

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

NAIRANA KARKOW BONES¹; CARLOS ARTUR GALLO²

¹Universidade Federal de Pelotas – nairanabones@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – galloadv@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria em 1991 simbolizou uma transformação sistêmica na ordem política e econômica mundial, que não ocorria desde o fim da Segunda Guerra Mundial (SARAIVA, 2007). Nessa nova ordem, no que tange a política externa, alguns países começaram a dar uma maior atenção a integração regional, como foi o caso do bloco econômico Mercado Comum do Sul (Mercosul) instituído em 1991, que representa a ambição de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em lograr melhor inserção internacional perante um contexto internacional de transformações.

Durante a primeira década dos anos 2000, a ascensão de governos do espectro mais à esquerda tornou-se preponderante na América do Sul; inclusive nos países-membros do Mercosul, como foi o caso do Brasil em 2003, com Luiz Inácio Lula da Silva. O fenômeno ficou popularmente conhecido como “onda rosa”¹ e a conjuntura política da região representava uma nova perspectiva em relação à integração regional, especialmente como um mecanismo que auxiliaria o desenvolvimento nacional e a maximização regional da autonomia de decisões (JAGUARIBE, 2017).

Nessa conjuntura, o Mercosul passou a ser visto para além da simples formação de nascimento neoliberal-comercial (GRANATO, 2015), com a intensificação e a implementação de novas abordagens temáticas, como a social e a cultural, objetivando fortalecer e valorizar as relações entre os países-membros e suas histórias e experiências compartilhadas. Dessa forma, temas sociais passaram a ser incluídos nas discussões, como foi a promoção dos direitos humanos na agenda política dentro do bloco. No dia 16 de dezembro de 2004, por meio Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 40/04, foi criada a “Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados”, que desde então, acontece semestralmente, e é considerada um espaço de coordenação intergovernamental sobre políticas públicas de direitos humanos.

Além disso, em 2009, houve a criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), com sede em Buenos Aires, conforme estabelecido pela Resolução CMC nº 32/09, podendo-se considerar como um corolário de discussões sobre o tema direitos humanos no bloco mercosulino. A criação do Instituto teve como objetivo fortalecer o Estado de Direito nos Estados Partes mediante o seguimento de políticas públicas em direitos humanos e também para contribuir para a maior consolidação do tema como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul (MERCOSUL, 2009).

¹ Fenômeno que ocorreu ao final da década de 1990 e início dos anos 2000 na maior parte dos países latino-americanos, marcado por ascensão de partidos, movimentos e lideranças de esquerda (SILVA, 2010).

Diante do exposto, qual foi o papel da política externa brasileira entre os anos 2003 a 2022 para a agenda de direitos humanos no Mercosul? Período temporal que abrange os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Neste sentido, o objetivo do trabalho visa analisar o desenvolvimento da abordagem temática de direitos humanos dentro do Mercosul no marco temporal delimitado, por meio da perspectiva da política externa brasileira do 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) tem como um de seus objetivos, segundo Figueira (2011), examinar o ato internacional, que ocorre por meio de um processo de normas, decisão política, indivíduos, e outros atores que definem o percurso para o resultado; ou seja, tem como finalidade sobretudo analisar o Estado e sua atuação - isto é, quais as condicionantes e como se dá o processo de decisão em política externa. Uma contribuição ímpar para os estudos de APE é o método-teórico dos Jogos de Dois Níveis apresentada por Putnam (2010).

Em diálogo com o que Figueira (2011) denomina de caráter “interméstico” da política externa, Putnam (2010) enfatiza o papel do negociador internacional em que deve considerar fatores domésticos e compatibilizá-los no cenário internacional ao mesmo tempo, e nenhuma de ambas esferas de atuação pode ser ignorada. A ideia principal de Putnam (2010) é sobretudo relacionada às negociações internacionais, entretanto pode ser aplicado em outros acontecimentos políticos, como é o caso da participação do Brasil no Mercosul.

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p. 151).

Neste sentido, Putnam (2010) entende que cada nível de análise é como um tabuleiro e, com sua abordagem, reconhece que os tomadores de decisão se empenham para conciliar de maneira simultânea os dois tabuleiros, ou seja, tanto o aspecto doméstico, quanto o internacional. Além disso, a APE se constitui como uma importante ferramenta, conforme aponta Hill (2003), que promove a integralização entre o ambiente interno e externo, indo ao encontro da teoria dos Jogos de Dois Níveis.

2. METODOLOGIA

A fim de compreender o desenvolvimento dos direitos humanos no âmbito do Mercosul por meio da política externa brasileira entre 2003 a 2022, a metodologia que predominará este trabalho será a análise documental, de caráter qualitativo, com fontes tanto de caráter primário quanto secundário. No primário, tem-se, como exemplo, os acordos aprovados entre os países que integram o Mercosul relacionados a agenda de direitos humanos e os pronunciamentos oficiais dos então presidentes e chanceleres brasileiros durante o período analisado; enquanto fontes secundárias, livros, teses, dissertações e artigos científicos, que são embasados na temática analisada.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa ainda está em estágio inicial, até o momento foi feito um levantamento bibliográfico relacionado a história da política externa brasileira, como também da integração regional no Cone Sul e a formação do Mercosul na década de 1990. Depois de finalizar o processo atual, será iniciado a busca de dados e fontes para desenvolvimento da pesquisa.

4. CONCLUSÕES

Apesar do estágio inicial da pesquisa, vale ressaltar que o Mercosul é sem dúvida a grande manifestação institucionalizada da integração regional no Cone Sul. A sua continuação e o seu progresso são de extrema importância para o desenvolvimento da região. A ampliação do escopo de agenda política do bloco torna-se relevante, principalmente para o entendimento de como as políticas externas dos países reagiram a essa reorientação, sobretudo por ser um organismo intergovernamental. Neste sentido, pressupõe que a partir dos anos 2000, a agenda política de direitos humanos no Mercosul foi impulsionada por governos de perfil ideológico de esquerda que emergiram na região do Cone Sul, como no Brasil, e ampliaram esta temática com elementos sociais. Em decorrência do desenvolvimento do assunto no bloco econômico, surge o IPPDH, durante um período em que os quatro países-membros fundadores estavam sendo governados por lideranças com viés ideológicos mais à esquerda. Além disso, no Brasil, domesticamente, estava ocorrendo uma maior mobilização e oxigenação do debate sobre a temática.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

GRANATO, Leonardo. **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.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. 2003. Londres: Palgrave Macmillan. 376 p.

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.

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

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v.18, n.36, 2010.

SARAIVA, J. F. S. **História das Relações Internacionais Contemporâneas - Da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Editora Saraiva, 2^a edição, 2007.

SILVA, F. P. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista SURES**. [S. l.], n. 5, 2015, p. 67-94. ISSN 2317-2738. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/sures/article/viewFile/295/279>. Acesso em: 15 ago. 2024.