

## **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS HUMANOS NO MERCOSUL: A ANÁLISE DE UMA AGENDA POLÍTICA EM DESENVOLVIMENTO (2003-2022)**

**NAIRANA KARKOW BONES<sup>1</sup>; CARLOS ARTUR GALLO<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas – [nairanabones@gmail.com](mailto:nairanabones@gmail.com)

<sup>3</sup>Universidade Federal de Pelotas – [galloadv@gmail.com](mailto:galloadv@gmail.com)

### **1. INTRODUÇÃO**

A política externa brasileira, ao conferir destaque à integração regional como estratégia de inserção internacional, teve no Mercado Comum do Sul (Mercosul) um de seus marcos centrais. Criado em março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, o bloco refletiu o esforço do Brasil, em conjunto com Argentina, Paraguai e Uruguai, de promover de maneira articulada o desenvolvimento de suas economias e sociedades. Sua instituição ocorreu em um contexto histórico marcado pelo fim da Guerra Fria (1947–1991), pela redemocratização dos países do Cone Sul e pela intensificação do processo de globalização, fatores que moldaram de maneira significativa a configuração política e econômica do final do século XX.

Inicialmente, o Mercosul concentrou-se predominantemente na construção de relações e interesses de natureza comercial e econômica. No entanto, a partir do início dos anos 2000, a integração regional passou a ser concebida para além de sua lógica neoliberal-comercial de origem (GRANATO, 2015), incorporando novas dimensões temáticas, como a social e a cultural, com o objetivo de fortalecer e valorizar os vínculos entre os países-membros, bem como suas histórias e experiências compartilhadas.

A mudança ocorreu em um contexto político marcado pela ascensão de governos de orientação mais à esquerda na América do Sul, inclusive entre os países-membros do Mercosul, fenômeno conhecido como “onda rosa”, evidenciado, por exemplo, pela eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2003, e de Néstor Kirchner na Argentina, no mesmo ano. De acordo com interpretações dos líderes da época, e considerando que a conjuntura política favoreceria tal posicionamento, essas lideranças concebiam a integração regional como um mecanismo apto a apoiar o desenvolvimento nacional e a ampliar a autonomia decisória na região, em consonância com o pensamento de Jaguaribe (2017).

Nesse período, entende-se que os tomadores de decisão da região adotaram o método de inserção internacional denominado “relações em eixo”, proposto por Amado Cervo, como uma estratégia para enfrentar os efeitos da crise neoliberal que provocou deterioração econômica e social nos países sul-americanos. Diferentemente das relações hierárquicas tradicionais entre Estados dominador e dominado, esse método se caracteriza por tratar os países como parceiros simétricos, buscando coordenação, cooperação mútua e maior equilíbrio nas decisões regionais (CERVO, 2008). Ao mesmo tempo, consolidou-se nos anos 2000 a percepção de que a integração depende da participação da sociedade e de ações que os mecanismos de mercado, isoladamente, não conseguem promover (VIGEVANI; RAMANZINI JUNIOR, 2023).

Como reflexo dessa ampliação temática, a promoção dos direitos humanos passou a integrar a agenda regional. Em 2004, o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul (RAADH), estabelecendo como pilares as liberdades individuais e os princípios democráticos compartilhados pelos países-membros (MERCOSUL, 2004). A RAADH formalizou suas ações em 2005, com o Protocolo de Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, que reafirmou a cooperação mútua entre os Estados para a defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (MERCOSUL, 2005).

Em 2009, o bloco avançou com a criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), sediado em Buenos Aires, conforme a Resolução CMC nº 32/09. O Instituto foi concebido para fortalecer o Estado de Direito nos Estados-membros, promover políticas públicas em direitos humanos e consolidar o tema como eixo central da identidade e do desenvolvimento do Mercosul (MERCOSUL, 2009).

Diante desse contexto, surge a questão central do presente trabalho: como a política externa brasileira influenciou a construção e o desenvolvimento da agenda de direitos humanos no Mercosul ao longo dos diferentes governos (2003-2022)? O período abrange os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), Dilma Rousseff (2011–2016), Michel Temer (2016–2018) e Jair Bolsonaro (2019–2022). Nesse sentido, o objetivo do trabalho é analisar o desenvolvimento da abordagem temática de direitos humanos dentro do Mercosul, considerando a perspectiva da política externa brasileira ao longo desse período.

Partindo do entendimento de política externa como:

[...] o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder (PINHEIRO, 2004, p. 7).

A Análise de Política Externa (APE) é uma subárea das Relações Internacionais que se concentra no estudo da política externa dos Estados. A visão estritamente sistêmica da realidade internacional passou a ser contestada, estimulando a busca por uma compreensão mais aprofundada dos processos de tomada de decisão. Esse movimento possibilitou a incorporação de uma pluralidade de fatores - internos e externos - que influenciam a política externa dos Estados (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020). Segundo Figueira (2011), um dos objetivos centrais da APE é examinar o ato internacional enquanto resultado de um processo que envolve normas, decisões políticas, indivíduos e outros atores que definem o curso das ações estatais, buscando compreender o Estado e sua atuação na esfera internacional.

Nesse contexto, o intergovernalismo liberal de Moravcsik (1993) surge como abordagem que articula a perspectiva da APE à análise da integração regional. A teoria sustenta que as decisões de política externa dos Estados refletem as preferências de atores domésticos - como grupos econômicos, políticos e sociais - que são agregadas pelo governo. Essas preferências, por sua vez, orientam as barganhas intergovernamentais, influenciando os resultados de processos de

integração, como o Mercosul, e demonstrando como a política interna molda o comportamento internacional do Estado.

## 2. METODOLOGIA

A fim de compreender o desenvolvimento da agenda de direitos humanos no âmbito do Mercosul, por meio da política externa brasileira entre os anos de 2003 e 2022, a metodologia predominante deste trabalho será a análise documental, de caráter qualitativo, fundamentada sobretudo em métodos da APE e orientada pela perspectiva do liberalismo intergovernamental. Serão utilizadas fontes primárias e secundárias. Entre as fontes primárias, destacam-se os acordos aprovados entre os países que compõem o Mercosul relacionados à agenda de direitos humanos, bem como os pronunciamentos oficiais dos presidentes e chanceleres brasileiros no período analisado. Já entre as fontes secundárias, incluem-se livros, teses, dissertações e artigos científicos que tratam da temática em questão.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa encontra-se em estágio de desenvolvimento. Até o presente momento, foi realizado um levantamento bibliográfico abrangendo a história da política externa brasileira, a integração regional no Cone Sul, a formação do Mercosul na década de 1990 e a incorporação da agenda de direitos humanos ao bloco. Concomitantemente, a fundamentação teórica vem sendo elaborada, encontrando-se em fase avançada de consolidação.

## 4. CONCLUSÕES

A pesquisa ainda está em desenvolvimento. Não obstante, é possível destacar que o Mercosul constitui a principal manifestação institucionalizada da integração regional no Cone Sul, cuja continuidade e fortalecimento se mostram de extrema relevância para o desenvolvimento da região. A ampliação do escopo da agenda política do bloco revela-se particularmente significativa para compreender de que maneira as políticas externas dos países-membros responderam a essa reorientação, sobretudo em razão do caráter intergovernamental da instituição. Parte-se do pressuposto de que, a partir dos anos 2000, a agenda de direitos humanos no Mercosul foi impulsionada pela ascensão de governos de orientação ideológica à esquerda no Cone Sul - entre eles, o Brasil -, que incorporaram à integração regional uma dimensão social mais ampla. Pressupõe-se, ainda, que a política externa brasileira exerceu influência na incorporação e no desenvolvimento da agenda de direitos humanos no Mercosul entre 2003 e 2022, apresentando variações ao longo dos diferentes governos.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, F. N.; PINHEIRO, L. **Análise de política externa**: o que estudar e por quê? Editora Intersaberes, 2020.

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração**: o Mercosul e a Unasul. 1ed. Curitiba: Appris, 2015.

JAGUARIBE, H. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio; FERRER, Aldo; WIONCZEK, Miguel; SANTOS, Theotonio. **La dependencia políticoeconómica de América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2017, p. 23-80.

MERCOSUL. CMC. Nº 40/04. **Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos no Mercosul**. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

MERCOSUL. CMC. Nº 14/09. **Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR**. Asunción, julio de 2009.

MERCOSUL. **Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos do MERCOSUL**. 20 de junho de 2005. Assunção, Paraguai.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, p. 473–524, 1993.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira (1889-1992)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H. **Os desafios da integração regional no Sul Global**: o caso da política externa brasileira para o Mercosul. São Paulo: Editora UNESP, 2023.