir seus vestígios.

As relações exteriores brasileiras até o momento são demarcadas pela busca do alinhamento personalista ao presidente Trump e da entrada brasileira na OCDE, que representam, na visão de Araújo, uma reparação histórica ao fato de que por décadas a política externa brasileira foi impregnada por uma ideologia antiamericanista e terceiro-mundista.

No que condiz com o entorno regional do Brasil, a priorização dada ao eixo estadunidense coloca a América do Sul em uma posição de desprestígio na diplomacia brasileira. Segundo Souza (2019), o perfil das viagens internacionais de Bolsonaro, por exemplo, revela a interlocução com países cujas lideranças se mostram mais favoráveis a suas ideias, caso do Chile, Israel e Paraguai. Diante da crise humanitária na Venezuela, o posicionamento assertivo de confronto direto a Maduro por parte brasileira fortalece a ascensão de governos direitistas e consegue isolar, cada vez mais, o país bolivariano. Soma-se a isso o reconhecimento de Juan Guaidó como autointitulado presidente da Venezuela, que corrobora com a retórica intervencionista pregada por Washington.

Diante desse cenário conjuntural, em abril de 2019, o Brasil, logo após Argentina e Uruguai, opta por denunciar o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), colocando fim à participação brasileira no organismo que passou a ser visto como institucionalização de viés ideológico de esquerda. A ideia de extinção da UNASUL, no entanto, vem desde a reunião presidencial ocorrida no Chile em março deste ano, onde Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Guiana e Peru



firmaram a Declaração Presidencial para a renovação e o fortalecimento da integração regional na América do Sul, centrada na criação do Foro para o Progresso da América do Sul, o PROSUL (Verdélío, 2019).

A ideia por trás do PROSUL é um ambiente de articulação que seja reflexo das aspirações e agendas dos atuais governos sul-americanos, contrapondo-se assim à UNASUL. Ao comentar sobre a criação do fórum, Bolsonaro afirma que o PROSUL representa o lançamento das bases para um novo espaço de diálogo e cooperação na América do Sul, com seus pilares lastrados na democracia, prosperidade e respeito às soberanias. O projeto do PROSUL prevê a criação de um mecanismo de coordenação de políticas públicas em temas de “defesa da democracia, independência de poderes, economias de mercado e agenda social com sustentabilidade”. Até o presente momento, no entanto, não se consegue prever a diferenciação na prática, tendo em vista que existem similaridades no projeto anunciado ao da UNASUL, uma vez a desvinculação do PROSUL com temas de uma agenda econômica, e priorização de temas energéticos, de defesa, saúde e infraestrutura (Vardélío, 2019).

A grande questão parece ser a troca de blocos regionais em detrimento da mudança de governo nos países. Na retórica, essa perspectiva se liga a um discurso recente acerca da flexibilização dos organismos internacionais. Na prática, quer dizer que novos governos chegam ao poder e apontam que as dinâmicas regionais estabelecidas em outros governos são engessadas e enviesadas. Logo existe a necessidade de se criar outro bloco e conseqüentemente inicia-se um processo de *overlapping* de regionalismos.

De modo geral, mesmo que muito recente, a postura assumida pela política externa brasileira no governo Bolsonaro demonstra a intencionalidade de ruptura com os governos do Partido dos Trabalhadores, esvaziando e invalidando seus legados, como ocorreu com a UNASUL. O esvaziamento da UNASUL é a forma que novo governo encontrou de findar qualquer aspecto que remetesse aos governos de Lula e Dilma e a alianças entre governos progressistas na América do Sul.

3. ANÁLISE DA POSIÇÃO BRASILEIRA NA UNASUL (2008-2019)

De uma forma geral, o que o revisionismo histórico permite aferir é de que a política externa brasileira direcionada à UNASUL depende exclusivamente da política partidária de cada governo. O que se nota é que houve um processo intencional de esvaziamento da UNASUL a partir da política externa no governo de Michel Temer, e a concretização desse esvaziamento no governo atual. O ponto-chave por de trás da intencionalidade, como apontam Saraiva e Velasco Jr. (2016), está na percepção de que a UNASUL era a



representação institucional da ideologia dos governos do Partido dos Trabalhadores e a sua “extinção” representaria o fim do legado da ideologia de esquerda na região.

Há quem diga que a UNASUL estava fadada ao fracasso desde o início, mas o que se viu através dessa análise permite aferir algumas coisas:

- i) A UNASUL foi a consolidação de um processo longo, iniciado ainda na década de 90, e ressignificou o regionalismo sul-americano e a identidade da região;
- ii) O Brasil teve papel protagonista na criação da UNASUL;
- iii) Apesar da criação no governo Lula, a UNASUL teria sua consolidação no governo Dilma, porém o cenário nacional e internacional criou barreiras que desviaram a ação e protagonismo brasileiro na UNASUL;
- iv) A conjuntura nacional de crise econômica e política criou insatisfação com o governo de Dilma, o que culminou no deslocamento do centro político para a direita;
- v) A posse de Michel Temer e a ascensão de governos de viés de direita em 2019 marca o início do desmonte oficial do aparato da UNASUL;
- vi) A desestabilidade do bloco pode ter sido ocasionada também por uma dificuldade de articulação de uma identidade regional sul-americana, tendo em vista as modificações constantes nas conjunturas nacionais;
- vii) A proposição da criação de um novo bloco que, assim como a UNASUL, prioriza temas políticos, energéticos, de defesa e infraestrutura reforça a ideia de destruição do legado progressista na América do Sul.

A tabela abaixo traz os principais pontos que relacionam cada governo a sua política externa, seu posicionamento para a América do Sul e, por último, para a UNASUL.



Tabela 1 – Política Externa Brasileira e UNASUL (2008 – 2019)

	Características da Política Externa	Política Externa para a América do Sul	Posicionamento na UNASUL
Governo Lula (2003 – 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço dos princípios de autonomia e universalismo; - Forte relacionamento com o Itamaraty; - Participação ativa nos foros multilaterais; - Busca pela liderança regional; - Integração sul-americana; - Priorização de coalizões Sul-Sul; 	<ul style="list-style-type: none"> - América do Sul como área de referência da política externa brasileira; - Forte diplomacia presidencial no subcontinente; - Fácil articulação com a região pela emergência de governos de viés semelhante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da UNASUL em 2008; - Organização tida como a protetora dos interesses sul-americanos no contexto internacional multipolar; - Utilização da organização como mediadora de crises regionais; - Instituição da Cláusula Democrática.
Governo Dilma Rousseff (2011 – 2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Política externa sem distinções conceituais da imprensa no governo Lula; - Esvaziamento do papel do Itamaraty; - Perda de vontade política na busca por uma liderança regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mantidas as afinidades com os governos progressistas sul-americanos; - Retração da atuação brasileira; - Priorização de negociações bilaterais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Posicionamento inercial e reativo dentro da organização; - Apoio à criação do Banco do Sul; - Engajamento brasileiro na missão na Venezuela; - Passividade brasileira na questão colombiana;
Governo Michel Temer (2016 – 2019)	<ul style="list-style-type: none"> - “Desideologização” da política externa; - Priorização do âmbito comercial sob o político; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforçamento do MERCOSUL; - Ruptura com a posição tradicional brasileira na região; - Isolamento diplomático da Venezuela; - Privilégio da OEA sob a UNASUL. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tensões derivadas do questionamento quanto à legitimidade do processo de <i>impeachment</i>; - Submissão da suspensão da participação; - Desestabilização da UNASUL.
Governo Jair Bolsonaro (2019)	<ul style="list-style-type: none"> - Revisionismo dos conceitos de multilateralismo e universalismo; - Intenção de revogar o perfil terceiro-mundista e anti-americanismo até então impresso na política externa; - Alinhamento com Washington. 	<ul style="list-style-type: none"> - Posição assertiva e problemática em relação à crise venezuelana; - Alinhamento e visitas presidências a países com lideranças e ideias similares ao governo; - Proposição de um novo bloco; 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização como representação da ideologia dos governos que a criaram; - Denúncia do Tratado Constitutivo e formalização da saída;

Fonte: Elaboração própria, 2019.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aspiração brasileira pela projeção internacional ao longo dos anos encontrou diferentes referências e, conseqüentemente, diferentes ambientes para projetar seus interesses e ambições. Até chegar à América do Sul, o Brasil teve referências na Europa, nos Estados Unidos, passou pela América Latina, mas se viu na necessidade de ampliar seus horizontes, escolhendo assim a América do Sul como sua principal área de influência. A aproximação e harmonização com a Argentina a partir da década de 1980, culmina na criação do MERCOSUL, configurando a entrada brasileira na região e na promoção da integração.

O caminho para a aproximação do Brasil com a região foi consolidado com a eleição de Lula e a impressão da sul-americanidade na política externa brasileira, caminho este iniciado desde a década de 90. Em uma conjuntura internacional marcada pela ascensão de governos de esquerda na América do Sul e o questionamento daquilo que os países da região adotavam como uma concepção de regionalismo, fez com que o regionalismo sul-americano fosse alterado para o que se conhece como regionalismo pós-hegemônico. Essa onda de regionalismo demarca a priorização de uma agenda multisetorial sob uma agenda econômica, trazendo para o debate regional uma gama de diferentes temas.

A UNASUL, nesse sentido, demarca o processo inédito que reúne todos os países sul-americanos sob um só organismo, de modo que a criação da UNASUL representou a criação de uma unidade sul-americana. Com seu forte viés político e o fomento à criação de uma identidade sul-americana, a UNASUL configura uma ruptura com o caráter integracionista econômico. Na concepção brasileira, no entanto, a UNASUL ganhou significados diferentes através dos anos.

No período analisado de 2008 a 2019, a UNASUL, na perspectiva da política externa brasileira, passa de ser considerada o auge da política externa para a América do Sul a ser considerada como representação ideológica e enviesada dos governos que promoveram sua criação. O regionalismo sul-americano, nesse sentido, sofreu com a crise política e econômica no Brasil, seguida pelo *impeachment*, pela crise na Venezuela, e pela ascensão de um governo de direita no Brasil em 2019 e em outros países da região.

O ponto é que o Brasil assumiu um papel central na criação da UNASUL e em sua consolidação, mas este último foi afetado por dificuldades domésticas enfrentadas pelo país. Ao invés de reestruturar e reforçar um projeto que tem suas bases desde antes do governo Lula, o atual governo brasileiro, assim como outros governos da região, optou por concluir o desmonte iniciado no governo anterior e colocar fim à participação brasileira no foro, propondo a criação de outra instituição deixando países como a Venezuela de fora.



A proposta de criação do PROSUL ainda é recente para se aferir algo, mas até o momento parece apenas uma resposta à necessidade do governo de substituir as dinâmicas regionais estabelecidas em governos passados. De um modo geral, o esvaziamento e saída da UNASUL foi a forma de extinguir o legado dos governos Lula e Dilma e isolar a Venezuela na região. A ruptura com a herança do PT e um novo projeto de regionalismo levanta questionamentos como por exemplo: o PROSUL, com um perfil mais flexível e menos institucionalizado, será capaz de levar adiante o ainda recente processo de cooperação, integração e regionalismo na América do Sul? Além disso, sabendo que a América do Sul, até o momento, não configurou uma área foco do governo Bolsonaro seria possível esperar que o Brasil buscasse uma posição de destaque na consolidação do novo bloco? Questionamentos como esses deixam a posição brasileira na região incerta e ameaçam a estabilidade de um relacionamento ainda recente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amorim, C. (2016) *A Grande Estratégia do Brasil: Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Unesp.

Bragança, D. A. (2016). 'A UNASUL como estratégia de expansão da liderança brasileira', *Revista OIKOS*, 15 (1) pp. 37-47.

Bragatti, M. C.; Souza, N. A. (2016). 'UNASUL: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contrahegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção)', *Revista Conjuntura Austral*, 7(35), pp.43-51.

Brasil (2016). Ministro das Relações Exteriores. (2016-2017: José Serra) Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo. Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo--de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio--de-2016> (Acesso em 05 de junho de 2019).

Cadoná, M. A.; De Oliveira, C. (2017). 'O complexo regional de segurança da América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL', *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais (RBPI)*, 6(12), pp.269-298.



Couto, L. F. (2006). *O Horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)*. 2006. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/Universidade de Brasília.

Folha de São Paulo. (2018). Renúncia de chefe expõe situação de penúria da Unasul. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuriada-unasul.shtml> (Acesso em: 06 de junho de 2019).

Fuccile, A.; Mariano, M. P.; Ramanzini Junior, H.; Almeida, R. A. R. de. (2017) 'O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011- 2014)', *Colombia Internacional*, 92, pp. 43-72.

Gazzola, A. E. T (2018). A política externa de Temer sob as reflexões atuais acerca do regionalismo sul-americano. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/artigos/a-politica-externa-de-temer-sob-as-reflexoes-atuais-acerca-do-regionalismo-sul-americano/> (Acesso em 05 de junho de 2019).

Lafer, C. (2001). *A identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.

Lima, M. R. S. de (2013). 'Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil', *Lua Nova*, 9, pp. 167-201.

Malamud, A. (2010). 'Latin America Regionalism and EU studies', *Journal of European Integration*, 32(6), pp. 637-657.

Nery, T. (2017). 'A política externa brasileira, as coalizões de poder e a UNASUL: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico', *Mural Internacional*, 8(2), pp. 250 -256.

Ramanzini Júnior, H. (2010). 'Uma análise da política externa do governo Lula da Silva', *Revista Debates*, 4(2), pp. 60-80.

Ruiz, J. B. (2016). 'Projeção, fragmentação e justaposição de processos: Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na America Latina e no Caribe', *Conjuntura Internacional*, 13(1), pp.16-21.

Sanahuja, J. A. (2014). 'Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC', in E. Hershberg, A. Serbin e T. Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y*



políticas exteriores en un entorno cambiante, *Pensamiento Próprio Edición especial*, 39(19), pp. 75-108.

Saraiva, M. G. (2013). 'Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010', *Relações Internacionais*, 37, pp.63-78

Saraiva, M. G.; Velasco Júnior, P. A. (2016). 'A política externa brasileira e o "fim do ciclo" na América do Sul: Para onde Vamos?', in J. A. Sanahuja (ed) *América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, *Pensamiento Próprio*, 21, pp. 295-324.

Söderbaum, F. (2008). 'Consolidating comparative Regionalism: From Eurocentrism to global comparison', In *Congress proceedings of GARNET 2008 Annual Conference, Sciences Po Bordeaux*, pp. 1-26.

Souza, L. E.S. de. (2019). As relações exteriores dos 100 dias de governo Bolsonaro. Disponível em: http://observatorio.repri.org/artigos/as-relacoes-exteriores-dos-100-dias-do-governo-bolsonaro/#_ftn1 (Acesso em 06 de junho de 2019).

Spektor, M. (2010). 'Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região', *Revista brasileira de política internacional*, 53(1), pp. 25-44.

Spektor, M. (2014). Diplomacia da transição. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomaciada-transicao.shtml> (Acesso em: 04 de junho de 2019).

Verdélío, A. (2019). Brasil formaliza saída da UNASUL para integrar PROSUL. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul> (Acesso em 07 de junho de 2019).

