ELÓI MARTINS SENHORAS
(organizador)

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS

EDITORA

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Questões Contemporâneas

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Questões Contemporâneas

ELÓI MARTINS SENHORAS
(organizador)

BOA VISTA/RR
2026

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Geane Ribeiro Silva Monteiro

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se70 SENHORAS, Elói Martins.

Relações Internacionais: Questões Contemporâneas. Boa Vista: Editora IOLE, 2026.

Série: Relações Internacionais. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-979656-6-3
https://doi.org/10.5281/zenodo.21465539

1 - Estudos de Caso. 2 - Mundo. 3 - Relações Internacionais. 4 - Teoria.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Relações Internacionais. IV - Série

CDD–327

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.
O presente livro contou com avaliação às cegas no sistema double-blind-review.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazer contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2026

CAPÍTULO 2

A Agenda da Extrema-Direita Brasileira Promoção do Esvaziamento Regional da Unasul (2008-2022)

A AGENDA DA EXTREMA-DIREITA BRASILEIRA NA PROMOÇÃO DO ESVAZIAMENTO REGIONAL DA UNASUL (2008-2022)[1]

Eduardo Grecco Corrêa[2]

A alternância na adesão aos blocos de integração sul-americanos reflete forças políticas e ideológicas que evidenciam a importância geopolítica da região. Marcada por movimentos pendulares entre a cooperação autônoma e o alinhamento externo, a América do Sul tem buscado construir uma arquitetura regional própria, permeada por tensões e esforços cooperativos contínuos.

A primeira década do milênio foi definida pela chamada "Onda Rosa", período em que a convergência de governos progressistas fomentou o que Riggirozzi e Tussie (2012) conceituaram como "Regionalismo Pós-Hegemônico", priorizando a autonomia política, a defesa de recursos estratégicos e o retorno do Estado como vetor de desenvolvimento, em contraposição ao receituário neoliberal dos anos 1990. Foi nesse momento que a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), composto pelos

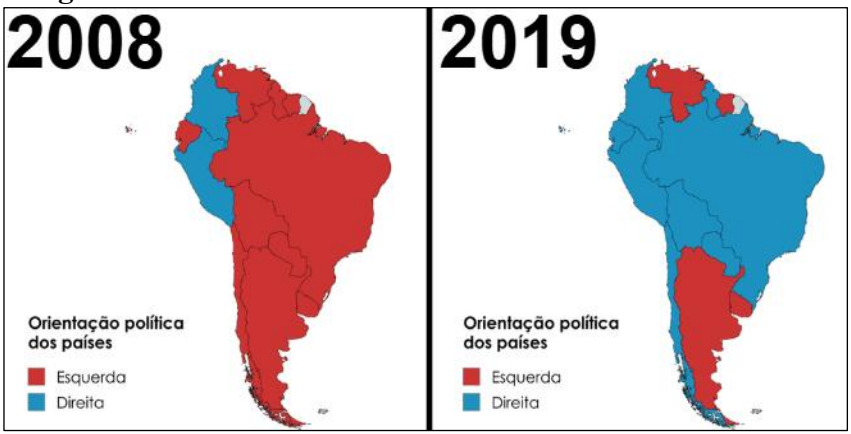
[1] O presente capítulo trata-se de um produto derivado de um trabalho de conclusão de curso em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) sob orientação do Prof. Dr. Charles Pennaforte.

[2] Pesquisador do Laboratório de Geopolítica, Relações Internacionais e Movimentos Antissistêmicos (LabGRIMA), bacharel em Internacionais e acadêmica do Curso Superior de Tecnologia em Comércio Exterior e do Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail para contato: eduardog04.correa@gmail.com

doze países do continente[3], foi instrumentalizada em 23 de maio de 2008 (UNASUL, 2008).

No entanto, a partir de meados de 2015, a região vivenciou uma abrupta inflexão com a 'virada conservadora', conhecida como a "Onda Azul", impulsionada pelo esgotamento do *boom* das *commodities* e por crises de legitimidade doméstica. Esse novo cenário resultou não apenas na alternância de poder, mas no desmantelamento sistemático das estruturas de concertação política vigentes substituindo a busca por autonomia regional por uma fragmentação diplomática e um realinhamento subalterno às potências tradicionais (SIMÕES, 2019). Essa mudança pode ser visualizada a partir da figura 1.

Figura 1 - A Onda Rosa e a Onda Azul na América do Sul



Fonte: Elaboração Própria (2026).

[3] Os países que compõem a América do Sul são: Estado Plurinacional da Bolívia, República Argentina, República Bolivariana da Venezuela, República Cooperativa da Guiana, República da Colômbia, República do Chile, República do Paraguai, República do Peru. República do Suriname, República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai.

Em 2019, sob o governo de Jair Messias Bolsonaro, sob um regime alinhado à extrema-direita global, a República Federativa do Brasil deixou oficialmente a UNASUL. Nesse sentido, a adesão a essa agenda resultou no que Almeida (2021) conceitua como isolamento, caracterizado pelo abandono dos fóruns de concertação política. Esse movimento culminou na formação de um vácuo institucional (MARQUES JÚNIOR, 2021), onde a destruição das estruturas da UNASUL não foi acompanhada pela criação de mecanismos substitutos eficazes, deixando a região desprovida de liderança cooperativa.

Verifica-se a transição de um projeto orientado pela busca de autonomia estratégica — simbolizado institucionalmente pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) — para um cenário caracterizado pela fragmentação regional e pela crescente subordinação a interesses extrarregionais. Tal mudança reflete transformações na distribuição de poder internacional e a influência da ascensão da nova direita global.

Conforme destacado por Saraiva e Júnior (2017), o Brasil detém peso político e econômico determinante para o êxito ou o fracasso dos mecanismos de integração sul-americanos. A compreensão das decisões e orientações adotadas no período de 2019 exige, portanto, a análise da visão de mundo que orientou a política externa de Jair Bolsonaro e as suas diferenças com governos anteriores.

Nesse contexto, o problema que anima essa pesquisa é de analisar em que medida a guinada da política externa brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) interferiu nos interesses de equilíbrio e cooperação regional. Assume-se como hipótese dessas ações que os objetivos subjacentes à agenda da extrema-direita no processo de desmonte da UNASUL, bem como os conflitos de interesses gerados na América do Sul a partir dessa

estratégia, a qual ultrapassa a interpretação de mera resposta a crises institucionais e se apresenta como uma ação deliberada de desarticulação do regionalismo sul-americano.

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, concentrando-se nos níveis regionais e governamentais de análise. O alicerce teórico fundamenta-se na Análise dos Sistemas-Mundo (ASM) de Immanuel Wallerstein, onde a hegemonia norte-americana encontra-se em um processo irreversível de declínio estrutural, iniciado na década de 1970 e acelerado no pós-Guerra Fria com o choque do petróleo e a estagnação econômica. O autor argumenta que a agressividade unilateral e o militarismo crescente de Washington nas últimas décadas não são sinais de força, mas sintomas de uma "superpotência solitária" que tenta conter a perda de sua autoridade econômica e política (WALLERSTEIN, 2004, p. 15). Essa dinâmica abre oportunidades tanto para novas potências globais, como a China, quanto para atores regionais, como os países da UNASUL, de articularem o seu protagonismo em distintas escalas geopolíticas.

Ademais, a pesquisa bibliográfica e documental, com consulta a fontes primárias — como documentos oficiais da UNASUL e discursos de deputados federais na Câmara — e fontes secundárias, incluindo artigos científicos e teses que examinam a política externa brasileira no período em questão e a crise do regionalismo sul-americano, disponíveis em bases de dados acadêmicos como o Google Acadêmico e o Scielo. O referencial teórico utilizado para a análise da integração regional (BRICEÑO RUIZ; LOMBAERDE, 2018; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; PUIG, 1987; UNASUL, 2008) política externa brasileira do Governo Lula (NERY, 2017; MACHADO *et al*, 2017; VIGEVANI; CEPALUNI, 2008), Governo Dilma (FUCCILLE *et al.* 2017; PATRIOTA, 2023; JESUS, RIBEIRO, 2020), Governo Temer (SILVA, 2019; SIMÕES, 2019; CAVALCANTE, 2018) e Governo Bolsonaro (BRICEÑO-

RUIZ, 2021; MOREIRA, 2020; MOTA; FORTE, 2023), além da análise da estrutura da PROSUL (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2021; CRUZ, 2020; MARQUES JÚNIOR, 2020) e da extrema-direita (DIBAI, 2020; MARQUES; CARLOS, 2025).

Diante desse cenário de erosão institucional e realinhamento estratégico, o presente artigo possui como objetivo analisar como a política externa do governo Bolsonaro (2019-2022) contribuiu para um vácuo regional na América do Sul, com foco no abandono da UNASUL e na adoção de uma agenda externa de extrema-direita. Como objetivos específicos, esse trabalho busca: (i) investigar o papel da UNASUL no contexto político regional entre 2008 e 2019; (ii) identificar os elementos centrais da política externa brasileira nos governos Lula e Dilma voltados à integração regional; e (iii) Compreender os vínculos entre o isolamento regional promovido pelo governo Bolsonaro e a agenda internacional da nova direita global.

O trabalho encontra-se estruturado em seções que abordam: o regionalismo pós-hegemônico e a consolidação da UNASUL (2008–2015); a guinada conservadora e a crise da integração regional (2015–2018); e, de forma central, a política externa do governo Bolsonaro, o isolamento regional e a consequente formação de um vácuo institucional, culminando na análise da criação do PROSUL.

Dessa forma, é a partir das divergências entre projetos políticos de integração e esvaziamento que se configuram os processos de transformação da geopolítica sul-americana. A análise da agenda da extrema-direita torna-se, assim, fundamental para a compreensão dos acontecimentos que conduziram ao desmantelamento da UNASUL, revelando disputas geopolíticas e conflitos em torno da definição dos rumos da cooperação e da autonomia no subcontinente.

A UNASUL E O PROJETO DE INTEGRAÇÃO PÓS-HEGEMÔNICA (2008–2015)

Origens do Regionalismo Sul-Americano

O estudo das origens do regionalismo sul-americano demanda a compreensão de que a América Latina possui uma tradição histórica própria de pensamento sobre a integração. Desde os primeiros movimentos de independência, a ideia de unidade regional foi impulsionada por figuras fundadoras como Simón Bolívar, cuja concepção visava a unificação de esforços políticos baseados em uma matriz cultural similar para enfrentar ameaças externas e resguardar a autonomia recém-conquistada. Somam-se a isso proposições econômicas inaugurais, como a união aduaneira sugerida pelo argentino Alejandro Bunge em 1909. Contudo, foi apenas a partir da segunda metade do século XX que esse "saber" histórico e empírico se transformou em teorizações formais, evidenciando que o regionalismo latino-americano possui especificidades sociopolíticas profundas (BRICEÑO RUIZ; LOMBAERDE, 2018, p. 263-264).

Nesse processo de formalização teórica, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) desempenhou um papel basilar. Sob a forte influência de Raúl Prebisch, a integração regional foi concebida como um mecanismo indispensável para a superação da vulnerabilidade externa e para promover a viabilidade dos países periféricos frente ao centro do sistema capitalista. A industrialização por substituição de importações, aliada à proteção tarifária, era vista como a forma primordial de absorver a mão de obra excedente, gerar mudanças tecnológicas e melhorar a distribuição de renda, configurando um desenvolvimentismo estruturalista que moldou as décadas seguintes (FITZGERALD, 1998; COLISTETE, 2001).

Paralelamente à vertente econômica cepalina, consolidou-se no âmbito político a Teoria da Autonomia, formulada por intelectuais como Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. Esses teóricos partiram da premissa de um sistema internacional estruturalmente hierárquico e estratificado para defender que a integração deveria focar na autodeterminação. A busca por autonomia — tecnológica, empresarial e diplomática — tornou-se a base para reposicionar a América Latina na ordem global solidária, contrapondo-se às dinâmicas de dependência das periferias e instruindo um posicionamento externo mais afirmativo (PUIG, 1987).

Entretanto, a partir da década de 1970 e, de forma mais contundente, nos anos 1990, a inserção neoliberal reorientou as práticas locais para um regionalismo estritamente comercial, isto é, aberto e hegemônico. A proliferação de acordos bilaterais e regionais gerou arranjos como o modelo *Hub and Spoke*, frequentemente centrado nos Estados Unidos, e o *Spaghetti Bowl*, caracterizado pela coexistência complexa e justaposta de múltiplos acordos que elevavam os custos de transação. Essa fase representou um distanciamento das ambições multidimensionais em prol de uma integração voltada à liberalização de mercados liderada pelas potências do Norte (BRICEÑO RUIZ; LOMBAERDE, 2018).

Apesar dessa rica produção endógena e de suas transformações, o regionalismo latino-americano não esteve imune à influência das matrizes europeias. A experiência da União Europeia (UE) serviu e continua servindo frequentemente como uma "caixa de ferramentas analítica" para estudiosos na região. Na prática, essa influência externa manifestou-se tanto de forma indireta quanto direta — seja por fluxos de ideias ou por fundos de cooperação —, moldando a burocracia e as propostas institucionais de blocos no continente. O denso debate sobre como equilibrar soberania intergovernamental e supranacionalidade levou, por exemplo, a Comunidade Andina a adotar estruturas fortemente

emuladas das europeias, instituindo Comissão, Parlamento e um Tribunal de Justiça supranacional, evidenciando o profundo impacto do normativismo europeu na governança vizinha (*Ibidem*).

Em nítido contraste com a arquitetura supranacional andina, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), concebido na década de 1990, consolidou-se sob um arranjo firmemente intergovernamental, alicerçado em uma dinâmica inter-presidencialista, prescindindo de instituições supranacionais fortes. Esse modelo, voltado prioritariamente para a evolução de uma zona de livre comércio até uma união aduaneira e, idealmente, um mercado comum, diverge estruturalmente das propostas inauguradas nos anos 2000. A UNASUL emergiu ancorada no chamado "regionalismo pós-hegemônico", que buscava transcender a agenda puramente tarifária do Mercosul ao priorizar a concertação política, a integração de infraestrutura e uma agenda robusta de defesa e segurança, operando sob uma lógica ampla de autonomia e não meramente de liberalização comercial (RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012).

É, portanto, a partir desse denso acúmulo histórico — que transita das formulações originais sobre autodeterminação e desenvolvimentismo até a importação seletiva de teorias exógenas — que se torna possível decodificar os ciclos do regionalismo sul-americano. A arquitetura da UNASUL buscou representar a materialização máxima dessa tradição histórica de forjar um bloco coeso e multidimensional. Compreender as raízes teóricas do regionalismo latino-americano é o pressuposto imprescindível para dimensionar a relevância da concertação estabelecida na primeira década do século XXI e, subsequentemente, avaliar os motivos políticos e estruturais que operaram para o rápido desmonte dessa mesma articulação autônoma.

Princípios e objetivos da UNASUL

A criação da UNASUL representou o coroamento de um processo de afirmação de uma identidade regional, contrapondo-se à histórica fragmentação da América do Sul e buscando estabelecer um novo polo no sistema internacional (NERY, 2016, p. 59). Diferentemente das iniciativas da década de 1990, marcadas pelo regionalismo aberto e pela hegemonia neoliberal, a UNASUL surgiu em um contexto de ascensão de governos progressistas que priorizavam a autonomia política e a cooperação em múltiplas esferas, transcendendo a dimensão puramente comercial (NERY, 2016, p. 59). A gênese da organização remonta às reuniões presidenciais do início dos anos 2000, culminando na Declaração de Cusco (2004), que lançou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), base para a futura organização consolidada pelo Tratado Constitutivo assinado em Brasília, em 23 de maio de 2008 (NERY, 2016, p. 68-69; UNASUL, 2008, p. 07).

O Tratado Constitutivo da organização estabelece como objetivo central a construção, de maneira participativa e consensual, de um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos (UNASUL, 2008, p. 08). Para tanto, a UNASUL fundamenta-se em princípios como o respeito irrestrito à soberania, a integridade territorial, a autodeterminação dos povos, a solidariedade e a redução das assimetrias regionais. Essa estrutura normativa reflete uma tentativa de superar o modelo de integração regido apenas pelas leis de mercado, incorporando uma agenda multidimensional que inclui defesa, infraestrutura, energia e políticas sociais (UNASUL, 2008, p. 08).

A institucionalidade da UNASUL foi desenhada para acomodar a heterogeneidade ideológica e econômica da região, funcionando como um mecanismo de construção de consensos

(NERY, 2016, p. 59). O Tratado prevê uma estrutura composta por órgãos como o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores e a Secretaria Geral, além de diversos conselhos setoriais específicos, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (UNASUL, 2008, p. 11; NERY, 2016, p. 70). Essa densa arquitetura institucional — especialmente em áreas sensíveis como a defesa — é o que permite classificar a UNASUL sob a ótica do regionalismo pós-hegemônico. Segundo Riggirozzi e Tussie (2012), esse modelo se diferencia por permitir que a organização atuasse não apenas como um bloco econômico, mas como um fórum de coordenação política capaz de projetar a região geopoliticamente, buscando autonomia em relação às potências tradicionais.

Um dos aspectos distintivos da UNASUL foi a ênfase na integração física e energética como motor do desenvolvimento regional. A organização incorporou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) sob o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), visando interconectar a região e superar gargalos logísticos históricos (NERY, 2016, p. 70). Além disso, a integração energética foi estabelecida como um objetivo específico para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região (UNASUL, 2008, p. 08), reconhecendo a importância estratégica desses ativos em um cenário global de disputa por recursos naturais e *commodities* (MACHADO *et al*., 2017, p. 04).

Além disso, a UNASUL se posicionou como uma resposta às limitações dos organismos hemisféricos tradicionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), frequentemente percebida como instrumento de influência dos Estados Unidos (NERY, 2016, p. 72). Ao excluir a participação direta de potências extrarregionais e focar estritamente nos doze países sul-americanos, a organização buscou fortalecer o multilateralismo e a vigência de

um mundo multipolar (UNASUL, 2008, p. 07). O projeto integracionista, portanto, não se limitava à cooperação técnica, mas possuía uma clara dimensão geopolítica de defesa da soberania e dos recursos naturais, buscando evitar a submissão aos interesses hegemônicos externos (NERY, 2016, p. 72).

Liderança brasileira e o papel da política externa progressista

A política externa brasileira durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) foi determinante para a viabilização da UNASUL, ao redefinir a América do Sul como prioridade estratégica e espaço vital para a projeção internacional do país (NERY, 2016, p. 64). Rompendo com a lógica de alinhamento automático às potências do Norte, a diplomacia brasileira adotou uma postura de "autonomia pela diversificação" e "solidariedade", buscando fortalecer os laços com os vizinhos regionais para ampliar seu poder de barganha no sistema global. O Brasil, detentor de cerca de 50% do PIB regional, assumiu o papel de *paymaster* e articulador político, utilizando sua capacidade diplomática para moderar tensões e construir consensos entre governos de diferentes matizes ideológicos (MACHADO *et al*., 2017, p. 06).

Nesse contexto, a estratégia internacional adotada pelo governo Lula pode ser conceituada como a busca pela "autonomia pela diversificação", modelo que se distingue das abordagens anteriores ao combinar a adesão aos regimes internacionais com uma política ativa de cooperação Sul-Sul. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007), essa orientação rompe com a lógica da "autonomia pela participação" — predominante na década de 1990 —, pois, em vez de buscar apenas a inserção nas estruturas de poder globais existentes através do alinhamento às potências tradicionais, o Brasil passou a priorizar parcerias estratégicas com países em

desenvolvimento. O objetivo central dessa diretriz era reduzir as assimetrias nas relações externas e ampliar a margem de manobra do país no cenário internacional, utilizando a diversificação de parceiros como instrumento para contrabalançar a influência hegemônica das grandes potências.

Consequentemente, a liderança brasileira na América do Sul não deve ser vista como um fim em si mesma, mas como parte integrante desse esforço de projeção global e defesa de interesses nacionais. A diplomacia brasileira entendeu que a construção de alianças regionais e extrarregionais robustas era fundamental para alterar a correlação de forças nos fóruns multilaterais, permitindo ao país negociar em melhores termos questões comerciais e políticas.

A liderança brasileira operou em uma dinâmica complexa de cooperação e competição com a Venezuela de Hugo Chávez. Enquanto a estratégia venezuelana priorizava um discurso anti-imperialista e confrontacional, materializado na ALBA, a diplomacia brasileira, conduzida por Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia, apostava em uma integração multidimensional, gradual e focada no desenvolvimento produtivo e na estabilidade política (NERY, 2016). Apesar das divergências metodológicas, a convergência entre Brasília e Caracas foi fundamental para superar obstáculos históricos à integração, permitindo a coexistência de diferentes modelos de regionalismo sob o guarda-chuva da UNASUL (NERY, 2016).

O conceito de autonomia sul-americana defendido pelo Brasil não se restringia à esfera econômica, mas avançava significativamente sobre a área de defesa e segurança. A liderança brasileira foi crucial na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), concebido como um fórum de consulta e cooperação para prevenir conflitos e fomentar medidas de confiança mútua, sem a tutela dos Estados Unidos (MACHADO *et al*., 2017). Ao propor uma estrutura de defesa regional autônoma, o Brasil

buscou garantir a proteção de recursos estratégicos, como a Amazônia e o Atlântico Sul, e consolidar a região como uma zona de paz livre de intervenções externas (NERY, 2016).

No entanto, a atuação brasileira também enfrentou desafios relacionados às assimetrias regionais. O superávit comercial estrutural do Brasil em relação aos vizinhos e a expansão de empresas brasileiras de infraestrutura financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) geraram, por vezes, desconfianças sobre as intenções de uma possível hegemonia brasileira. Para mitigar essas tensões, o governo brasileiro apoiou mecanismos de compensação, como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), e defendeu a necessidade de uma integração que promovesse o desenvolvimento social e a redução das desigualdades, princípios que foram incorporados aos objetivos da UNASUL (FERRARI FILHO, 2023; UNASUL, 2008).

A política externa progressista desse período compreendeu que a estabilidade e o crescimento do Brasil estavam intrinsecamente ligados ao destino da América do Sul. A aposta na UNASUL refletia a visão de que o país só poderia se consolidar como um polo de poder global se estivesse ancorado em uma região integrada e politicamente estável (NERY, 2016, p. 73). Essa estratégia de inserção internacional, baseada no *soft power*[4] (NYE*,* 2005*)* e na diplomacia presidencial, logrou êxito em projetar a UNASUL como um ator relevante na resolução de crises regionais, demonstrando a capacidade da região de gerir seus próprios problemas sem a ingerência da OEA ou dos Estados Unidos (MACHADO *et al*.,

[4] Soft Power para Joseph Nye , é a capacidade de um país influenciar comportamentos de terceiros através da atração e persuasão, em vez de coerção. Baseia-se na cultura, valores políticos e políticas externas, tornando a atração um instrumento de política internacional (NYE, 2016).

2017, p. 08).

Conquistas e desafios do projeto integracionista

Durante o período de 2008 a 2015, a UNASUL consolidou-se como uma das principais instâncias políticas para a resolução de crises na América do Sul. A organização demonstrou sua eficácia e autonomia ao mediar conflitos internos agudos, como a crise separatista na Bolívia em 2008 e a tentativa de golpe no Equador em 2010, ocasiões em que a pronta resposta dos líderes sul-americanos evitou a ruptura da ordem democrática e dispensou a intervenção da OEA. A criação da "cláusula democrática" no Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo reforçou esse compromisso, estabelecendo sanções para rupturas institucionais, como foi aplicado no caso do Paraguai em 2012 (NERY, 2016, p. 72).

No âmbito da defesa, a instituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) representou um marco histórico ao criar um espaço inédito de diálogo entre as Forças Armadas da região, focado na cooperação, na transparência de gastos militares e na construção de uma identidade estratégica regional (MACHADO *et al*., 2017, p. 05). O CDS avançou em iniciativas como o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), buscando formular uma doutrina própria e reduzir a dependência de treinamento e doutrina militar dos Estados Unidos (MACHADO *et al*., 2017, p. 05-07). Tais avanços sinalizaram a vontade política de tratar a segurança regional como um bem público sul-americano, livre de tutelas externas, como para a proteção da Floresta Amazônica (UNASUL, 2008, p. 66).

Com o CDS, surgiram diversas iniciativas que visam

> garantir o poder dissuasivo da região e demonstrar para o mundo que os países da região estão interessados em manter uma política própria e coordenada de proteção da região, sobretudo em se tratando da Amazônia e do Atlântico Sul. Acreditamos que o Brasil deve continuar a exercer um papel de protagonista nessas iniciativas tanto por ser o país com maior território quanto por ser a principal economia da região, pois possui em torno de 50% do PIB da América do Sul (MACHADO *et al*., 2017, p. 06).

Entretanto, o projeto integracionista enfrentou desafios estruturais persistentes, especialmente na esfera econômica. A integração produtiva e comercial permaneceu limitada, com o comércio intrarregional dependente de commodities e vulnerável às oscilações dos mercados globais, mantendo a região exposta a choques externos (FERRARI FILHO, 2023, p. 04; MACHADO *et al*., 2017, p. 04). Apesar da criação de conselhos voltados à economia e infraestrutura, a falta de uma arquitetura financeira robusta — como a proposta não concretizada do Banco do Sul de forma plena e a ausência de uma câmara de compensação regional efetiva — dificultou a mitigação das assimetrias econômicas entre os membros (FERRARI FILHO, 2023, p. 04).

Outro desafio crítico foi a dependência excessiva da sintonia política entre os chefes de Estado, o que tornou a organização vulnerável às mudanças nos ciclos eleitorais e ideológicos. A UNASUL foi impulsionada pela "Maré Rosa" (PIMENTA, 2014) de governos progressistas, mas a institucionalização de suas burocracias não foi suficiente para blindá-la contra a polarização política que se acirraria a partir de 2015 (NERY, 2016, p. 59; p. 73). A diversidade de modelos econômicos, com a coexistência de países voltados ao regionalismo aberto (Aliança do Pacífico) e outros ao regionalismo pós-hegemônico (ALBA/MERCOSUL), gerou tensões

internas que, embora geridas diplomaticamente no início, tornaram-se fraturas expostas com a mudança do cenário político regional (NERY, 2016, p. 66).

Por fim, a falta de supranacionalidade e a regra do consenso para a tomada de decisões, embora necessárias para garantir a soberania nacional, muitas vezes retardaram a implementação de políticas comuns e permitiram vetos paralisantes em momentos de divergência (UNASUL, 2008, p. 17). A dificuldade em transformar a retórica integracionista em políticas públicas concretas que afetassem diretamente a vida dos cidadãos — para além da resolução de crises de cúpula — contribuiu para um déficit de legitimidade social.

Assim, apesar de ter projetado a América do Sul como um ator geopolítico autônomo, a UNASUL chegou ao final desse ciclo pressionada por suas contradições internas e pela reação das forças conservadoras que buscavam realinhar a região aos interesses hegemônicos tradicionais buscando uma inserção internacional mais altiva. Contudo, essa autonomia dependia fortemente do alinhamento ideológico entre os presidentes, uma característica que se tornaria a principal problemática do bloco com a mudança dos ventos políticos regionais (NERY, 2016, p. 73).

A VIRADA CONSERVADORA E A CRISE DA INTEGRAÇÃO (2015–2018)

UNASUL e o Governo Dilma

A política externa do governo de Dilma Rousseff (2011–2016) em relação à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) deve ser compreendida sob a ótica de um cenário de transição e

restrições, marcado por um paradoxo entre a continuidade formal dos compromissos e uma progressiva perda de dinamismo político. Segundo Fuccille *et al.* (2017), diferentemente do período de bonança vivenciado por Lula, que se beneficiou de estabilidade econômica para projetar o Brasil, a gestão Rousseff enfrentou a deterioração das condições econômicas e políticas, o que impactou a capacidade do país de arcar com os custos da liderança regional. Essa mudança de contexto resultou em uma alteração de estilo: o "presidencialismo de coalizão" ativo do governo anterior cedeu lugar a um perfil mais técnico e discreto, com menor engajamento pessoal da mandatária nas articulações regionais (PATRIOTA, 2023).

No que tange à arquitetura institucional e à governança, a atuação brasileira caracterizou-se pela manutenção de um modelo intergovernamental de baixa institucionalização. Conforme apontam Fuccille *et al.* (2017), o Brasil buscou compatibilizar a autonomia nacional com o aprofundamento de vínculos regionais, evitando a criação de uma burocracia supranacional robusta. A cooperação em setores estratégicos, como infraestrutura e defesa, foi utilizada como vetor para vincular o desenvolvimento interno ao regional, notadamente através do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e do COSIPLAN. No entanto, a estratégia de alinhar iniciativas regionais aos planos nacionais de desenvolvimento (como o PAC e a Estratégia Nacional de Defesa) e a dependência de financiamentos via BNDES expuseram as contradições de uma integração que priorizava a expansão de corporações brasileiras sem fomentar assimetricamente os vizinhos (FUCCILLE *et al.*, 2017).

Essa abordagem reflete a tendência observada por Veiga e Rios (2011) de uma inflexão em direção a um pragmatismo econômico, onde a política externa tornou-se crescentemente subordinada à agenda doméstica de proteção à indústria e resposta à "desindustrialização". Com o fim do ciclo das *commodities*, a

capacidade do governo Dilma de financiar projetos regionais (via BNDES, por exemplo) e manter a coesão interna colapsou. Sem o 'combustível' econômico, a diplomacia presidencial perdeu fôlego, e o governo passou a voltar suas energias para a própria sobrevivência doméstica, negligenciando a liderança regional.

Apesar desse viés mais comercial, a UNASUL ainda demonstrou capacidade de atuação política no início do mandato, exemplificada pela rápida resposta à crise paraguaia de 2012 (PATRIOTA, 2023). Contudo, tal episódio foi uma das últimas demonstrações de força coesa, visto que o agravamento da crise econômica interna e o isolamento político a partir de 2013 contribuíram para o enfraquecimento da capacidade brasileira de sustentar iniciativas de longo prazo.

O declínio do ativismo brasileiro tornou-se agudo no segundo triênio do governo. Jesus e Ribeiro (2020) demonstram empiricamente esse recuo através da análise dos Projetos de Lei Orçamentária, que revelaram cortes significativos nas verbas para a política externa e para a cooperação internacional (como a atuação da ABC). Esse cenário de restrição orçamentária e instabilidade doméstica criou um vácuo de poder na região, permitindo que divergências ideológicas minassem a unidade do bloco. Embora Patriota (2023) argumente que a gestão tentou pautar-se pelo lema "continuar não é repetir", preservando a voz do Brasil no sistema multilateral, a análise estrutural sugere um desgaste evidente.

Por fim, a dinâmica política do período revela que a "era de ouro" da projeção internacional cedeu lugar a uma postura defensiva. Ao privilegiar fóruns globais como os BRICS em detrimento da consolidação institucional da América do Sul — evidenciada pela demora na ratificação do Banco do Sul —, o governo Rousseff expôs a fragilidade de uma integração dependente dos ciclos econômicos nacionais (FUCCILLE *et al.*, 2017; VEIGA; RIOS, 2011). O processo de *impeachment* em 2016 não apenas selou o fim desse

ciclo, mas também preparou o terreno para o desmantelamento da UNASUL e a mudança de paradigma nos governos subsequentes (JESUS; RIBEIRO, 2020).

UNASUL e o Governo Temer

A ascensão de Michel Temer à presidência, após o processo de *impeachment* em 2016, marcou uma inflexão substancial nas diretrizes da política externa brasileira, caracterizada pela busca de uma reorientação estratégica que priorizasse a recuperação da credibilidade econômica e a "desideologização" das relações internacionais. Segundo Silva (2019), o novo governo buscou construir sua legitimidade internacional distanciando-se do que classificava como "diplomacia partidária" dos governos petistas, promovendo um discurso de "universalismo" e "responsabilidade" que visava reconectar o Brasil aos centros dinâmicos do capitalismo global. Essa mudança de paradigma impactou diretamente a atuação do país nos foros regionais, substituindo a ênfase na concertação política autônoma, simbolizada pela UNASUL, por uma abordagem pragmática focada em resultados comerciais imediatos (TEMER, 2018).

No contexto sul-americano, essa nova orientação manifestou-se através de um progressivo desengajamento em relação aos mecanismos de integração política criados na década anterior. Conforme analisa Simões (2019), a UNASUL passou a ser percebida pelo Itamaraty não mais como um ativo estratégico para a projeção geopolítica do Brasil, mas como um fardo burocrático e ideológico, excessivamente vinculado à influência da Venezuela e do "bolivarianismo". A diplomacia brasileira, sob o comando de José Serra e posteriormente Aloysio Nunes, passou a privilegiar a aproximação com a Aliança do Pacífico e a flexibilização do

Mercosul, em detrimento do aprofundamento da institucionalidade sul-americana e portanto, promovendo o fim do regionalismo pós-hegemônico (CAVALCANTE, 2018).

A crise institucional da UNASUL agravou-se consideravelmente a partir de 2017, quando o cargo de Secretário-Geral ficou vago após a saída de Ernesto Samper, sem que os Estados-membros conseguissem chegar a um consenso para a nomeação de um sucessor. Simões (2019) aponta que esse impasse não foi acidental, mas sim reflexo da polarização regional e da estratégia deliberada de governos conservadores de paralisar o órgão decisório da instituição. O Brasil, alinhado à Argentina de Mauricio Macri e a outros governos de direita como os EUA utilizou a exigência de consenso como instrumento de veto, impedindo que candidatos apoiados pelo bloco bolivariano assumissem a liderança da organização (SILVA, 2019).

O isolamento diplomático da Venezuela tornou-se um vetor central na política externa de Temer, contaminando o ambiente de cooperação na UNASUL. Enquanto o governo brasileiro liderava a suspensão da Venezuela do Mercosul com base na Cláusula Democrática, no âmbito da UNASUL a estratégia foi o esvaziamento por inanição (CAVALCANTE, 2018). A retórica oficial brasileira passou a enfatizar a ineficiência administrativa e a "anarquia" institucional do bloco, preparando o terreno diplomático para medidas mais drásticas de ruptura que viriam a ocorrer no ano seguinte (SIMÕES, 2019).

O ápice desse processo de desmonte ocorreu em abril de 2018, quando o Brasil, em conjunto com Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, anunciou a suspensão de sua participação nas atividades da UNASUL por tempo indeterminado. Segundo Simões (2019), a justificativa oficial baseou-se na paralisia decisória e na falta de condições para o funcionamento da Secretaria Geral, mas, na prática, a medida representou um movimento

coordenado para inviabilizar a organização como foro legítimo de diálogo regional. A "Carta dos Seis", como ficou conhecido o documento de suspensão, selou o destino da organização ao retirar-lhe o suporte político e financeiro de seus principais mantenedores (SILVA, 2019).

Analiticamente, a postura do governo Temer pode ser interpretada como a transição de um regionalismo pós-hegemônico para um regionalismo liberal-conservador, onde a soberania política cede espaço ao alinhamento com interesses de potências extrarregionais. Cavalcante (2018) argumenta que essa "política de desconstrução" representou uma ameaça ao patrimônio diplomático brasileiro, pois abriu mão de espaços de autonomia e liderança que haviam sido construídos ao longo de décadas, deixando a região fragmentada e vulnerável. A narrativa de que a UNASUL era um "clube ideológico" serviu para legitimar internamente o abandono de um projeto de integração que, em sua origem, visava justamente mitigar as assimetrias regionais (SIMÕES, 2019, p. 14).

Nesse sentido, o legado do governo Temer para a integração sul-americana foi o estabelecimento de um "vácuo institucional" que facilitaria, posteriormente, a saída formal do bloco sob o governo Bolsonaro. Ao suspender a participação e deslegitimar a UNASUL, a gestão Temer não apenas interrompeu o ciclo de cooperação iniciado nos anos 2000, mas também institucionalizou a fragmentação como nova norma das relações regionais (SIMÕES, 2019).

A aposta no enfraquecimento da UNASUL em favor de arranjos mais flexíveis e menos compromissivos, como o Grupo de Lima ou o futuro PROSUL, demonstrou a preferência por uma inserção internacional subalterna, rompendo com a tradição de liderança cooperativa do Brasil na América do Sul (TEMER, 2018). A suspensão da Venezuela marcou, portanto, o fim da tolerância à pluralidade política que sustentava a UNASUL. Embora o governo

Temer tenha mantido a formalidade das instituições, sua postura de esvaziamento político preparou o terreno para o passo seguinte e mais radical: o abandono total do multilateralismo regional, que seria a marca registrada do governo Bolsonaro.

A POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO E O ISOLAMENTO REGIONAL

O alinhamento ideológico com a extrema-direita global

A caracterização da extrema-direita contemporânea deve ser compreendida como um fenômeno global complexo que mobiliza ressentimentos socioeconômicos e crises de representatividade para instituir modelos políticos marcadamente excludentes. Conforme Dibai (2020), o radicalismo de direita ascende disputando o poder por meio de performances exaltadas e narrativas autoritárias que fraturam a sociedade entre os "puros" e os inimigos da nação (*outgroups*), frequentemente associados a minorias, imigrantes ou opositores políticos. Essa matriz ideológica, impulsionada pelas fissuras da globalização e pela dinâmica polarizadora das redes sociais, rejeita de forma sistemática o pluralismo e corrói gradativamente as bases institucionais, operando sob uma perspectiva iliberal que atua como uma espécie de fascismo adaptado às vias eleitorais da democracia contemporânea (DIBAI, 2020).

No contexto brasileiro, essa mesma lógica global ganha contornos específicos por meio do que Marques e Carlos (2025) conceituam como um populismo de extrema-direita, nitidamente materializado no escopo do governo Jair Bolsonaro. Sob a perspectiva analítica da teoria do discurso, essa vertente extremista

caracteriza-se por uma densa articulação de significantes morais, políticos e religiosos, retroalimentando o constante estado de alerta e a polarização discursiva ao mobilizar o "povo verdadeiro" contra as instituições políticas tradicionais e a chamada "elite corrupta". Dessa forma, a extrema-direita se estrutura não apenas por meio da fabricação contínua de antagonismos e da dependência de lideranças personalistas, mas age deliberadamente para substituir o arranjo democrático tolerante por embates de fundo moral e negacionista, promovendo o retrocesso dos direitos civis e o deliberado desmantelamento das estruturas de cooperação institucional (MARQUES; CARLOS, 2025).

A política externa implementada durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) representou uma ruptura paradigmática com as tradições diplomáticas brasileiras de pragmatismo e multilateralismo, orientando-se fundamentalmente por uma lógica ideológica de alinhamento à extrema-direita global (MOREIRA, 2020). Este fenômeno não foi isolado, mas parte de uma "onda" conservadora e de um populismo autoritário que ascendeu em diversas partes do mundo, como nos Estados Unidos sob Donald Trump, na Hungria de Viktor Orbán e na Polônia de Andrzej Duda (MOTA; FORTE, 2023). A vitória de Bolsonaro inseriu o Brasil nesse circuito internacional, caracterizado por uma retórica "anti-establishment", crítica às instituições democráticas liberais e rejeição ao que seus ideólogos denominavam de "globalismo".

A política externa brasileira sofreu evidente influência da *Alt-Right* estadunidense, articulada por figuras ligadas a estrategistas como Steve Bannon. Essa vertente ideológica moveu uma 'guerra cultural' embasada no uso das redes sociais para a mobilização de afetos, como o medo e o ódio, rejeitando valores democráticos liberais em prol de uma pauta ultraconservadora (MOTA; FORTE, 2023). Nesse contexto, a diplomacia brasileira passou a operar sob uma lógica binária e existencial, inspirada no conceito schmittiano

de “amigo-inimigo”, onde o “Outro” (a esquerda, o globalismo, a China) é visto não como um adversário legítimo, mas como uma ameaça existencial a ser combatida.

O chanceler Ernesto Araújo, escolhido por critérios ideológicos em detrimento da hierarquia e tradição do Itamaraty, foi o principal operador discursivo dessa nova orientação. Em seu discurso de posse e atuações subsequentes, Araújo reivindicou uma suposta herança ocidental, cristã e liberal para justificar o alinhamento automático aos Estados Unidos e a aproximação com países governados pela extrema-direita, como Israel, Polônia e Hungria (MOREIRA, 2020). Essa postura resultou na definição de parceiros preferenciais baseada em afinidades ideológicas, rompendo com o princípio constitucional da diversificação de parcerias e do universalismo que historicamente pautou a inserção internacional do Brasil.

A retórica governamental, fundamentada em uma visão de mundo conspiracionista e anti-iluminista, buscou deslegitimar as instâncias internacionais de mediação de conflitos e governança global, percebidas como instrumentos do "globalismo" para impor regras contrárias à soberania nacional e aos valores judaico-cristãos. Para o bolsonarismo, o globalismo representava uma tentativa de grandes corporações e organismos internacionais de desrespeitar a vontade soberana dos Estados (MOTA; FORTE, 2023). Consequentemente, a política externa tornou-se um instrumento de política interna, voltada para a mobilização da base eleitoral radicalizada, em vez de servir aos interesses estratégicos de Estado a longo prazo.

Esse alinhamento ideológico teve reflexos diretos nas votações em foros multilaterais, onde o Brasil alterou posições históricas. Um exemplo notório foi a mudança no padrão de voto na Assembleia Geral da ONU em relação ao conflito árabe-israelense e aos direitos humanos, passando a se alinhar de forma quase

automática às posições dos Estados Unidos e de Israel, rompendo com a tradição de equidistância e defesa da solução de dois Estados (MOREIRA, 2020). Essa guinada ideológica gerou atritos com parceiros comerciais históricos, como os países árabes, colocando em risco mercados importantes para o agronegócio brasileiro em nome de uma pauta identitária e religiosa.

Além disso, a postura do governo brasileiro em relação à China, principal parceiro comercial do país, foi marcada por uma tensão constante entre a ala ideológica e a ala pragmática do governo. Enquanto o presidente e o chanceler emitiam declarações hostis e críticas ao modelo político chinês, setores ligados à agricultura e à economia buscavam conter os danos para evitar retaliações comerciais (MOREIRA, 2020). Essa dualidade gerou uma política externa errática, que oscilava entre a necessidade econômica e a pulsão ideológica, minando a credibilidade do país como parceiro confiável e reduzindo sua margem de manobra no sistema internacional.

Por fim, a adesão à rede da extrema-direita global manifestou-se na reorganização das forças conservadoras na região, que buscaram reconquistar o terreno perdido durante a "maré rosa". Esse movimento reflete uma estratégia de ruptura com o progressismo anterior, buscando reverter a tendência de governos de centro-esquerda através de novas articulações políticas e sociais (COELHO, 2017, p. 05). No contexto brasileiro sob Bolsonaro, isso se traduziu na retomada de uma lógica de inserção internacional voltada para o norte global e para parceiros ideologicamente alinhados, abandonando a prioridade dada anteriormente à cooperação Sul-Sul (BRICEÑO-RUIZ, 2021, p. 56). Essa estratégia resultou em um isolamento progressivo do Brasil, à medida que a diplomacia brasileira se desconectava das dinâmicas regionais e globais predominantes, apostando na desconstrução dos legados anteriores (BRICEÑO-RUIZ, 2021, p. 79).

O desmonte do multilateralismo e a saída da UNASUL

A política externa brasileira sob o governo Bolsonaro promoveu um desmonte deliberado das estruturas de multilateralismo regional, abdicando da liderança histórica do Brasil na América do Sul. A região, outrora caracterizada por um "regionalismo pós-hegemônico" voltado ao desenvolvimento, à cooperação política e à integração produtiva e social, passou a ser negligenciada. O governo substituiu a estratégia de autonomia por um alinhamento automático que ignorava a complexidade do processo de integração regional (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Essa aversão às instituições de integração sul-americanas não se materializou repentinamente, sendo um reflexo de convicções preexistentes. Desde seu período como deputado federal, Jair Bolsonaro já demonstrava em seus discursos um profundo desdém pelo envolvimento do Brasil com a governança regional. Um exemplo emblemático ocorreu em 09 de dezembro de 2014, quando o então parlamentar declarou:

> Este (Governo de Dilma Rousseff) agora na UNASUL se reunindo com a escória da América Latina, tratando, entre outras coisas, da abertura do espaço aéreo para os países da UNASUL. Cuba não faz parte deles, mas está no bolo. Além de tráfico de drogas, há tráfico de armas e munições! (BRASIL, 2014).

A retórica belicosa e ideológica traduziu-se, no poder executivo, no ato mais expressivo de desmantelamento da arquitetura regional: a retirada oficial do Brasil da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2019. A saída selou o fim do ciclo

pós-hegemônico, marcando o abandono de instâncias complexas de cooperação, como os conselhos setoriais de saúde e defesa, e rejeitando a premissa de que a integração deveria ir além do livre comércio (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Para substituir a UNASUL, o governo brasileiro, em conjunto com outras administrações conservadoras, articulou a criação do Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL). Essa manobra alinhou-se à estratégia de forças opositoras que buscavam uma transição do progressismo para a centro-direita neoliberal (COELHO, 2017). Contudo, o novo arranjo carecia da densidade institucional e da autonomia do período anterior, configurando um retorno ao "regionalismo aberto", no qual a integração é vista primordialmente sob a ótica comercial (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

A ruptura com o multilateralismo manifestou-se também na rejeição de mecanismos de concertação política pacífica. O Brasil abdicou de seu papel de mediador para adotar uma postura hostil contra vizinhos governados pela esquerda, notadamente a Venezuela. Ao aderir ao Grupo de Lima, o governo rompeu com a tradição diplomática de não intervenção, transformando a crise venezuelana em um vetor de polarização ideológica (MOREIRA, 2020).

No âmbito do Mercosul, a relação com a Argentina sofreu uma deterioração sem precedentes. A hostilidade presidencial em relação ao governo de Alberto Fernández paralisou o bloco, transformando-o em palco de disputas. O "hiperliberalismo"[5] do grupo ligado a Bolsonaro propunha reformas comerciais radicais e

[5] O hiperliberalismo, frequentemente associado ao ultraliberalismo ou fundamentalismo de mercado, é uma forma extrema de liberalismo econômico que prega a desregulamentação máxima, privatização de serviços essenciais e a minimização absoluta da intervenção estatal. Busca separar economia e política, tratando o mercado como a única forma de organização social (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

unilaterais, o que impediu avanços na coordenação de políticas conjuntas (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

A ideologização da política externa contaminou agendas de cooperação técnica, infraestrutural e social, áreas que anteriormente mitigavam assimetrias e promoviam o desenvolvimento endógeno. Esse isolacionismo foi intensificado pela atuação do chamado "gabinete do ódio"[6], que mobilizou redes sociais para atacar líderes regionais, corroendo a confiança mútua e inviabilizando o diálogo diplomático de alto nível (MOTA; FORTE, 2023).

A narrativa presidencial operou para deslegitimar as instituições anteriores, classificando-as como meros aparelhos ideológicos. Esse esvaziamento atingiu evidencia uma diplomacia focada na destruição do legado progressista sem a contrapartida de uma governança alternativa funcional, mantendo o bloco estagnado frente às demandas sociais e produtivas latentes (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Analiticamente, a aposta irrestrita no alinhamento aos Estados Unidos configurou um grave equívoco estratégico. À luz da análise dos sistemas-mundo, a vinculação rígida a uma hegemonia em erosão, em detrimento da diversificação de parcerias e do fortalecimento do "entorno estratégico", resulta invariavelmente em perda de relevância e isolamento em períodos de transição sistêmica (WALLERSTEIN, 2004; MOREIRA, 2020).

Em síntese, o período de 2019 a 2022 resultou em uma profunda fragmentação da governança sul-americana. A política

[6] O termo "Gabinete do Ódio" refere-se a um suposto grupo de assessores especiais que atuou no Palácio do Planalto durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). A estrutura é investigada no Supremo Tribunal Federal (STF) por supostamente disseminar notícias falsas (*fake news*), ataques a opositores políticos e ministros do STF, além de fomentar ataques às urnas eletrônicas e a instituições democráticas (MOTA; FORTE, 2023).

externa bolsonarista cumpriu seu objetivo primário de desconstrução, implodindo o sistema de coordenação sem estabelecer uma alternativa de consenso. O esvaziamento de fóruns como a UNASUL deixou a América do Sul mais vulnerável a pressões externas e incapaz de formular respostas conjuntas a crises transnacionais, instaurando um severo vácuo.

PROSUL E O VÁCUO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Impactos sobre a cooperação sul-americana

A transição da UNASUL para o PROSUL, a partir de 2019, representou uma profunda reconfiguração ideológica e institucional na cooperação regional. Com o intuito de desconstruir o regionalismo pós-liberal, governos de direita substituíram uma organização internacional consolidada — dotada de personalidade jurídica, orçamento e conselhos robustos — por um mecanismo flexível e de baixa institucionalidade, fundamentado essencialmente em declarações presidenciais (CRUZ, 2020; HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020).

Embora justificada por uma retórica de "desideologização", a formulação do PROSUL revelou-se uma estratégia excludente, focada no isolamento político de governos de esquerda, notadamente a Venezuela. Essa nova dinâmica substituiu o pluralismo diplomático por alinhamentos ideológicos temporários, fragmentando a unidade sul-americana e evidenciando que a integração regional permanece refém de um pêndulo político que inviabiliza a construção de políticas de Estado perenes (CAMARGO, 2025; HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020).

O desmantelamento do arcabouço institucional prévio gerou

retrocessos severos em setores estratégicos da cooperação. A paralisação de instâncias como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) comprometeu o portfólio de integração logística. Simultaneamente, a falta de uma coordenação sanitária robusta, antes provida pelo Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), resultou em respostas estatais fragmentadas e ineficazes durante a pandemia da COVID-19, expondo os altos custos diplomáticos e humanitários da flexibilização excessiva (CRUZ, 2020; MARQUES JÚNIOR, 2021).

A consolidação dessa nova arquitetura regional está intrinsecamente ligada à abdicação da liderança histórica do Brasil. O Estado brasileiro, que outrora atuava como impulsionador da integração, rompeu com sua tradição diplomática de busca por autonomia e adotou um alinhamento automático aos Estados Unidos. Essa inflexão gerou um vácuo político significativo, limitando a capacidade do país de influenciar os rumos geopolíticos do subcontinente e de mediar conflitos (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020; MARQUES JÚNIOR, 2021).

Configurou-se, portanto, um grave "vácuo institucional", caracterizado pela destruição das estruturas da UNASUL sem a edificação de substitutos funcionais. Desprovido de personalidade jurídica de direito internacional e ancorado estritamente na diplomacia presidencial, o PROSUL tornou a integração dependente da volatilidade dos mandatos executivos, carecendo de uma burocracia técnica independente capaz de garantir a continuidade de políticas públicas transnacionais (CAMARGO, 2025; MARQUES JÚNIOR, 2021).

Em suma, a opção por uma governança leve e desinstitucionalizada, agravada pela ausência de uma liderança brasileira construtiva e pelas rivalidades com parceiros estratégicos como a Argentina, resultou em um cenário de esvaziamento prático

da integração. O atual vácuo institucional não apenas enfraquece o enfrentamento de crises comuns, mas também mitiga a relevância geopolítica da América do Sul, relegando a região a uma posição desorganizada e subalterna no sistema internacional (CRUZ, 2020).

UNASUL x PROSUL

A comparação entre a UNASUL e o PROSUL revela duas concepções antagônicas de regionalismo, cada uma refletindo o contexto político de sua gênese. A UNASUL, criada durante a "maré rosa", surgiu como uma organização internacional com personalidade jurídica, visando a autonomia regional e a multipolaridade, enquanto o PROSUL emergiu na onda conservadora como um foro de consulta sem tratado constitutivo, focado na liberalização e no alinhamento ao norte global (CAMARGO, 2025).

Do ponto de vista estrutural, a diferença é abissal: a UNASUL contava com uma Secretaria Geral, diversos Conselhos Ministeriais e institutos especializados, configurando um "*lock-in*" institucional que buscava perenidade. O PROSUL, em contrapartida, rejeita a "burocracia excessiva" e opera através de grupos de trabalho *ad hoc* e declarações presidenciais, o que, embora reduza custos, elimina a memória institucional e a capacidade de execução técnica de projetos (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020).

No que tange ao escopo temático, a UNASUL abrangia uma agenda multidimensional que incluía defesa, saúde, infraestrutura, desenvolvimento social e identidade cultural. O PROSUL, por sua vez, apresenta uma agenda reducionista e genérica, focada prioritariamente em segurança e defesa sob uma ótica de combate ao crime, negligenciando as pautas de desenvolvimento social e

redução de assimetrias que eram centrais no modelo anterior (CRUZ, 2020).

A questão da democracia também é tratada de formas distintas: ambos possuem cláusulas democráticas, mas a aplicação no PROSUL é utilizada instrumentalmente como critério de exclusão prévia, especificamente direcionada à Venezuela. Na UNASUL, a cláusula democrática servia como mecanismo de preservação da ordem constitucional entre os membros, tendo sido ativada em crises institucionais no Equador e Paraguai com o objetivo de mediação (MARQUES JÚNIOR, 2021).

A composição dos membros ilustra o caráter excludente do novo modelo. Enquanto a UNASUL logrou reunir todos os 12 países da América do Sul em um projeto plural que acomodava divergências ideológicas, o PROSUL nasceu desfalcado, sem a participação de países importantes e marcado pela exclusão deliberada de governos de esquerda, o que limita sua legitimidade como representante de toda a região (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020).

Em termos de resultados para a integração física, a substituição da UNASUL pelo PROSUL representou um claro retrocesso. O descarte do planejamento estratégico do COSIPLAN em favor de enunciados vagos sobre infraestrutura demonstra a falta de compromisso do novo foro com a integração produtiva e logística, transformando a cooperação em um exercício retórico sem impacto material na realidade dos países (CRUZ, 2020).

Finalmente, a análise comparativa indica que o PROSUL não se constitui como uma evolução ou modernização da UNASUL, mas como uma ferramenta de desmonte. Ao substituir uma organização complexa e abrangente por um foro simplificado e volátil, a região trocou a construção de uma governança robusta pela precarização das relações diplomáticas, enfraquecendo a posição negociadora da

América do Sul perante o mundo (CAMARGO, 2025; CRUZ, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que a transição da UNASUL para o Foro para o PROSUL não representou apenas uma alteração de nomenclatura ou de desenho institucional, mas uma profunda ruptura paradigmática na inserção internacional do Brasil. A hipótese central confirmou-se: a política externa sob o governo Jair Bolsonaro instrumentalizou a diplomacia regional para fins de legitimação interna e alinhamento à extrema-direita global, promovendo um esvaziamento deliberado do multilateralismo sul-americano.

A análise histórica resgatada ao longo do estudo evidenciou que a UNASUL, estruturada majoritariamente durante o ciclo progressista, constituiu a experiência mais sofisticada do chamado "regionalismo pós-hegemônico". Sob a liderança ativa do Brasil, que assumiu os custos da integração na condição de *paymaster*, a organização funcionou como um mecanismo vital de concertação política, segurança e projeção geopolítica, materializando um projeto de Estado que atrelava o desenvolvimento nacional à estabilidade e à prosperidade do entorno regional (BRICEÑO-RUIZ, 2021).

Iniciada no governo de Temer e radicalizada de forma inédita sob a gestão de Bolsonaro, a estratégia de ruptura ancorou-se em uma retórica de "desideologização". No entanto, paradoxalmente, as ações brasileiras revelaram-se profundamente ideológicas, marcando o abandono da tradição diplomática de autonomia em prol de uma postura de isolamento perante os vizinhos.

Essa inflexão foi fortemente influenciada por vertentes da

Alt-Right internacional. A diplomacia, historicamente pautada pela construção de consensos e pela resolução pacífica de controvérsias, converteu-se em vetor de polarização. O uso de táticas retóricas belicosas e de mobilização digital para atacar líderes vizinhos corroeu a confiança mútua e transformou parceiros estratégicos em antagonistas, notadamente na condução das crises com a Venezuela e a Argentina (MOTA; FORTE, 2023; MOREIRA, 2020).

Como alternativa ao suposto viés ideológico da UNASUL, o Brasil encabeçou a criação do PROSUL. Promovido sob a promessa de ser um mecanismo flexível e desburocratizado, o novo foro provou ser, na prática, a institucionalização de um vácuo de governança. O PROSUL nasceu desprovido de personalidade jurídica de direito internacional, sem orçamento próprio e sem instâncias vinculantes, operando primordialmente como um clube de exclusão destinado a isolar governos de orientação política divergente (HERNÁNDEZ; MESQUITA, 2020).

A consequência direta dessa substituição foi a consolidação de um severo "vácuo institucional". Ao destruir as bases da UNASUL sem erguer um substituto funcional equivalente, o Brasil tornou o processo de integração refém da volatilidade da diplomacia presidencial e das afinidades pessoais entre chefes de Estado. Sem uma burocracia técnica permanente, impossibilitou-se a continuidade de políticas públicas transnacionais em um subcontinente historicamente marcado por alternâncias de poder (MARQUES JÚNIOR, 2021).

No plano geopolítico, o abandono do subcontinente foi complementado por um alinhamento automático e subordinado aos Estados Unidos. Como demonstrado à luz das teorias do sistema-mundo, essa aposta representou um equívoco estratégico: ao abdicar da diversificação de alianças para se vincular rigidamente a uma potência em momento de transição hegemônica, o Brasil perdeu margem de manobra (WALLERSTEIN, 2004). A recusa em liderar

o próprio entorno reduziu drasticamente o peso do país nas mesas de negociação internacionais.

Sintetiza-se, dessa forma, que a política externa brasileira no período de 2019 a 2022 obteve pleno êxito em seu escopo de desconstrução, mas falhou de maneira inconteste em oferecer qualquer alternativa viável de desenvolvimento regional. A promessa de pragmatismo resultou em estagnação, e o legado deixado é o de um retrocesso institucional agudo, que subverteu décadas de acúmulo diplomático em nome de agendas político-partidárias voláteis.

Por fim, os apontamentos desta pesquisa indicam que a superação desse passivo impõe desafios complexos e urgentes para o futuro da política externa nacional. A retomada do protagonismo brasileiro exigirá não apenas um esforço central de reconstrução da credibilidade e da confiança mútua com as nações vizinhas, mas também a consolidação do entendimento de que a integração sul-americana transcende matrizes ideológicas governamentais. Trata-se de uma política de Estado perene e de uma condição *sine qua non* para garantir a inserção autônoma, o desenvolvimento e a resiliência do Brasil em um sistema internacional progressivamente multipolar e competitivo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. “O isolamento internacional do Brasil: retrocessos na diplomacia”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 7, n. 19, 2021.

BRASIL. **Discurso do(a) Deputado(a) Jair Bolsonaro em 09/12/2014.** Brasília: Câmara Legislativa, 2014. Disponível em:

<www.camara.leg.br>. Acesso em: 20/03/2026.

BRICEÑO-RUIZ, J. "O auge e a crise do "Novo Mercosul" no período pós-hegemônico (2003-2016)". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 112, 2021.

BRICEÑO-RUIZ, J. B.; LOMBAERDE, P. D. "Regionalismo latino-americano: Produção de saber e criação e importação de teoria". **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 2, 2018.

CAMARGO, J. "UNASUL e PROSUL: o pêndulo político regional". **Revista Relações Exteriores** [2025]. Disponível em: <www.relacoesexteriores.com.br>. Acesso em: 21/05/2025.

COELHO, A. L.; MONTEIRO, L. V. "O retorno da direita na América Latina: estratégias institucionais e neogolpismo". **Anais do IX Congresso Latino-Americano de Ciência Política**. Montevidéu: ALACIP, 2017.

CRUZ, D. A. M. O. "Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou?" **Revista de Geopolítica**, vol. 11, n. 4, 2020.

DIBAI, P. C. "A Ascensão do Radicalismo de Direita no Mundo: Novos Dilemas de um Velho Problema". **Mediações**, vol. 25, n. 3, 2020.

FERRARI FILHO, F. "Uma proposição para a integração econômica da América do Sul: o caso da UNASUL". **Ciência e Cultura**, vol. 75, n. 3, 2023.

FUCCILLE, A. *et al*. "O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)". **Colombia Internacional**, n. 92, 2017.

HERNÁNDEZ, L. G.; MESQUITA, B. C. M. "Da UNASUL ao PROSUL: dinâmicas das convergências ideológicas regionais". **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, vol. 9, n. 18, 2020.

JESUS, R. P.; RIBEIRO, R. A. "A crise e a política externa do governo Dilma Rousseff (2011-2015)". **Anais do XII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Rio de Janeiro: ABCP, 2020.

MACHADO, A. J. A. *et al*. **UNASUL**: uma possível nova concepção geopolítica de segurança regional para a América do Sul. Resende: Academia Militar das Agulhas Negras, 2017.

MARQUES JÚNIOR, W. P. "Integração regional sul-americana: MERCOSUL, UNASUL, PROSUL e os desafios jurídicos de uma nova inserção internacional da política externa diplomática brasileira na efetividade da democracia e inclusão cidadã". **Revista Brasileira de Direito Internacional**, vol. 7, n. 2, 2021.

MARQUES, M. S.; CARLOS, E. "O populismo de extrema direita no governo Bolsonaro: uma abordagem discursiva". **Sociologias**, vol. 27, 2025.

MOREIRA, D. S. O. "Continuidades e Descontinuidades nos Governos Temer e Bolsonaro na Política Externa Brasileira (2016-2020)". **Mural Internacional**, vol. 11, 2020.

MOTA, F. A.; FORTE, J. P. S. "A ascensão da extrema direita e os desafios ao estado democrático de direito no Brasil (2018-2022)". **Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, n. 1, 2023.

NERY, T. "UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano". **Caderno CRH**, vol. 29, n. 3, 2016.

NYE JR., J. **Soft power**: the means to success in world politics. London: Public Affairs Books, 2005.

PATRIOTA, A. A. "Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global". **CEBRI-Revista**, vol. 2, n. 6, 2023.

PIMENTA, F. G.; CASAS, V. M.; ARANTES, P. "Rethinking Integration in Latin America: The 'Pink Tide' and the Post-Neoliberal Regionalism". **International Conference Buenos Aires**. Buenos Aires: FLACSO-ISA, 2014.

PUIG, J. C. **Latin American integration and international regime**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1987.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of UNASUR". **Latin American Politics and Society**, vol. 54, n. 1, 2012.

SARAIVA, M. G.; JUNIOR P. A. V. "A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: para onde vamos?". **Anais do IX Congreso ALACIP Democracias en Recesión**. Montevideo: Grupo de Relaciones Internacionales Panel, 2017.

SILVA, A. V. C. "A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann". **Conjuntura Austral**, vol. 10, n. 49, 2019.

SIMÕES, R. M. "A modificação da postura brasileira na UNASUL: da criação à formalização da saída do bloco (2008-2019)". **Revista Neiba**, vol. 8, n. 1, 2019.

TEMER, M. **O Brasil no mundo**: abertura e a responsabilidade. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília: UNASUL, 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação". **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 2, 2007.

WALLERSTEIN, I. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2004.