

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
CURSO DE LICENCIATURA EM CIÊNCIAS SOCIAIS

PABLO DOS SANTOS MARTINS

**A UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS E A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA  
AMÉRICA DO SUL DURANTE A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI**

**O Conselho Sul-Americano de Educação.**

Niterói  
2018

PABLO DOS SANTOS MARTINS

**A UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS E A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA  
AMÉRICA DO SUL DURANTE A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI**

**O Conselho Sul-Americano de Educação.**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao curso de Licenciatura em  
Ciências Sociais como requisito parcial  
para conclusão de graduação. Área de  
concentração: Ciência Política.

Orientadora:  
Prof. Dra. Roberta Rodrigues Marques Silva

Niterói  
2018

Martins, Pablo dos Santos

A UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS E A  
INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL DURANTE A  
PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: o

Conselho Sul-Americano de Educação. / Pablo dos Santos Martins;  
Roberta Rodrigues Marques da Silva, orientadora. Niterói, 2018.  
43 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais  
(Bacharelado/Licenciatura)-Universidade Federal Fluminense,  
Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Niterói, 2018.

1. Política externa. 2. Integração regional. 3. Política pública. 4.  
Educação. 5. Produção intelectual. I. Título  
II. Silva,Roberta Rodrigues Marques da, orientadora. III.  
Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e  
Filosofia. Departamento de Sociologia e Metodologia das  
Ciências Sociais.

PABLO DOS SANTOS MARTINS

**A UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS E A INTEGRAÇÃO REGIONAL DA  
AMÉRICA DO SUL DURANTE A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI**

**O Conselho Sul-Americano de Educação.**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao curso de Licenciatura em  
Ciências Sociais, como requisito parcial  
para conclusão de graduação.

Aprovada em 30 de novembro de 2018.

---

Profa. Dra. Roberta Rodrigues da Silva Marques - UFF

---

Profa. Dra. Andrea Oliveira Ribeiro - UFF

---

Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes - UFF

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Roberta Rodrigues pela orientação e pelo apoio, fundamentais na conformation deste trabalho.

À minha mãe.

## **RESUMO**

Este trabalho analisará o processo de integração política regional da América do Sul durante a primeira década do século XXI e a criação da União das Nações Sul-Americanas, com foco na atuação dos governos Lula e da política externa brasileira como fundamentais no processo de integração sul-americano. O ponto alto de argumentação é que a política externa brasileira a partir de 2002, até sua ruptura em 2016, deve ser entendida dentro das visões ideológicas do Partido dos Trabalhadores e, por isso, tem viés progressista. Deste modo, o trabalho terá atenção especial para a construção da agenda educacional no Conselho Sul-Americano de Educação, revisando a literatura que trata a política externa como uma política pública, além da análise do regionalismo pós-neoliberal.

**PALAVRAS-CHAVE:** integração regional; política externa; política pública; educação.

## **ABSTRACT**

This work will discuss the process of political integration of South America during the first decade of 21st century and the creation of UNASUL (Union of South American Nations), focusing on Lula's administration and the Brazilian foreign policy as fundamental in the South American integration process. The main point is the Brazilian foreign policy since 2002, till its rupture in 2016, must be understood inside the ideological visions of the Worker's Party (Partido dos Trabalhadores) and, therefore, has its progressive tendencies. Thereby, this work will give special attention to the construction of educational agenda in the South American Council of Education, overhauling the literature which deals the foreign policy as a public policy, further analysis of regionalism post-neoliberal.

**KEYWORDS:** regional integration; foreign policy; policy public; education.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>11</b>
<b>POLÍTICA EXTERNA É UMA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>11</b>
1.1 Política externa como política pública e de governo.....	11
1.2 A política externa e a agenda governamental.....	13
1.3 A política externa e o PT.....	16
<b>CAPÍTULO 2.....</b>	<b>20</b>
<b>A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....</b>	<b>20</b>
2.1 O cenário político mundial e a América do Sul.....	20
2.2 A <i>onda rosa</i> sul-americana.....	22
2.3 O cenário político sul-americano e a integração regional.....	24
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>27</b>
<b>A UNASUL E O CONSELHO SUL-AMERICANO DE EDUCAÇÃO.....</b>	<b>27</b>
3.1 Unasul: estrutura institucional.....	27
3.2 A estrutura institucional do CSE.....	30
3.3 A cooperação em educação.....	33
3.4 Uma agenda educacional em construção.....	37
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>



## INTRODUÇÃO

A América do Sul aparece como principal área de atuação da Política Externa Brasileira (PEB) a partir da eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002 e a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência.

Logo após assumir a presidência da república, Lula, que já tinha visitado as cidades de Buenos Aires, Santiago, Cidade do México e Washington durante a campanha eleitoral, demonstrou a intenção de dar à política externa brasileira uma maior autonomia e encaixá-la dentro do projeto de desenvolvimento econômico-social que a chamada “carta aos brasileiros<sup>1</sup>” defendia para o país. Em seu discurso de posse, o presidente deixa claro um dos nortes de sua política externa ao afirmar que pretende associar o desenvolvimento e destino do Brasil ao desenvolvimento e destino da América do Sul (SILVA, 2003, p.8), completando ainda que a política externa de seu governo será orientada por uma perspectiva humanista e, antes de tudo, “um instrumento de desenvolvimento nacional, construindo uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” (SILVA, 2003, p.8), demonstrando o papel do Brasil na construção da integração regional sul-americana durante a primeira década do século XXI.

O Brasil, com seu peso econômico e político evidentes no diálogo da América do Sul, foi o principal articulador da criação, em 2008, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e maior interessado na promoção de uma região politicamente unida e pacífica. A organização é uma instituição de concertação política, voltada para integrar os doze países sul-americanos em um bloco com diferentes cooperações em setores como defesa, saúde, infraestrutura, financiamento e educação. Neste sentido, a UNASUL é fruto de um processo histórico e estabelece um modelo de integração regional indo além dos tradicionais aspectos econômicos e comerciais.

Estudar a UNASUL torna-se mais importante tendo em vista a atual crise da instituição, com vários países, dentre eles o Brasil, suspendendo a participação no bloco e limitando o diálogo político na região, demonstrando uma nova visão sobre política externa do Estado brasileiro após a ascensão de um novo governo a partir de 2016.

---

<sup>1</sup> A “carta aos brasileiros” foi um documento redigido pelo ex-presidente no intuito de assumir diversos compromissos com a sociedade brasileira, no contexto das críticas, por parte dos setores mais conservadores, ao PT nas eleições de 2002, dentre eles a manutenção do chamado *tripé macroeconômico*, buscando o diálogo e o acomodamento de diferentes e divergentes interesses.

Assim, dentro do âmbito da política externa regional brasileira a cooperação em educação manifesta-se como uma das formas do ativismo regional do país, com o Conselho Sul-Americano de Educação (CSE) sendo o principal agente da integração educacional dentro da UNASUL.

Os governos do PT objetivaram expandir democraticamente o acesso à educação, a erradicação do analfabetismo e a redução das assimetrias socioeconômicas dentro da sociedade brasileira para garantir maiores oportunidades para diferentes grupos étnicos, classes sociais e gênero. Deste modo, o CSE tem uma visão progressista sobre o desenvolvimento educacional, e as ações dos governos do PT, no que tange à educação, vão ao encontro de diversos objetivos contidos na cooperação educacional dentro do Conselho.

Este trabalho analisará o cenário político em que o projeto UNASUL foi construído. Para tanto, no primeiro capítulo será revisado brevemente a literatura que trata a política externa brasileira como uma política pública, tratando a PEB como uma política que deve ser entendida dentro das visões político-ideológicas do PT. No segundo capítulo, a *onda rosa* na América do Sul e a integração regional serão abordados, enquanto no terceiro capítulo serão analisados mais especificamente as perspectivas e ações para o desenvolvimento educacional dentro do CSE, além da situação de impasse que o bloco sul-americano encontra-se atualmente, nas considerações finais.

## CAPÍTULO 1

### POLÍTICA EXTERNA É UMA POLÍTICA PÚBLICA

#### 1.1 Política externa como política pública e de governo

Atualmente, de acordo com a literatura (PASQUARELLI, 2010), falar em política externa no Brasil é tratar de uma política pública – influência cada vez maior *através* das relações entre Ciência Política e Relações Internacionais no âmbito acadêmico –, com especial foco nos diversos atores e suas participações nas discussões de formulação da PEB, com tais atores sendo o Executivo, o Judiciário e o Legislativo, mas também, mais recentemente, a participação e influência de atores não estatais na formulação e condução da política externa.

No Brasil, historicamente o executivo prevaleceu como o principal formador de políticas públicas relacionadas às questões internacionais (PASQUARELLI, 2010). Contudo, a partir de 1988, com a nova Constituição, o documento estabeleceu a condução da política externa pelos três poderes, tirando do executivo a concentração histórica que sempre tivera em assuntos da PEB. Na sociedade brasileira, a partir dos anos 90 há a incorporação do tema política externa por outras agências do governo além do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty).

Se as teorias clássicas das relações internacionais, como o realismo, estabeleceram a distinção entre os aspectos domésticos e os internacionais, com ênfase exclusiva no Estado e sua atuação internacional, *a partir das relações e do desenvolvimento da cooperação entre os países, definidas como de interdependência*<sup>2</sup>, atores não estatais passam a fazer parte do sistema internacional, cooperando na educação, cultura, saúde e em áreas afins, tirando das relações internacionais a exclusiva relação dos países em termos exclusivos da paz e segurança internacionais – como nas posições da teoria realista (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Segundo Maria Regina Soares de Lima (2011) a política doméstica e a política externa estão intimamente ligadas, *com ambas sendo políticas públicas e resultantes de processos*

---

<sup>2</sup> Segundo Milani e Pinheiro (2013), interdependência é um dos fundamentos de uma concepção teórica em que é reforçada a relevância das diversas relações políticas e sociais entre Estados e outros atores de caráter não estatais, na condução da política internacional, com base nas ideias do cientista político Joseph Nye.

*políticos comparáveis*. Deste modo, a Análise de Política Externa (APE) deve questionar o axioma do Estado como autor unitário da formulação da política externa e a dicotomia entre aspectos externos e internos, com as dinâmicas destas políticas incidindo igualmente nos processos decisórios de uma política externa. Com isso, a presença de atores não estatais na política internacional, através das chamadas relações transnacionais, aumenta a pluralidade e grau de complexidade das políticas externas dos países.

Nesta diferenciação das ideias que concebem o Estado como quase que exclusivamente o único ator na promoção da política externa, destaca-se a *abordagem do jogo de dois níveis*, com sua concepção de que, se nacionalmente os grupos domésticos seguem seus interesses pressionando o governo para a prática de políticas favoráveis, internacionalmente, os governos nacionais (diplomatas e conselheiros) procuram maximizar suas habilidades para satisfazer tais pressões domésticas (PUTNAM, 2010). Assim, em contexto de sociedades democráticas é necessário destacar a política externa entre variados atores, tais como partidos políticos, Organizações Não Governamentais (ONGs) e outros grupos organizados na sociedade civil e o próprio Estado.

Com a redemocratização da sociedade brasileira a partir de 1985 há um maior espaço para a influência de atores não estatais nos processos decisórios das políticas públicas, criando-se espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil organizada, aumentando a transparência da gestão pública e, no que tange à PEB, uma maior responsabilidade do Itamaraty perante a sociedade e a busca de uma política externa mais adequada aos dispositivos contidos na Constituição de 1988, rompendo com uma longa tradição de isolamento da política externa de outras agências públicas. (MILANI; PINHEIRO, 2013)<sup>3</sup>

Com isso, há uma pluralidade de atores e agendas da PEB, impactando diretamente nos processos decisórios da política externa, além da incorporação do tema por outras agências estatais além do Itamaraty. Milani e Pinheiro (2013) consideram que “política externa, como qualquer política pública, é responsabilidade do governo que as implementa”, diferenciando-se da *política de Estado*, característica da PEB em diferentes períodos históricos, e sendo, então, uma *política de governo*, passível de responsabilidade do governo que as implementa e revisão desta política a partir de novas coalizões políticas e de diferentes

---

<sup>3</sup> Um exemplo da busca de uma maior transparência e controle democrático sobre a PEB é a publicação, em 27 de agosto de 1992, de uma portaria que regulamentava o acesso público ao arquivo histórico do Itamaraty.

grupos sociais, quebrando a tradicional ideia de continuidade da PEB e sua concentração quase que exclusiva no poder executivo.<sup>4</sup>

Com essa direção a política externa obedece ao ciclo de fases de uma política pública – formulação, implementação e avaliação. Assim, os autores consideram:

[...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despindo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo (PINHEIRO; MILANI, 2013, p. 42).

Embora haja a pluralização dos atores e adição de agentes não estatais e conseqüente processo de politização da política externa, é no âmbito estatal que as decisões, em última instância, são realizadas pelos governos. O que há, então, é uma maior disputa em torno das agendas de política externa e diferentes visões e intenções, dentro da disputa política clássica que compõe a formulação e implementação das políticas públicas, com as duas últimas décadas no Brasil marcadas pela presença do tema política externa na agenda governamental, a política externa planejada, sobretudo a partir do segundo mandado de Fernando Henrique Cardoso e dos governos Lula (PASQUARELLI, 2010).

## 1.2 A política externa e a agenda governamental

O Brasil tem um longo histórico de planejamento, que tem origem desde a primeira década do século XX<sup>5</sup>(LESSA, 2010). A partir da redemocratização e com a Constituição de 1988 são estabelecidos os Planos Plurianuais (PPAs), que são hierarquicamente superiores e vinculantes às Leis Orçamentárias, tendo o presidente a responsabilidade de enviá-los ao congresso nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu governo, e considerados a partir de 1996 como demonstradores dos grandes objetivos e delimitadores estratégicos para as ações do governo federal durante o período de quatro anos.

<sup>4</sup> A exemplo, a situação da política externa brasileira atual, que será comentada brevemente no fim deste trabalho.

<sup>5</sup> A tradição do país em planejar as ações do Estado para longos períodos, que surge com maior força com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

O PPA de 1996-1999<sup>6</sup> não contemplava o assunto política externa em seu norte, ressaltando notadamente o desenvolvimento da infraestrutura, melhoria na gestão pública e diminuição das desigualdades sociais; no PPA 2000-2003<sup>7</sup>, durante o segundo mandato de FHC, o tema política externa aparece como ferramenta de desenvolvimento nacional, frisando a necessidade de fortalecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e de aumentar as relações econômicas com os países da América do Sul, iniciando uma maior aproximação do Brasil com outros países sul-americanos.

A partir da eleição de Lula e do governo do PT a América do Sul aparece, finalmente, como principal área de interesse do Brasil, para o desenvolvimento nacional, e como principal foco da política externa. Em seu discurso de posse, no dia 1º de janeiro de 2003, Lula deixa claro um dos sentidos de sua atuação política e a intenção de dar um enorme salto qualitativo nas relações do Brasil com os países sul-americanos, não só em aspectos econômicos e comerciais, mas com o então presidente frisando a necessidade de relações políticas e culturais:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL [...]. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (SILVA, 2003, p. 9-10).

Esse aumento da prioridade da América do Sul na visão estratégica do país, que eu chamo de salto qualitativo, pode ser visto na prioridade dada à política externa, em especial a PEB regional, em prol do desenvolvimento econômico e social do país, com tais ações sintetizadas no PPA 2004-2007<sup>8</sup>, que em política externa e relações exteriores do Brasil, considera:

- 1) Nos últimos anos, o Brasil atuou discretamente na solução de questões envolvendo os vizinhos sul-americanos, inclusive naquelas que resultaram no enfraquecimento das relações do Mercosul após a crise da Argentina. Além disso, a atuação brasileira foi relativamente tímida também nas relações com os parceiros comerciais, nas negociações de acordos multilaterais e de blocos econômicos, e no posicionamento frente aos conflitos e questões sociais

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm), acesso em julho de 2018.

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/ppa20002003/ppa\\_rel\\_aval](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval), acesso em julho de 2018.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>, acesso em julho de 2018.

mundiais. Para reverter este quadro, a política externa brasileira deverá articular o processo de integração regional de forma a buscar complementaridades que favoreçam o desenvolvimento harmônico dos países do continente. O Brasil deverá dar toda a atenção à integração da infraestrutura regional da América do Sul, tendo como elemento decisivo a revitalização do Mercosul como uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Para tanto, são fundamentais a construção de instituições políticas e jurídicas sólidas e o desenvolvimento de uma política externa comum (BRASIL, 2003, p.72).

Destacando como diretriz para a ação do governo:

- 1) Intensificação das relações e da cooperação com os principais parceiros do Brasil no mundo, valorizando mecanismos de concertação política, priorizando o relacionamento com os países da América do Sul e demais países em desenvolvimento. (BRASIL, 2003, p.74).

No documento privilegia-se a América do Sul – e não a América Latina – como grande área de interesses vitais do Brasil; fortalecer e expandir as relações comerciais e políticas dos países sul-americanos indo além do Mercosul. Porém, o aspecto mais importante do documento é a promoção de um diálogo multilateral na América do Sul (LESSA, 2010), com a proposta brasileira da criação da Comunidade de Nações (CASA), que posteriormente, em 2008, tornar-se-ia UNASUL.

Para Lessa (2010) houve um alto grau de coerência entre o disposto no plano plurianual e a linha de atuação do governo brasileiro durante o primeiro mandato de Lula, seja na prioridade dada à PEB regional e mundial e seus destaques na agenda governamental, seja no amplo uso da diplomacia presidencial como instrumento de promoção dos interesses brasileiros. Hirst, Lima e Pinheiro (2011) identificam que nos mandatos de Lula há uma grande ascensão da PEB, tanto no nível regional quanto no mundial, priorizando as relações sul-sul e alternativas políticas e econômicas ao neoliberalismo.

O crescente interesse do Brasil em intensificar suas relações com os países da América do Sul fica bastante evidente no PPA 2008-2011, em que há um aumento do destaque à política externa no documento, estabelecendo bases mais sólidas para o processo de integração sul-americano, reforma/ampliação do MERCOSUL e a necessidade de uma inserção nacional soberana e integrada aos países vizinhos, constituindo uma América do Sul politicamente estável, destacando:

Na América do Sul, é o maior em território e população, e o mais desenvolvido economicamente. Essas características, comparadas às de seus vizinhos, levam a uma situação de assimetrias, que deve ser enfrentada com parcimônia, de modo a

não constituir obstáculo ao processo de integração, pois, uma América do Sul integrada é fundamental para a inserção de todos os seus países na arena global. Contribuições importantes estão sendo alcançadas, com a gradual institucionalização da União Sul-Americana de Nações (Unasul), a coordenação política dos países sul-americanos nos mais variados foros internacionais e a expansão dos fluxos de comércio com outras regiões. A estratégia internacional do Brasil está ancorada em sólida base regional, a começar pelo fortalecimento e aprofundamento do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). O Brasil ocupa 47% da superfície territorial do continente sul-americano e faz fronteira com 10 vizinhos. A integração regional é uma decorrência natural dessa realidade (BRASIL, 2007, p.100).

O documento reforça o papel da ciência, educação, tecnologia e inovação para um posicionamento competitivo dos países no cenário político da ordem global, integrando-se economicamente e politicamente com seus vizinhos sul-americanos através de um processo de integração que não reforce a disparidade geográfica, econômica e política do Brasil, mas que beneficie todos os doze países da América do Sul.

### 1.3 A política externa e o PT

A partir da definição e caracterização da política externa como política pública – sobretudo uma política de governo e não de Estado – podemos entender a prioridade dada à política externa regional na agenda governamental dentro das visões político-ideológicas do PT, superando o processo de formulação da política como prioridade do Itamaraty, o insulamento burocrático, rumo a uma cada vez maior politização<sup>9</sup> dos valores, agendas e conteúdo da PEB dentro das visões progressistas do partido de Lula.

Dawisson Belém Lopes no artigo *A Política Externa Brasileira e a “circunstância democrática”*: *do silêncio respeitoso à politização ruidosa* trata do processo de politização da PEB sobretudo a partir dos governos do PT, que Celso Amorim, chanceler dos dois mandatos Lula, diz:

Do mesmo jeito que há uma política social, uma política educacional, uma política econômica, há uma política externa. E, ao ser uma política externa, é também uma *public policy*, digamos assim. (...) É uma *public policy* e, por isso, espelha as atitudes e percepções dos governos. Naturalmente, essas percepções e essas atitudes não podem estar em contradição com aqueles princípios [constitucionais da PEB]. Mas elas são uma maneira de levar esses princípios à prática, de transformar esses princípios em diretrizes políticas (LOPES apud AMORIM, 2004).

---

<sup>9</sup> Termo usado aqui sem nenhum valor depreciativo, mas sim como processo referente à dinâmica das políticas públicas.



Se a PEB foi tradicionalmente marcada pelo chamado insulamento burocrático e por certo grau de continuidade, a partir da redemocratização há uma maior transparência, debate público e crescente politização do tema política externa até mesmo nas eleições. Assim, ao olharmos o programa histórico do PT para as eleições de 2002<sup>10</sup>, que elegeu Lula, e suas considerações sobre a política externa e relações internacionais do Brasil, compreendemos em alguma medida as ações dos governos Lula a partir das visões ideológicas do partido. Tal visão pode ser enxergada nos planos plurianuais, destacando sempre relações além das econômicas e comerciais com os países sul-americanos, mas criticando também as assimetrias entre os países nas instituições do sistema internacional, defendendo o multilateralismo e o diálogo, para uma maior democratização da ordem internacional com a ascensão de novos poderes emergentes.

Neste sentido, o papel da diplomacia presidencial foi vital para expandir as oportunidades e os interesses brasileiros. Cason e Power (2009) indicam que a política externa do Brasil, a partir dos anos 90, tem como característica principal um papel cada vez maior da diplomacia presidencial, que consiste não apenas em viagens, mas sim no engajamento direto do presidente em assuntos internacionais como ator de destaque na ação internacional do país e negociador de acordos. A partir das ideias de Waltz (1959), Cason e Power (2009) consideram que existem três fontes de realização da política externa que afetam a questão da diplomacia presidencial, sendo estas questões localizadas no nível individual (líderes ou *policymakers*), no nível internacional (mudanças sistêmicas) e/ou no nível nacional (grupos de interesses domésticos e organizações estatais), ressaltando o papel de Lula e seu reconhecimento no mundo como grande líder político da América do Sul e até mesmo de toda América Latina.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Sobre as relações internacionais e política externa do Brasil, o programa destacava: “Uma nova política externa deverá igualmente contribuir para reduzir tensões internacionais e buscar um mundo com mais equilíbrio econômico, social e político, com respeito às diferenças culturais, étnicas e religiosas. A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. Levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina.”

<sup>11</sup> LESSA (2010) identifica que as mudanças ocorridas na ordem mundial a partir dos anos 90 incidem no papel da diplomacia presidencial como característica importante das relações internacionais do Brasil, nos acordos com outros países, nos fóruns econômicos mundiais e, a partir de Lula, no diálogo da nova feição política da América do Sul. Como caso empírico do papel da diplomacia presidencial na preservação dos interesses brasileiros em um conflito, o autor cita o caso de nacionalização, por parte da Bolívia, da exploração do gás natural, que atingia os interesses brasileiros através da Petrobras na exploração do produto.

Paulo Roberto de Almeida, diplomata, identifica o grande grau de acerto da PEB durante os governos Lula – e sobretudo a política externa regional – como uma das principais manifestações das visões ideológicas do PT:

A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva é, provavelmente, a vertente da atividade governamental que mais reflete as antigas propostas e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores. Com efeito, nem na política econômica, nem em ações setoriais tomadas até o momento pelos vários ministérios é tão nítida a "filiação genética" com posições ostentadas historicamente pelo PT - tal como refletidas em teses programáticas e em declarações e textos de seus líderes ao longo dos últimos vinte anos -, como nas iniciativas tomadas desde o início de 2003 no âmbito da diplomacia. Em outros termos, é nas relações exteriores e na sua política internacional que o governo do presidente Lula mais se parece com o discurso do PT. Não há, nessa afirmação, nenhuma revelação inédita para o observador bem informado, nem constitui ela uma elaboração analítica dotada de grande originalidade: trata-se de um fato corroborado por uma simples observação jornalística do ativismo diplomático exibido desde o início do governo Lula (ALMEIDA, 2004, p.163).

Divergindo em um grau razoável da atuação internacional do governo anterior ao “apresentar uma postura mais assertiva, mais enfática em termo da chamada defesa da soberania nacional [...], assim como a busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase especial na América do Sul” (ALMEIDA, 2004, p. 165), Lula buscou destacar o Brasil no cenário mundial dando a política externa um papel privilegiado para o desenvolvimento econômico e social do país.<sup>12</sup>

Este destaque a um maior protagonismo internacional do país pode ser visto na nomeação de Marco Aurélio Garcia (1941-2017) como assessor especial da presidência para assuntos internacionais, que no texto *A opção sul-americana* define a atuação regional brasileira no objetivo de transformar a América do Sul como um dos polos de poder de uma ordem mundial cada vez mais multipolar, expandido as oportunidades do Brasil.

De acordo com o processo natural de gestão de governo de toda política pública, inerente ao processo de desenvolvimento das políticas públicas, no que tange à PEB, a atuação do Brasil não foi imune às críticas, como a denúncia de “partidarização” – em termos negativos – do Itamaraty, indo contra um longo histórico de atuação do Ministério das Relações Exteriores, segundo os críticos, ao colocar a América do Sul como prioridade na

---

<sup>12</sup> Maria ReginaSoares apud LESSA (2010) identifica a política externa como um dos principais instrumentos para promover o desenvolvimento econômico e também social dos países.

agenda governamental e desenvolver relações mais próximas com outros países sul-americanos.<sup>13</sup>

Em meio ao planejamento governamental da PEB, a UNASUL aparece como um dos grandes expoentes da ação internacional do Brasil na primeira década do século XXI. Como uma instituição criada sobretudo a partir do ativismo brasileiro, mas também com forte ativismo da Argentina de Nestor e Cristina Kirchner e a Venezuela de Hugo Chávez, a institucionalização da CASA em UNASUL vai de encontro ao planejamento contido no PPA 2008-2011, nas visões político-ideológicas do PT, com a instituição sendo símbolo de um modelo de integração econômica, política e cultural.

Para entendermos a integração política da América do Sul devemos olhar o cenário político mundial e da região no fim do século XX e início do XXI, em uma perspectiva conjuntural favorável a uma agenda de união sul-americana contida no planejamento governamental para a política externa.

---

<sup>13</sup> Sobretudo críticas no meio empresarial e na mídia, com acusações de “bolivarização” da política externa e ingerência governamental na tradicional diplomacia do Itamaraty.

## CAPÍTULO 2

### A INTEGRAÇÃO REGIONAL

#### 2.1 O cenário político mundial e a América do Sul

Na década de 90 o fim da Guerra Fria e a globalização dos mercados estabelecem um modelo de hegemonia incontestada dos Estados Unidos no cenário internacional, o que é refletido nas instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que expressam a ordem global estabelecida pelo predomínio norte-americano. Dentro deste predomínio, o *Consenso de Washington* (1989), formado por economistas de instituições financeiras e pelo Departamento de Tesouro dos EUA, estabelece políticas de ajuste macroeconômico de cunho neoliberal para os países em desenvolvimento, com efeito direto nos países da América Latina, que passam a promover políticas liberalizantes e de austeridade fiscal, com a abertura dos mercados e desregulamentação do sistema financeiro como única forma possível de se adequar à globalização comercial e compartilhar dos benefícios desta. Para Noam Chomsky, cientista político norte-americano:

O Consenso [neoliberal] de Washington é um conjunto de princípios orientados para o mercado, traçados pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras internacionais que ele controla e por eles mesmos implementados de formas diversas – geralmente, nas sociedades mais vulneráveis, como rígidos programas de ajuste estrutural. Resumidamente, as suas regras básicas são: liberalização do mercado e do sistema financeiro, fixação dos preços pelo mercado (“ajuste de preços”), fim da inflação (“estabilidade macroeconômica”) e privatização. Os governos devem “ficar fora do caminho” – portanto, também a população, se o governo for democrático –, embora essa conclusão permaneça implícita. As decisões daqueles que impõem o “consenso” têm, é claro, um grande impacto sobre a ordem global. Alguns analistas assumem uma posição ainda mais incisiva. A imprensa de negócios internacional se referiu a essas instituições como o núcleo de um “governo mundial de fato” de uma “nova era imperial” (CHOMSKY, 1999, p.9).

Nesse sentido, a América do Sul e América Latina são fortemente marcadas pelas decisões do *Consenso de Washington* e governos de orientação neoliberal ascendem ao poder no fim da década de 1980 e 1990 em vários países da região, expressando a hegemonia dos EUA na política do continente americano (CHOMSKY, 1999). Tal hegemonia norte-americana também era manifestada nas instituições do chamado “sistema interamericano”,

onde a Organização dos Estados Americanos (OEA) refletia diretamente posições dos EUA acerca da política no continente.

As políticas neoliberais não diminuíram a desigualdade social nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, e os modelos de desenvolvimento econômicos vigentes passaram a ser questionados sobretudo a partir da crise brasileira de 1999, a da Argentina em 2001 e também da crise uruguaia. Segundo Maria Regina Soares:

Nos anos 2000, os cenários homogeneizantes da década anterior tiveram de ser rapidamente revistos e a narrativa que passou a se impor foi a da desconcentração do poder global e a transferência do eixo dinâmico do Ocidente para o Oriente. Essa descrição também peca por enormes simplificações, refletindo o componente ideológico subjacente. Importa aqui destacar um elemento diferenciador com respeito à década de 1990: a diversidade e a heterogeneidade das experiências nacionais sejam no campo da política, sejam no da economia (LIMA, 2013, p.177).

Assim, com a ascensão das economias de países emergentes, com experiências nacionais diversas para o desenvolvimento econômico e o fracasso de políticas do Consenso de Washington, novas coalizões políticas questionam os modelos prontos neoliberais. Na América do Sul, em que as políticas neoliberais foram adotadas em um grande número de países, a eleição de governos progressistas representa uma guinada à centro-esquerda ou à esquerda para várias nações da região. José Luís Fiori considera que

No início do século XXI, a América do Sul fez um “giro à esquerda”. Em poucos anos, quase todos os seus países elegeram novos governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente, durante a primeira década do século. Todos os novos governos de esquerda ou progressistas opuseram-se às ideias e políticas neoliberais que haviam sido hegemônicas na década de 1990, mas mantiveram a política macroeconômica ortodoxa daquele período e só, aos poucos, foram mudando – em alguns casos – sua estratégia econômica, sem ter conseguido alterar ainda, substantivamente, o modelo tradicional de inserção da economia sul-americana. Mesmo assim, todos os novos governos mudaram, quase imediatamente, a política externa do período anterior e passaram a apoiar ativamente a integração autônoma da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo norte-americano no continente. Esse giro político à esquerda ocorreu de forma quase simultânea e coincidiu com a mudança da política externa americana, da nova administração republicana, de George Bush, que engavetou, na prática, o “globalismo liberal”; da administração Clinton e seu projeto de criação da Área de livre Comércio das Américas (Alca) para as Américas. E também coincidiu com o ciclo de expansão generalizada da economia mundial que se prolongou até 2008, estimulando o crescimento de todas as economias nacionais da região (FIORI, 2011, p.8).

Esses governos de esquerda privilegiaram políticas externas mais autônomas perante os EUA e desenvolveram políticas econômicas alternativas ao neoliberalismo, variando conforme orientação ideológica das diferentes experiências nacionais, mas sempre

privilegiando políticas sociais de combate à pobreza e redução da desigualdade, retomando um ciclo virtuoso de crescimento.

## 2.2 A *onda rosa* sul-americana

A América do Sul inicia o século XXI em um cenário político bem diferente das décadas anteriores. Se nos anos 80 e 90 a região – e a América Latina de forma geral – foi um dos principais polos no mundo de difusão de ideias e de práticas neoliberais estimulada por uma visão otimista do processo de globalização, esta condição foi modificada com a ascensão de novos governos.

Tal predomínio neoliberal é manifestado no âmbito político-econômico e refletido nas relações internacionais entre os países sul-americanos, em que blocos como o MERCOSUL e a CAN (Comunidade Andina de Nações) buscam uma melhor inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional, nos processos conhecidos como regionalismo aberto (SARAIVA, 2010).

O regionalismo aberto procura fomentar as relações comerciais entre os países da região, de modo a fortalecer a inserção destas nações no comércio mundial, permitindo que os países membros do MERCOSUL e da CAN tenham acordos com parceiros externos sendo, desta forma, não um processo de concertação política, mas estritamente econômico (SILVA, 2014).

A partir do fracasso das experiências econômicas e políticas neoliberais, novos governos de esquerda chegam ao poder em diversos países da América do Sul – mas também em toda a América Latina – na chamada *onda rosa* que varreu a região nos primeiros anos do século XXI (SILVA, 2014). A *onda rosa* inicia-se com a eleição de Hugo Chávez (1960-2013) em 1998, na Venezuela, e rapidamente alastra-se para outros países sul-americanos: em 2002 a esquerda chega ao poder no Brasil e na Argentina; em 2006 Evo Morales ascende ao cargo de presidente na Bolívia; Michelle Bachelet, do Partido Socialista do Chile, vence o pleito eleitoral em 2006; Rafael Correa é eleito presidente do Equador em 2007; em 2008 Fernando Lugo é eleito presidente no Paraguai e, finalmente, a *Frente Amplio* passa a governar o Uruguai em 2010.

Tais governos modificaram o paradigma de integração regional da década anterior, de orientação neoliberal (CERVO, 2011) e priorizaram a união política da América do Sul. Com a consolidação destes governos de esquerda a tendência de novas instituições políticas aumenta, com a criação da UNASUL e da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa

América (ALBA)<sup>14</sup> sendo expoentes desta tendência, além da expansão do MERCOSUL, com a entrada da Venezuela no bloco em 2005<sup>15</sup>, transformando o bloco não só em um mecanismo de expansão das relações comerciais, mas, também, como canal de diálogo político na região.

Esta tendência de integração política pós-neoliberal fica evidente na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituição criada em 2010, que visa o diálogo político dos países da América Latina e do Caribe em uma instituição alternativa à OEA, que expressa os interesses dos Estados Unidos nas relações internacionais do continente americano (LIMA, 2013). Da mesma forma, a UNASUL insere-se em uma perspectiva de integração política pós-neoliberal, desenvolvendo canais de diálogos alternativos ao sistema interamericano.

Saraiva (2010) considera que esta nova tendência de integração na América do Sul e em toda a América Latina afasta-se do modelo tradicional de integração econômica – mas também política – de outras regiões do mundo, citando como exemplo a ALBA<sup>16</sup>, amplamente institucionalizada em uma rede de cooperação técnica e financiada economicamente através de um viés político.

Silva (2014) identifica que, embora esses governos de esquerda diverjam em visões políticas<sup>17</sup> e na visão dos modelos de integração regional, a principal característica da *onda rosa* foi expandir – criar e intensificar – o diálogo político na América do Sul, de modo a desenvolver soluções negociadas coletivamente para muitos problemas políticos, econômicos e sociais que atingem a região.

Assim, em meio à ascensão de governos progressistas na região, Matias Spektor (2010) considera que as ideias de ativismo regional brasileiro foram fundamentais para o sucesso da integração dos processos políticos abertos na América do Sul nos primeiros anos da década de 2000. O autor defende que embora na década de 1980 a diplomacia brasileira tenha tido uma orientação para a região da América do Sul, somente a partir dos governos Lula a estratégia da política externa brasileira para a região fica mais clara, com o Brasil

---

<sup>14</sup> Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Cuba e outros pequenos países do Caribe fazem parte da instituição.

<sup>15</sup> Em 2005 há adesão venezuelana ao bloco, mas o país só foi reconhecido como membro pleno do MERCOSUL em 2012.

<sup>16</sup> A ALBA surge como uma alternativa à ALCA proposta pelos EUA e tem um caráter profundamente político, de modo a desenvolver modelos de integração regional e desenvolvimento econômico diferentes dos modelos neoliberais e, segundo Saraiva (2010), orienta-se pelo Caribe e para a América Latina, de modo a expandir a ideologia bolivariana, e é uma instituição em que o peso político e econômico da Venezuela tem enorme destaque.

<sup>17</sup> Fabrício Pereira da Silva considera que os governos de esquerda que ascenderam na primeira década do século XXI na América do Sul dividem-se entre os renovadores, de práticas mais reformistas na política interna e externa, a exemplo de Brasil e Argentina, e os governos refundadores (Venezuela, Equador e Bolívia), governos que ascenderam ao poder em um contexto de crise institucional gravíssima e por isso tiveram que reconstruir seus Estados politicamente, manifestando uma política externa mais ideológica.

sendo um dos principais patrocinadores de novas instituições na América do Sul. Contudo, uma marca deste ativismo regional foi o fato de não ter fomentado uma maior institucionalização dos processos políticos liderados pelo Estado brasileiro.

Deste modo, em um contexto de *fortuna* e *virtù* da PEB durante os governos Lula, o país pôde expandir seus interesses e ser agente direto de um processo de integração regional, a transformação da CASA<sup>18</sup> (Comunidade Sul-Americana de Nações) em UNASUL, a partir do ativismo regional e das orientações contidas na política externa planejada.

O processo de integração começou em 2000, durante a reunião dos chefes de estados de todos os países sul-americanos, ainda sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, em que foi reconhecido pelo Brasil e pelos demais países a necessidade de se expandir as relações políticas na região, a fim de desenvolver uma infraestrutura capaz de proporcionar tais intenções. Com isso, foi criado o IIRSA (Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), posteriormente transformado em CASA, no ano de 2004.

### **2.3 O cenário político sul-americano e a integração regional**

A PEB durante os dois mandatos de Lula privilegiou a América do Sul como principal área de expansão dos interesses brasileiros e o país liderou um projeto de integração regional. A transformação da CASA em UNASUL representa o sucesso do ativismo brasileiro na região (*virtù*), ao lado de uma conjuntura política – na América do Sul e mundialmente – muito favorável (*fortuna*). Neste sentido, a construção da agenda sul-americana foi concretizada também graças à ausência de uma estratégia direta para a América Latina, em especial para a América do Sul, nos primeiros anos do século XXI, por parte dos EUA, que tinha na Ásia e em outras regiões suas prioridades. O fracasso do projeto norte-americano da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o aprofundamento do NAFTA (em português, Tratado Norte-Americano de Comércio), geraram um afastamento entre a parte norte e sul do continente Americano, ampliando “as possibilidades do exercício de políticas externas com maior grau de autonomia em relação ao centro e mesmo algumas de natureza claramente anti-hegemônicas”<sup>19</sup> (LIMA, 2013, p.167).

---

<sup>18</sup> A Comunidade Sul-Americana de Nações foi a primeira instituição a congregar a maioria dos países na América do Sul em prol do diálogo político comum, por iniciativa brasileira. De baixa institucionalidade, a organização serviu como uma maior aproximação dos países sul-americanos, cuja primeira reunião foi em Cusco, Peru, no ano de 2004.

<sup>19</sup> Como políticas anti-hegemônicas na região podemos destacar a ALBA, que visa a integração política dos países bolivarianos em uma perspectiva anti-imperialista (SARAIVA, 2010).



Com a crise do chamado sistema interamericano e a incapacidade das instituições deste em tratar questões vitais preservando o interesse de grande parte dos países da região sul, novas formas de integração foram possíveis, de características sub-regionais, permitindo novos papéis para os países da América do Sul e uma preponderância do Brasil na construção desta integração. Seja criando novas instituições de integração e/ou expandindo e reformulando características do Mercosul, o ativismo brasileiro na promoção da integração da América do Sul defendeu uma cooperação além do livre comércio e da economia, mas também baseada no desenvolvimento econômico mais justo, na promoção do desenvolvimento econômico-social.

Como maior economia – respondendo a 55,65% do PIB sul-americano no período 2005-2007 – a construção da liderança<sup>20</sup> brasileira não buscou uma assimetria entre os países de diferentes capacidades econômicas, mas um processo de integração em que todas as partes se beneficiem com “um desenvolvimento que seja para todos e que todos enxerguem nele a saída para o crescimento da América do Sul” (SILVA, 2003, p. 9-10).

Os governos Lula foram caracterizados por uma grande ascensão da PEB tanto a nível regional quanto mundial. Assim, ao olharmos a política internacional durante a primeira década do século XXI, em que há uma ordem mundial em transição (FIORI, 2011) e, por isso, mais aberta para a emergência de novos países – sobretudo os emergentes – em um mundo cada vez mais multipolarizado em regiões e blocos políticos-comerciais, devemos entender a política externa brasileira dentro destes parâmetros. Marco Aurélio Garcia (2013), assessor especial da presidência durante os mandatos Lula em assuntos internacionais, definiu a atuação brasileira na América do Sul como a busca de fortalecer a região, reduzindo assimetrias e disparidades nacionais, permitindo ao Brasil e demais países um papel de maior preponderância em uma ordem internacional cada vez mais desafiadora, porém com diversas oportunidades. Fortalecer a inserção internacional brasileira, portanto, seria mais contundente com a união política da região sul-americana.

A UNASUL, deste modo, aparece como a principal organização criada na América do Sul durante os anos 2000, com destaque para a atuação brasileira na institucionalização da integração regional, sendo um instrumento de governança regional e concertação política (NERY, 2017). A organização reuniu os doze países da região, em que se destaca o papel de Lula – de acordo com o planejamento da política externa – na promoção de um diálogo

---

<sup>20</sup> Porém, no âmbito das discussões acadêmicas, embora o papel do Brasil seja inegável na América do Sul, alguns autores discordam dessa liderança brasileira na região, tratando o país não como um líder regional, mas como um poder intermediário, não reconhecido como protagonista pelos países sul-americanos, e com condições políticas insuficientes para estabelecer uma liderança regional. Ver MALAMUD, 2011.

multilateral na América do Sul, com destaque também para a ação da Argentina e da Venezuela no diálogo e na concretização da integração política sul-americana, que são

[...] respectivamente os países com os maiores produtos internos brutos da região. Cada um deles tem uma projeção política reconhecida, inclusive no seio de grupos sub-regionais como o Mercosul, a Organização de Cooperação Amazônica ou Aliança Bolivariana para as Américas. A manutenção de um eixo de concertação intensa e contínua entre Brasília, Caracas e Buenos consistiu em uma condição para a promoção do projeto UNASUL (SIMÕES, 2011, p.61-62).

Saraiva (2010) no artigo *Integração Regional na América do Sul: processos em aberto* aborda o caráter pioneiro da UNASUL na região, diferenciado os processos de integração e cooperação, sendo a instituição uma organização de viés progressista orientada pela dimensão política de modo não só a promover o desenvolvimento econômico e social de seus países-membros, mas também um canal de diálogo em toda a América do Sul, para preservar a estabilidade das relações entre os doze países sul-americanos, um dos polos de poder em uma perspectiva multipolar da ordem mundial contemporânea.

Com isso, no ano de 2008 a CASA torna-se UNASUL, sendo composta por todos os países da América do Sul, aprofundando as relações políticas definidas pela Carta de Cuzco (2004), base do início do processo de integração, com a instituição congregando diferentes visões de política externa e integração, coexistindo dentro do bloco sul-americano (GONÇALVES, 2011) a CAN, o MERCOSUL e a ALBA. A carta de união destaca o caráter político e a vontade dos governos da América do Sul em reforçar a cooperação e integração da região:

[...] desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhe outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais (CASA, 2004).

## CAPÍTULO 3

### A UNASUL E O CONSELHO SUL-AMERICANO DE EDUCAÇÃO

#### 3.1 Unasul: estrutura institucional

O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado no dia 23 de maio de 2008, incorporando a estrutura política da Carta de Cusco, e contém vinte e sete artigos como orientação de atuação da instituição. A *Carta da UNASUL* ou *Carta de Brasília* é o marco jurídico da criação da instituição como organização internacional, criando sua estrutura institucional, diretrizes e objetivos da integração sul-americana. Dentre os princípios norteadores da instituição está a soberania nacional; a autodeterminação dos povos; a cooperação política; a paz; a democracia; a participação cidadã; os direitos humanos e a redução das disparidades e assimetrias regionais entre os dozes países membros da UNASUL. Destacando ainda, a construção de um mundo multipolar e uma ordem internacional mais justa (UNASUL, 2008).

O preâmbulo do tratado esclarece a criação da UNASUL como fruto de um amadurecimento de um processo histórico, “apoiadas na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilinguísticas e multiculturais, que sempre lutaram pela emancipação e unidade sul-americana” (UNASUL, 2008).

O artigo 1 ressalta a organização como uma instituição dotada de personalidade jurídica internacional, enquanto o artigo 2 discorre sobre os objetivos da UNASUL, definindo o objetivo geral do bloco regional:

A União das Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008).<sup>21</sup>

No artigo 3 são estabelecidos os objetivos específicos da organização, totalizando vinte e três. Neles, os princípios mais gerais estabelecidos nos artigos anteriores são mais bem

---

<sup>21</sup>Disponível: <https://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>. Acesso em agosto de 2018.

definidos, de modo a ressaltar a instituição como promotora do desenvolvimento econômico e social, da concertação política, a cooperação econômica e social e o desenvolvimento de políticas públicas conjuntas a fim de melhorar os indicadores sociais dos doze países em diversos temas. Assim, a promoção de uma identidade sul-americana, por exemplo, é ressaltada no item *i*, que discorre sobre a necessidade da criação de uma identidade comum, supranacional, a cidadania sul-americana; a necessidade de cooperação em educação para erradicar o analfabetismo e também para permitir o reconhecimento regional de estudos e títulos é ressaltada no item *c*, além da defesa da gestão transparente e democrática do bloco, com ampla participação popular no item *p*; e a defesa de uma agenda própria de segurança da América do Sul nos itens *q* e *s*, além de um amplo número de objetivos específicos como alvo da cooperação dos países membros.

No artigo 4 é estabelecido a estrutura administrativa da UNASUL, estabelecendo quatro órgãos principais como basilares da instituição, em quatro itens, sendo:

- 1) O Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo;
- 2) O Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores;
- 3) O Conselho de Delegadas e Delegados; e
- 4) A Secretaria Geral.

Assim, o Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo é a instância maior da UNASUL, cujo artigo 6 do Tratado Constitutivo trata sobre suas atribuições, destacando a condução política do processo de integração, a criação de conselhos de nível ministerial, a adoração de diretrizes políticas para o relacionamento com terceiros, dentre outros aspectos. Este órgão possui uma presidência *pro tempore*<sup>22</sup>, isto é, cada Estado assume tal função por um ano, sendo substituído sucessivamente pelo critério da ordem alfabética, sendo esta presidência responsável por organizar as reuniões dos órgãos da instituição e representar a UNASUL em eventos internacionais.

A atribuição do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores é tratado no artigo 8, que destaca as funções do órgão como adotar resoluções para a implementação do órgão superior, propor projetos de decisões, coordenar posições e promover o diálogo político sobre temas da integração sul-americana, além de aprovar o plano anual de atividades e o orçamento da UNASUL, também criando grupos de trabalho (GTs).

O artigo 9 discorre sobre a função do Conselho de Delegados e Delegadas – que tem função executiva – como implementar a adoção de disposições e resoluções; preparar as

---

<sup>22</sup> No ano de 2019, o Brasil assume a presidência do bloco.

reuniões dos Conselhos de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; coordenar iniciativas da UNASUL com outros processos de integração além de outras tarefas de cunho executivo.

A sede da Secretaria Geral é estabelecida no artigo 10, sediada em Quito, cujas funções destacam-se: apoiar todos os órgãos no cumprimento de suas funções; propor iniciativas e executar as diretrizes dos órgãos da instituição e afins. O Secretário Geral responsável por tais atribuições será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, mediante proposta do Conselho de Ministras e Ministros, para um mandato de dois anos, renovável por uma vez, sendo a seleção de funcionários da Secretária Geral tendo que levar em conta a distribuição equitativa entre os Estados e observar os critérios de idioma, gênero, étnicos e outros. Tais funcionários têm dedicação exclusiva – autonomia perante governos e organizações.

Tal estrutura institucional tem doze conselhos temáticos, cuja finalidade é auxiliar e propor políticas públicas para a instituição a partir de suas respectivas áreas de cooperação. Tais conselhos são integrados por ministros vinculados aos respectivos temas e contam com mecanismos de assessoramento e desenvolvimento de estudos, sedes e funcionários próprios, com criação de grupos de trabalho. Deste modo, os conselhos estimulam a participação de variados atores políticos e econômicos de cada país no processo de integração regional.

Entre 2008 e 2012 foram criados doze conselhos setoriais: em 2008, em Salvador, por iniciativa exclusiva do Brasil, foi criado o Conselho Sul-Americano de Defesa<sup>23</sup> (CDS) e o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS) e, posteriormente, os seguintes conselhos: Conselho Eleitoral da UNASUL (CEU); o de Educação (CSE); o Energético (CES); Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia, e Inovação da UNASUL; o de Cultura; o de Desenvolvimento Social; o de Economia e Finanças; de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; e o acordo em Matéria de Seguridade, Cidadania, Justiça e Coordenação de Ações Contra a Delinquência Organizada Internacional.

No âmbito da cooperação, a maior integração da UNASUL pode ser vista no setor de defesa e segurança. A criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) tem como seus objetivos principais a consolidação da região como zona de paz, a promoção de políticas conjuntas de defesa, rompendo com a ingerência de atores externos à região, como os EUA,

---

<sup>23</sup> O CDS, através da mediação do Brasil, foi fundamental para lidar com a instabilidade e possibilidade de confronto militar entre Colômbia e Venezuela no ano de 2008. Uma incursão militar da Colômbia em território equatoriano para combater militantes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), em que o governo venezuelano declarou a incursão como violação da soberania nacional do Equador.

em assuntos de defesa na América do Sul (LIMA, 2013). Também se destaca no bloco a cooperação para o desenvolvimento da infraestrutura regional, para interligar os diferentes países da região e desenvolver uma logística mais favorável as relações econômicas e comerciais.

Deste modo, a cooperação em Educação aparece como uma das manifestações políticas da UNASUL e o CSE foi criado em 2012, definindo em seu acordo as possibilidades de propostas a serem adotadas pelos doze países a fim de desenvolver políticas públicas educacionais comuns. O Brasil ingressou no Conselho sob a presidência de Dilma Rousseff, com Aloísio Mercadante como Ministro da Educação.

### **3.2 A estrutura institucional do CSE**

O Conselho Sul-Americano de Educação foi criado em 30 de novembro de 2012 pelo Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, com o intuito de sugerir e discutir políticas públicas educacionais comuns entre os doze Estados da UNASUL, de modo a fortalecer a integração educacional da região, garantindo a educação como direito universal, indo de encontro aos dispositivos do Tratado Constitutivo da instituição, destacando no item *II* de seu Estatuto o Conselho como uma “instância de concertação de políticas, consulta, diálogo, reflexão, cooperação intragovernamental e construção coletivas de programas e projetos educativos” (UNASUL, 2012). Assim, o Estatuto do CSE orienta a perspectiva de atuação do órgão dentro do bloco sul-americano.

No item *III* são destacados os princípios fundamentais que norteiam a atuação do Conselho, destacando-se a promoção do *diálogo*, a cooperação e o intercâmbio de capacidades, experiências e conhecimentos; os *direitos humanos*, com a garantia fundamental do direito à educação como bem público e social; *equidade e inclusão social*, com a construção de sociedades democráticas, defensoras dos direitos dos povos e da pluralidade societal; *igualdade de gênero*, respeitando incondicionalmente a igualdade de oportunidades e condições entre os gêneros no âmbito educativo; *intraculturalidade e interculturalidade*, com a valorização da diversidade cultural dos povos sul-americanos, valorizando as trocas culturais, incorporando saberes e conhecimentos de diferentes grupos culturais para o desenvolvimento educacional; *participação cidadã*, com a sociedade civil participando da implementação de políticas educacionais comuns, respeitando a diversidade dos atores envolvidos; a *transparência e divulgação* dos processos de cooperação, ao lado da *consciência ecológica e da sustentabilidade*.

Nos acordos assinados no item *IV* do Estatuto para a criação do conselho constam como objetivos:

- 1) Fortalecer a integração educativa regional para garantir e promover o direito à educação de todos e todas;
- 2) Concretizar a implementação de políticas para melhorar a equidade, qualidade, pertinência e acesso à educação em todos os níveis e modalidades; e
- 3) Promover a redução de assimetrias regionais e sub-regionais para o pleno exercício dos direitos humanos;
- 4) Fomentar uma educação inclusiva que desenvolva capacidades, competências e valores que preparem para uma melhor inserção social, no trabalho e que livre do analfabetismo;
- 5) Promover políticas regionais e sub-regionais que incentivem a construção de conhecimentos, a investigação, a inovação e o uso da tecnologia na educação; e
- 6) Promover o diálogo e a cooperação com outros processos de integração regional, sub-regional e organismos internacionais considerando os êxitos alcançados por estes órgãos.<sup>24</sup>

A criação do CSE visa fomentar o desenvolvimento da educação nos países da UNASUL, mas também valorizar a diversidade cultural dos povos da América do Sul, promover o desenvolvimento na área da ciência e tecnologia e as trocas culturais entre os países membros da organização, segundo os acordos assinados, além de fomentar as trocas científicas e promover a mobilidade acadêmica entre os doze países da região. No artigo 15 do Tratado Constitutivo é ressaltada a cooperação com outras instituições regionais a fim de aumentar o grau de cooperação em diversas áreas, dentre elas a educação.

Um dos objetivos principais do Conselho é ajudar no desenvolvimento da cidadania sul-americana, valorizando uma identidade comum dos povos sul-americanos, combatendo assimetrias entre o desenvolvimento educacional regional e criando mecanismos de participação da sociedade civil organizada nas políticas educacionais, desenvolvendo acordos com outras instituições como o MERCOSUL Educativo, o UNICEF e também a OEI (Organização dos Estados Iberoamericanos) e a OEA.

---

<sup>24</sup>[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO\\_DEL\\_CONSEJO\\_SURA\\_MERICANO\\_DE\\_EDUCACION\\_\(CSE\\_UNASUR\).pdf?noderef=ebed097-6735-4631-9a48-5b4ca985edb2](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ESTATUTO_DEL_CONSEJO_SURA_MERICANO_DE_EDUCACION_(CSE_UNASUR).pdf?noderef=ebed097-6735-4631-9a48-5b4ca985edb2)  
Acesso em julho de 2018

De modo a

[...] articular, priorizar e compatibilizar políticas educativas regionais através do intercâmbio de experiências integradoras, fomentando ações conjuntas que contribuam ao conhecimento, respeito e interrelação, com enfoque inclusivo, intercultural, dos direitos de gênero, que tenham visibilidade e contribuam com a melhora dos sistemas educativos dos estados sul-americanos (UNASUL, 2012).

Com isso, a estrutura institucional do CSE assemelha-se com a da UNASUL: presidência *pro tempore* do país que preside a instituição, delegados e ministros responsáveis por tocar os acordos e fomentar o diálogo em cooperação nos fóruns regionais sobre o tema educação. Deste modo, são três as instâncias de organização do Conselho:

- a) Conselho de Ministras e Ministros, as máximas autoridades em matéria educativa dos estados membros;
- b) Instância executiva, que é formada por Delegados e Delegadas designados pelo Conselho de Ministras e Ministros ou pela autoridade máxima do Estado a qual representam; e
- c) Grupos de Trabalho para a análise de projetos e temas de interesse que podem resultar em sugestões, recomendações e no desenvolvimento de projetos específicos.

Ao Conselho de Ministras e Ministros cabe aprovar e a execução dos planos, programas e projetos, formar grupos de trabalhos e representar o CSE em acordos internacionais de cooperação com outros órgãos, enquanto às instâncias executivas cabe executar as determinações da instância máxima do Conselho, formular e executar os acordos e planos em educação, além de coordenar e monitorar os projetos e as ações implantadas pelos grupos de trabalho.

No caso do Ministério da Educação (MEC), o Brasil é representando no Conselho Sul-Americano de Educação pela assessoria internacional do gabinete do Ministro, participando das decisões em instância executiva e nas reuniões de diálogo do Conselho.

Em nosso país, onde há uma desigualdade histórica em níveis de educação entre os diferentes grupos sociais, o desenvolvimento educacional é de suma importância para o desenvolvimento social do país. Dessa forma, cooperar no âmbito da educação com outros países sul-americanos, que enfrentam, muitas vezes, problemas semelhantes em educação, torna-se importante e expande as possibilidades brasileiras.

No site MEC o CSE aparece como:



Criado em 30 de novembro de 2012 o Conselho Sul-americano de Educação (CSE) tem como objetivo fortalecer a integração educacional na região, visando garantir e promover a todos o direito de acesso à educação, concretizar a implementação de políticas que visam melhorar a qualidade, a permanência e o acesso à educação em todos seus níveis e modalidades, além de promover a redução das assimetrias regionais para o pleno exercício dos direitos humanos. O CSE é uma instância de concertação de políticas, consulta, diálogo, reflexão, cooperação intergovernamental e construção coletiva de programas e projetos educacionais no marco do Tratado Constitutivo, do Regulamento Geral e demais fontes jurídicas da UNASUL e é constituído por um Conselho de Ministros e Ministras de Educação e uma instância executiva.<sup>25</sup>

### 3.3 A cooperação em educação

Como fórum de diálogos sobre o tema educação na América do Sul, dentro do CSE destaca-se o *Café Unasur*<sup>26</sup>, uma ferramenta de discussão e debate que é sediada em diferentes instituições de ensino, discutindo assuntos sobre educação em suas distintas modalidades e que possibilita a troca de experiências entre os diferentes Ministérios de Educação dos países da UNASUL. O primeiro seminário da instituição foi realizado em outubro de 2012, na Argentina, e tratou da educação superior na América do Sul e também dos níveis básico e médio. O CSE orienta-se para o diálogo, proposta e sugestões de políticas públicas comuns para os Estados da UNASUL, com os mesmos sendo livres para adotá-las ou não.

Periodicamente são feitas reuniões do Conselho em diferentes países da região, debatendo inúmeros temas atuais sobre o papel da educação na promoção dos direitos humanos, no desenvolvimento econômico, na justiça social e no mundo do trabalho, com o intuito de criar um fórum permanente de debate na região sobre o tema Educação, aumentando a aproximação dos países e fomentando uma possível agenda educacional comum.

No âmbito dos acordos assinados, o CSE trabalha com os chamados *Planos Estratégicos*, que definem a atuação do conselho em um período de três ou cinco anos, cujo primeiro inicia-se em 2013, indo até 2017. Tais planos estabelecem metas, objetivos e parâmetros para a integração educacional sul-americana. Até o ano de 2018, o CSE tem um plano quinquenal, com o *Plano Operativo Quinquenal 2015-2019* em andamento.

---

<sup>25</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36105>. Acesso em maio de 2018.

<sup>26</sup> No Brasil, as reuniões já aconteceram na Universidade Federal do Rio de Janeiro e na PUC-Rio. O país também já sediou, em 2014, o Seminário Internacional sobre Sistemas Educativos da UNASUL.

Esses planos são aprovados pelo Conselho de Ministras e Ministros e vão de encontro aos dez objetivos assinalados pelo Estatuto na criação do Conselho. Assim, cabe à instância executiva tocar os acordos e fazer reuniões periódicas em torno das propostas dos planos e fomentar debates sobre suas ações.

Nas reuniões há o debate de pautas e as sugestões de propostas, por parte dos países, a serem incorporadas nos Planos. Com a consequente aprovação e execução dos acordos, cada país fica responsável por uma atividade específica e deve apresentar seus resultados na próxima reunião do conselho a fim de dar um *feedback* sobre sua atuação.

O primeiro Plano Estratégico do CSE foi apresentado em 2013, com duração até 2017, sob a presidência *pro tempore* do Peru. Nele constam os eixos integradores<sup>27</sup> e objetivos específicos a serem traçados no período em questão, que deverão basear-se nas orientações contidas no Tratado Constitutivo da UNASUL. Com isso, no primeiro plano do Conselho são três os eixos integradores, com diversos objetivos específicos, que são os resultados esperados e as intencionalidades dos processos de cooperação.

No Plano Estratégico Quinquenal 2013-2017 o primeiro eixo integrador é o eixo de *qualidade e equidade*, que deverá “promover e desenvolver programas e projetos para melhorar a qualidade e equidade da Educação” (UNASUL, 2013), tendo cinco objetivos específicos:

- 1) Promover o acesso do uso pedagógico de novas tecnologias para melhorar a qualidade da educação em todos os seus níveis;
- 2) Identificar, sistematizar, difundir e viabilizar a implementação de critérios regionais para a avaliação da qualidade e equidade da educação;
- 3) Gerar mecanismos que permitam articular os critérios de documentação existentes para a região tendendo a criar um sistema regional de documentos;
- 4) Fortalecer as políticas de intra e interculturalidade e do plurilinguismo nos países da região e nas zonas fronteiriças; e
- 5) Promover o desenvolvimento da profissão docente com o fim de atrair, deter, melhorar e reconhecer os docentes e educadores como atores fundamentais na qualidade da educação.

O segundo eixo do plano, *cidadania e direito*, objetiva “promover a construção de sociedades que dialogam orientadas para projetos coletivos e de compromisso com a defesa e

---

<sup>27</sup> Eixos integradores são os principais nortes dos Planos Estratégicos, são os objetivos centrais na qual a cooperação dos diferentes Conselhos devem orientar-se.

os direitos do cidadão e das liberdades que constituem a cidadania” (UNASUL, 2013). Assim, mais especificamente, há três metas:

- 6) Contribuir para o desenvolvimento e consolidação de políticas de educação ambiental e consciência ambiental comprometidas com o desenvolvimento sustentável;
- 7) Contribuir com a consolidação e afirmação dos direitos das e dos cidadãos, e com o protagonismo destes no sistema democrático; e
- 8) Promover a inclusão, participação e o exercício do direito à educação objetivando alcançar sua maior democratização.

No terceiro e último eixo do plano, *integração social e regional*, “promover a integração social e geral para favorecer a mobilidade de pessoas entre os Estados Membros” (UNASUL, 2013) é o cerne principal. Para tanto, tem como objetivos:

- 9) Trocar e difundir informação acerca dos sistemas de reconhecimento e equivalência dos estudos e competências, em todos os níveis e modalidades dos sistemas educativos dos Estados membros;
- 10) Trocar informação acerca dos currículos para o ensino das línguas oficiais dos Estados membros, com o propósito de avançar na integração curricular desta matéria; e
- 11) Promover, entre os sistemas educativos dos países da região, uma maior vinculação entre educação e trabalho através da formação permanente continuada como meio para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento econômico, fomentando a integração desde a diversidade.

Assim, o Plano Estratégico apresenta os objetivos e possibilidades de cooperação educacional entre os países da UNASUL, sendo sucedido pelo Plano Operativo Quinquenal de 2015-2019, em vigência, que estabelece as metodologias a serem traçadas para atingir os objetivos apresentados no Plano Estratégico e seus resultados esperados, além de algumas metas já atingidas pelo CSE.

Por exemplo, o Brasil ficou responsável por apresentar a publicação do projeto FIC – Fundo de Iniciativas Comuns –<sup>28</sup>, que consiste em apresentar um estudo detalhado sobre todos os sistemas educativos dos países sul-americanos, apresentado ao Conselho em abril de 2018, que será disponibilizado para consulta pública futuramente, denominado *Estudo Comparativo dos Sistemas Educacionais dos Países da UNASUL*, levantamento realizado pelo MEC.

---

<sup>28</sup> O Fundo de Iniciativas Comuns tem como finalidade apoiar programas e projetos intergovernamentais orientados a contribuir com objetivos da UNASUL, estabelecidos nos artigos 2 e 3 do Tratado Constitutivo (UNASUL, 2018).

O plano demonstra avanços no eixo integrador *qualidade e equidade* no que tange à troca de informações entre os distintos ministérios da educação, com o estabelecimento de um repositório de documentos e a assinatura de acordos para futura implementação de diretrizes e orientações que permitam a construção de indicadores sociais de educação comuns, no ensino plurilinguístico de idiomas, nas políticas de valorização da diversidade cultural, na socialização de experiências educacionais e no avanço do desenvolvimento de programas comuns para a étnico-educação, com foco especial nos povos indígenas de países como Bolívia, Brasil e Paraguai, e também para a educação de afrodescendentes brasileiros e de outros países que tenham populações negras, através da identificação de pontos comuns nos ministérios de educação nacionais sobre os avanços educacionais de tais grupos étnicos.

Experiências sobre a formação docente e o estado da carreira docente na educação básica dos países da UNASUL foram trocadas, com o Plano Operativo iniciando uma busca do avanço na formação e carreira docentes de acordo com os desafios da sociedade contemporânea, pelo fortalecimento, troca, incentivo e difusão de boas experiências nacionais de valorização dos professores.

No eixo *cidadania e direitos* houve avanço nas metas de desenvolvimento da educação ambiental – em conformidade com outros conselhos – e a posterior implementação, no site da UNASUL, de uma plataforma virtual interativa sobre educação ambiental dentro dos parâmetros institucionais do bloco.

Estudos sobre o atual estado da cidadania nos doze países da América do Sul foram divulgados com o intuito de mapear o assunto e também a forma como os direitos humanos aparecem nos sistemas educacionais. Deste modo, o plano destaca a necessidade de um seminário regional permanente para gerar reflexões e propostas de políticas públicas equitativas no âmbito da cidadania, da democracia, direitos, deveres e equidade de gênero<sup>29</sup>. Em 2021 espera-se que seja criada uma plataforma virtual para um fórum regional sobre a cidadania sul-americana em educação, além de grupos de trabalho que articulem, junto aos ministérios, a inclusão da cidadania regional dentro dos currículos escolares nacionais, aumentando a convergência entre os países da região e o compartilhamento de práticas educativas.

No eixo *integração social e regional* o plano destaca o avanço da sistematização e socialização dos sistemas de reconhecimento e equivalência na educação básica e média dos Estados membros da UNASUL, com documentos publicados nas reuniões do CSE sobre o

---

<sup>29</sup> Em 2016, o Brasil ganhou prêmio Oscar Anaulfo Romero de Educação em Direitos Humanos com o projeto “Mulheres Inspiradoras” no âmbito da parceria entre a UNASUL e a Organização dos Estados Iberoamericanos.

tema e avanços rumo à institucionalização do ensino das línguas oficiais da instituição dentro dos sistemas educacionais dos doze países; além do mapeamento, através de um estudo detalhado, do desenvolvimento da educação técnica nas doze nações e, a partir disso, traçar dentro do Conselho estratégias comuns para melhorar e ampliar a educação na perspectiva do mundo do trabalho com políticas públicas específicas orientadas para tal relação.

Como avanço da agenda educacional também aparece o avanço na equivalência de títulos universitários em toda a América do Sul, de modo a facilitar a mobilidade acadêmica, além da necessidade do CSE integrar sua agenda em conformidade com o MERCOSUL Educativo e o UNICEF através de agendas comuns como a *Agenda 2030*<sup>30</sup>, sobre a evolução da qualidade educacional (objetivo 2) do Conselho; inclusão (objetivo); aprendizagem ao longo de toda a vida (objetivos 3 e 11) e desenvolvimento da formação docente diante dos desafios globais (objetivo 5)<sup>31</sup>.

### **3.4 Uma agenda educacional em construção**

Com o desenvolvimento do CSE, a cooperação em educação está em andamento, cuja presidência do Conselho atualmente é ocupada pela Bolívia – atual presidente da UNASUL – e o Plano Operativo segue em vigência com metas a serem atingidas até 2021, com cada país responsável por realizar e implementar diferentes ações para o estabelecimento da cooperação em educação. A partir de abril de 2019, o Brasil assume o Conselho Sul-Americano de Educação e terá a função de organizar e promover o andamento da agenda educacional dentro do órgão.

O CSE, como um dos últimos Conselhos criados dentro do bloco sul-americano encontra-se em fase do desenvolvimento da aproximação e do diálogo entre os diferentes ministérios educacionais, em fase da publicação de investigações e mapeamentos de experiências educacionais positivas para a futura construção de agendas comuns, de políticas públicas comuns para os dozes países da América do Sul.

Há, para os próximos anos, a perspectiva da criação de um site para o CSE, com notícias, propostas de agenda, para maior transparência e controle da sociedade civil dos diferentes

---

<sup>30</sup> A *Agenda 2030* do UNICEF consiste no desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza e no caráter fundamental da educação como mecanismo de reduzir desigualdades.

<sup>31</sup> No documento *Matriz de Ações Convergentes*, publicado em 2017, o CSE trata de ações conjuntas com outros órgãos internacionais para tocar os acordos em educação dentro da UNASUL.

países. Em fase de diálogo inicial, nenhuma política pública criada através do Conselho foi implementada por seus membros.<sup>32</sup>

A agenda educacional sul-americana conta com diversos objetivos e desafios a serem concretizados, como a redução do analfabetismo nos países, a inclusão e inserção de minorias étnicas nos sistemas educacionais dos países membros – expandido as oportunidades de tais grupos –, através da resolução comum de problemas semelhantes enfrentados por diversos Estados da região.

No plano em vigência um dos maiores focos e objetivos é promover o acesso e uso pedagógico das novas tecnologias de informação e comunicação nos sistemas públicos dos doze países para melhorar a qualidade da educação em todos os níveis e conectar a educação pública com o rápido desenvolvimento tecnológico do século XXI.

Através da agenda convergente com outras organizações internacionais o CSE procura expandir as oportunidades dos países da UNASUL dentro dos eixos integradores do Conselho.

Dentro do FIC há três grandes projetos em andamento para os próximos anos, e mais um em perspectiva, sendo tais projetos de responsabilidade do Equador, Argentina, Bolívia e Brasil: o projeto *Diagnóstico Participativo Sobre a Situação da Educação em Cidadania entre Estados Membros da Unasul*, de responsabilidade do Equador; o projeto *Critérios Regional sobre Qualidade Educativa para a Construção de Medição e Evolução da Educação dos Estados Membros da UNASUL*, sob desenvolvimento da Argentina; e a divulgação da já mencionada aqui *Rede e Plataforma Virtual do Conselho Sul-Americano de Educação em Educação intra e intercultural e plurilinguística de Unidades Educativas da Fronteira*, a cargo da Bolívia. Ao Brasil, em sua futura gestão, cabe o projeto *Fortalecimento e Harmonização dos Sistemas Nacionais de Documentação de Carreiras na Educação Superior para a expansão e aperfeiçoamento do sistema docente regional de carreiras universitárias*.

Sob a atual presidência da Bolívia o CSE ainda terá três reuniões de altos delegados até o dia 14 de março, quando a presidência do Conselho será do Brasil e uma nova agenda e plano operativo devem ser aprovados. Porém, o impasse atual da instituição gera muitas dúvidas acerca da cooperação em diferentes Conselhos.

---

<sup>32</sup> Uma campanha em curso no Conselho, chamada *Fronteira: Educação, Cultura e Paz*, promove ações educativas em escolas da fronteira entre Colômbia e Equador, vítimas dos conflitos oriundos do narcotráfico, em busca de ajudar crianças a superar o trauma dos conflitos armados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de uma agenda sul-americana de educação representa grandes possibilidades e perspectivas para a educação brasileira e dos países da UNASUL, criando uma aproximação na esfera sociocultural, indo de encontro aos grandes objetivos da instituição. Contudo, o atual estado de crise do bloco sul-americano representa uma regressão do processo de integração regional e ameaça diversos acordos de cooperação nos conselhos temáticos.

Atualmente a instituição está paralisada. De um lado, os países “bolivarianos” – Venezuela e Bolívia –, e de outro, um bloco de oposição liderado por Brasil, Argentina e Chile, governados por presidentes de centro-direita e direita.<sup>33</sup> Para o Estado brasileiro, principal articulador da criação da UNASUL, a crise na instituição representa um enfraquecimento de seu projeto de liderança na região e também da PEB regional.

Se os governos Lula foram marcados pela ascensão da política externa – orientando-se para a construção de uma liderança regional brasileira – a partir do governo Dilma, entre 2011 e 2016, há uma redução do ativismo brasileiro na América do Sul (SARAIVA, 2016), impactando diretamente na UNASUL e no diálogo político sul-americano.

Apesar de ter sido o principal articulador do processo de integração regional, uma marca do ativismo brasileiro foi não fomentar uma maior institucionalização dos processos políticos na região, deixando o ativismo dos governos como primordiais na condução política do processo de concertação política da parte sul do continente Americano.

Fuccille e Mariano (2017) no artigo *O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014)* identificam que a partir dos governos Dilma o contexto interno de crises políticas e econômicas diminuem a previsibilidade da política brasileira – fundamental em política externa – e que o fator ativismo governamental, sobretudo por parte do Brasil<sup>34</sup>, é um aspecto importante para as tratativas da instituição.

Além desse recuo do ativismo brasileiro os autores também ressaltam que o cenário de crises na Argentina e na Venezuela, importantes atores regionais no cenário político para a conformação do bloco sul-americano, ajudam a explicar o esvaziamento da instituição. A ausência de uma ampla burocracia técnica, capaz de tocar os acordos e aprofundar a integração regional incide fortemente na atuação da UNASUL (FUCILLE; MARIANO,

---

<sup>33</sup> A Colômbia, por exemplo, anunciou a saída da instituição nos próximos meses, alegando a cumplicidade do bloco com a suposta “ditadura” chavista de Nicolás Maduro, presidente da Venezuela.

<sup>34</sup> Os autores consideram o BRICS como o eixo mais dinâmico da política externa brasileira a partir de Rousseff, em detrimento da política regional.

2017). Outrossim, Fiori (2011) considera o contexto da crise mundial de 2008 que, embora não tenha atingido os Estados sul-americanos com a mesma intensidade que atingiu EUA e Europa, impacta fortemente o processo de integração, com a diminuição de interesse de diversos países.

A UNASUL, assim, tem como fragilidade a ausência de um processo de institucionalização maior, o que seria fundamental diante da mudança de orientação ideológica de diversos governos da região, com a ascensão de governos à direita e a volta, em muitos casos, de uma agenda política neoliberal. No Brasil, a partir de 2016 com o golpe de Estado que depõe o governo do Partido dos Trabalhadores a América do Sul – especialmente o bloco sul-americano – não integra a agenda da “nova política externa”.

Se os governos Rousseff negligenciaram o ativismo regional, a partir do novo governo de Michel Temer a UNASUL é de fato descartada da política externa, contribuindo para o atual estado de paralisia, de crise, da instituição.

Declarações de figuras do novo governo, como o ex-ministro das Relações Exteriores, José Serra, e sua “Nova Política Externa Brasileira”, indicam um realinhamento da orientação frisando que “a nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido”<sup>35</sup>, indo claramente contra as diretrizes e ações da PEB durante os 13 anos dos governos do PT, com o atual ministro, Aloysio Nunes, corroborando a mudança de atitude e clamando para o esvaziamento da UNASUL.

Assim, a cooperação em educação insere-se dentro de tal contexto de crises e incertezas.

Cabe indagar: a UNASUL representaria uma fase muito específica – a ascensão e consolidação de governos progressistas na América do Sul – e, em particular, a partidarização da PEB segundo lideranças da nova coalizão que emergiu após 2016 no Brasil, sem grandes ganhos para o país e por isso passível de ser revista com a nova reorientação da atuação externa brasileira, ou vital para os interesses brasileiros na América do Sul e para uma inserção política mais soberana do país na ordem global?

Diante de tantos desafios que a ordem mundial em transição apresenta, considero que resgatar a UNASUL, o diálogo político sul-americano, é fundamental.

---

<sup>35</sup> Nesse sentido, é interessante notar que a América do Sul não é mencionada nenhuma vez no discurso do ministro, em que apenas os aspectos comerciais e econômicos do MERCOSUL são citados.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação do partido à diplomacia do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n.20, p.87-102, 2004.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso de Posse. Brasília, 2016. Disponível em: [goo.gl/3VC56d](http://goo.gl/3VC56d). Acesso em jun. de 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 1996-1999. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília: 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2000-2003. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília: 2002.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2004-2007. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília: 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília: 2007.
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: Explaining change in brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*. Vol.30, n.2
- CERVO, Amado. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*: Rio de Janeiro, v. 43, n.2, pgs. 5-26, nov. 2000.
- CHOMSKY, N. *O Lucro ou as Pessoas: Neoliberalismo e Ordem Global*. 1ª ed. São Paulo: Editora Record, 1999.
- FIORI, José Luís. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. Brasília, Distrito Federal: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.
- FUCCILLE, Alexandre; MARIANO, Marcelo Passini; O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). *Colombia Internacional* (92): 43-72, 2017.
- GARCIA, M. A. A opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*: São Paulo, v. 1, n.1, p.22-8, abr.-jun. 2008.
- GONÇALVES, Williams. A Inserção do Brasil na América do Sul. *Revista OIKOS*: Rio De Janeiro, v.10, n.2, pgs. 133-149, nov.2011.
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de, LIMA; PINHEIRO, Leticia; A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, 22-41, 2010.

LESSA, Antônio Carlos. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*: Brasília, v.52, n.1, p.89-109, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil. *Lua Nova*: São Paulo, s/v, n. 90, p. 167-201, set./dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Relações Internacionais e Políticas Públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio de Pimenta (org). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

LOPES, Dawison Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v.54, p.67-86, 2011.

MALAMUD, Andres. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 37, 1: 115–34.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.

NERY, Tiago. Política Externa Brasileira, modelo de desenvolvimento e coalizões políticas (1930-2016). *Cadernos do CEAS. Salvador/Recife*, n.241, p.418-444, 2017.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. Política Externa Planejada como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o Governo Lula. *Revista Política Hoje*. São Paulo: vol. 19, n.1, p.187-210, 2010.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. In: *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, n. 36, Jun. 2010, p. 147-174.

SADER, Emir (org). *Dez Anos de Governos pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y lá Unasur. *Revista CIDOB d'afersinternacionals*: Madrid, n.97, p.87-100, abril de 2012.

\_\_\_\_\_. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*. São Paulo: v.8, n.1, p.3-21, 2013.

\_\_\_\_\_. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*: V.50, 81-97. 2016.

SILVA, Luís Inácio Lula da. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de posse para Presidência da república, em 1º de janeiro de 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2S2LQ0l>. Acesso em: 10 dez. 2017.

SILVA, Fabrício Pereira da. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. *Observador on-line*. São Paulo: v.9, p.1, 2014.

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

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*: Brasília: v.53 (1), p.25-44, 2010.

UNASUL. Estatuto Del Consejo de Defensa Suramericano, de 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2Q3jTZd>. Acesso em: 08 dez. 2017.

UNASUL. Estatuto do Conselho Sul-Americano de Educação, de 11 de novembro de 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2A7uPLl>. Acesso: julho de 2018.

UNASUL. Plan Estratégico Quinquenal. Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PLAN ESTRATEGICO O QUINQUENAL 2013\\_2017\\_DEL CONSEJO SURAMERICANO DE EDUCACION\\_CSE\\_UNASUR.pdf?noderef=6e9d4909-0127-419f-a160-cf9bf4bb2779](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PLAN ESTRATEGICO O QUINQUENAL 2013_2017_DEL CONSEJO SURAMERICANO DE EDUCACION_CSE_UNASUR.pdf?noderef=6e9d4909-0127-419f-a160-cf9bf4bb2779). Acesso: julho de 2018.

UNASUL. Plan Operativo Quinquenal. Disponível em: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PLAN\\_OPERATIVO\\_QUINQUENAL\\_2015\\_\\_2019\\_DEL CONSEJO SURAMERICANO DE EDUCACION.pdf?noderef=2b36f486-5dd5-44fe-9a87-f7f77640f3bf](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PLAN_OPERATIVO_QUINQUENAL_2015__2019_DEL CONSEJO SURAMERICANO DE EDUCACION.pdf?noderef=2b36f486-5dd5-44fe-9a87-f7f77640f3bf). Acesso: julho de 2018.

UNASUL. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, de 23 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

WALTZ, KENNETH. *Man, State, and the war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 1979.