

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Bruna Raposo Nery

**INTEGRAÇÃO REGIONAL, MERCOSUL E O BRASIL: Uma análise comparada
entre as políticas externas do primeiro governo Lula (2003-2006) e governo Bolsonaro
(2019-2022)**

Belo Horizonte

2025

Bruna Raposo Nery

**INTEGRAÇÃO REGIONAL, MERCOSUL E O BRASIL: Uma análise comparada
entre as políticas externas do primeiro governo Lula (2003-2006) e governo Bolsonaro
(2019-2022)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Profa. Dra. Raquel de Bessa Gontijo de Oliveira

Área de concentração: Processos Decisórios de Política Externa e Internacional

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

N456i Nery, Bruna Raposo
Integração regional, Mercosul e o Brasil: uma análise comparada entre as políticas externas do primeiro governo Lula (2003-2006) e governo Bolsonaro (2019-2022) / Bruna Raposo Nery. Belo Horizonte, 2025.
144 f. : il.

Orientadora: Raquel de Bessa Gontijo de Oliveira
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Silva, Luíz Inácio Lula da, 1945-. 2. Bolsonaro, Jair, 1955-. 3. Mercado Comum do Sul (Mercosul). 4. Política externa. 5. Integração regional. 6. Brasil - Política e governo. I. Oliveira, Raquel de Bessa Gontijo de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327

Bruna Raposo Nery

**INTEGRAÇÃO REGIONAL, MERCOSUL E O BRASIL: Uma análise comparada
entre as políticas externas do primeiro governo Lula (2003-2006) e governo Bolsonaro
(2019-2022)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Processos Decisórios de Política Externa e Internacional

Profª. Dra. Raquel de Bessa Gontijo de Oliveira - PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria - PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira - UFS (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2025

AGRADECIMENTOS

À Professora Raquel Gontijo, minha orientadora, pela dedicação, orientação rigorosa e constante apoio ao longo da elaboração deste trabalho.

Agradeço também a Professora Fátima Anastasia, pela atenção, pelo carinho e pelo incentivo essencial no início deste percurso de pesquisa.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar como as dinâmicas domésticas influenciam a formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional no âmbito do Mercosul, por meio de uma análise comparada entre o primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) e o governo Jair Bolsonaro (2019-2022). Parte-se do pressuposto de que as decisões de política externa não se explicam apenas pelas condições do sistema internacional, mas também pelas interações entre atores e instituições no nível doméstico, conforme propõe a abordagem dos jogos de dois níveis desenvolvida por Robert Putnam (2010) e a literatura da Análise de Política Externa (Hermann, 1990; Hudson, 2014; Milner, 1997). A pesquisa buscará identificar de que modo o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse atuam como atores domésticos que condicionam a formulação e a implementação da política externa brasileira, especialmente no que se refere às decisões relacionadas ao Mercosul. Para tanto, adota-se uma metodologia qualitativa e comparativa, baseada na análise de documentos oficiais, discursos, relatórios institucionais e literatura especializada, a fim de compreender como diferentes configurações domésticas influenciam as estratégias de inserção internacional do Estado brasileiro. O estudo pretende demonstrar que as variações na condução da política externa entre os governos Lula e Bolsonaro decorrem não apenas de orientações ideológicas distintas, mas de arranjos internos específicos que moldam a capacidade de formulação e execução das políticas de integração regional. Espera-se, assim, contribuir para o debate sobre a relação entre política doméstica e política externa, destacando a importância das instituições e coalizões internas na consolidação ou fragmentação da integração sul-americana.

Palavras-chave: Política Externa; Mercosul; Lula; Bolsonaro; Integração Regional.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze how domestic dynamics influence the formulation of Brazilian foreign policy toward regional integration within the framework of Mercosur, through a comparative analysis of the first Luiz Inácio Lula da Silva administration (2003-2006) and the Jair Bolsonaro government (2019-2022). The study is based on the assumption that foreign policy decisions are not solely determined by the international system but are also shaped by the interactions among domestic actors and institutions, as proposed by Robert Putnam's (2010) two-level games approach and the Foreign Policy Analysis literature (Hermann, 1990; Hudson, 2014; Milner, 1997). The research seeks to identify how the Executive, the Legislative, and interest groups act as domestic actors that condition the formulation and implementation of Brazil's foreign policy, particularly regarding decisions related to Mercosur. To achieve this, a qualitative and comparative methodology will be employed, based on the analysis of official documents, speeches, institutional reports, and specialized literature, in order to understand how different domestic configurations influence Brazil's strategies of international insertion. The study intends to demonstrate that variations in foreign policy conduct between the Lula and Bolsonaro governments derive not only from ideological differences but also from specific internal arrangements that shape the state's capacity to design and implement regional integration policies. Thus, it aims to contribute to the debate on the relationship between domestic politics and foreign policy, emphasizing the role of internal institutions and coalitions in the consolidation or fragmentation of South American integration.

Keywords: Foreign Policy; Mercosur; Lula; Bolsonaro; Regional Integration.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Países do Mercosul.....	28
Quadro 2 - Categorias de análise por mandato.....	36
Quadro 3 - Bancada da Câmara dos Deputados, em 2002, por partido.....	47
Quadro 4 - Coalizões na Câmara dos Deputados ao longo do primeiro governo Lula.....	48
Quadro 5 - Formação do Senado Federal entre 2003 e 2007.....	50
Quadro 6 - Bancada eleita na Câmara dos Deputados no governo Bolsonaro, em 2018.....	58
Quadro 7 - Coalizões do governo Bolsonaro.....	60
Quadro 8 - Formação do Senado Federal no governo Bolsonaro.....	61
Quadro 9 - Acordos do Mercosul promulgados pelo Brasil no primeiro governo Lula (2003-2006).....	67
Quadro 10 - Acordos do Mercosul promulgados pelo governo Bolsonaro (2019-2022).....	69
Quadro 11 - Análise comparada sobre os interesses e preferências do Executivo e Legislativo para a política externa brasileira.....	70
Quadro 12 - Síntese dos posicionamentos da CNI e CNA no primeiro governo Lula.....	85
Quadro 13 - Síntese dos posicionamentos da CNI e CNA no governo Bolsonaro.....	90
Quadro 14 - Análise comparada dos grupos de interesse para a política externa brasileira....	93
Quadro 15 - Análise comparada sobre o nível internacional e regional.....	119

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E O MERCOSUL.....	15
2.1. Compreendendo a política externa e as relações com o nível doméstico.....	15
2.2. Política doméstica: interesses, preferências, atores centrais e instituições políticas..	19
2.3. Integração Regional: breve histórico, conceitos e teoria.....	24
2.4. Compreendendo o Mercosul: bases e construção.....	28
2.5. Justificando a relevância da análise comparada entre o primeiro governo Lula e o governo Bolsonaro.....	34
3. O NÍVEL DOMÉSTICO: INTERESSES E PREFERÊNCIAS DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	40
3.1. O contexto institucional brasileiro.....	40
3.2. Interesses e preferências do Executivo e Legislativo do primeiro governo Lula.....	43
3.2.1. Interesses e preferências do Executivo: uma análise dos pronunciamentos oficiais do primeiro governo Lula.....	43
3.2.2. O Legislativo do primeiro governo Lula.....	47
3.3. Interesses e preferências do Executivo e Legislativo do governo Bolsonaro.....	52
3.3.1. Interesses e preferências do Executivo do governo Bolsonaro: analisando pronunciamentos oficiais.....	53
3.3.2. Compreendendo o Legislativo do governo Bolsonaro.....	58
3.4. Comparando os interesses e preferências do Executivo e Legislativo no âmbito do Mercosul no primeiro governo Lula e governo Bolsonaro.....	63
4. O NÍVEL DOMÉSTICO: INTERESSES E PREFERÊNCIAS DOS GRUPOS DE INTERESSE.....	74
4.1. Breve histórico das negociações entre Mercosul e União Europeia.....	75
4.2. Os interesses e preferências dos grupos de interesse.....	79
4.2.1. Os interesses e preferências da CNI e da CNA para o Mercosul no primeiro governo Lula.....	81
4.2.2. Os interesses e preferências da CNI e CNA para o Mercosul no governo Bolsonaro.	87
4.3. Comparação da posição dos grupos de interesses frente ao Mercosul no primeiro governo Lula e governo Bolsonaro.....	91
5. O NÍVEL INTERNACIONAL: AÇÕES E DECISÕES DOS GOVERNOS LULA (2003-2006) E BOLSONARO (2019-2022).....	98
5.1. O Governo Lula e o nível internacional.....	99
5.1.1. Um breve apanhado da política externa do primeiro governo Lula para o âmbito internacional.....	100
5.1.2. A política externa do primeiro governo Lula para a esfera regional: a América do Sul e o Mercosul.....	103
5.2. O Governo Bolsonaro e o nível internacional.....	107
5.2.1. Um breve apanhado da política externa do governo Bolsonaro para o âmbito internacional.....	109
5.2.2. A política externa do governo Bolsonaro para a esfera regional: a América do Sul	

e o Mercosul.....	113
5.3. Comparando o nível internacional dos governos Lula e Bolsonaro.....	117
6. CONCLUSÃO.....	124
REFERÊNCIAS.....	128

1. INTRODUÇÃO

A integração regional é um elemento importante da política externa brasileira (PEB), constituindo-se como um dos vetores centrais da projeção internacional do país e da afirmação do Brasil como ator relevante no sistema internacional. O objeto da presente dissertação é a política externa brasileira e a integração regional voltada para o Mercosul, a partir da análise comparada entre o primeiro governo Lula (2003-2006) e o governo Bolsonaro (2019-2022). A análise tem como ponto de partida o papel central na afirmação do Brasil como ator relevante no sistema internacional. O Artigo 4º da Constituição Federal estabelece que o país rege-se nas suas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não intervenção e, sobretudo, pela busca da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 1988). Essa determinação constitucional confere caráter estruturante à integração regional como objetivo da política externa brasileira, transformando-a em elemento de continuidade, embora sujeita a variações conforme as orientações político-ideológicas dos governos.

No pós-Guerra Fria, observa-se uma reorganização das dinâmicas internacionais e regionais, que influenciaram significativamente os rumos da integração na América do Sul. O Brasil, como principal economia da região, assumiu papel de liderança na construção de mecanismos regionais de cooperação, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991 pelo Tratado de Assunção. Desde então, o Mercosul tem representado não apenas um projeto econômico, mas também um empreendimento político de consolidação da democracia e de fortalecimento da autonomia regional frente às potências globais.

A trajetória do Mercosul e o engajamento do Brasil com o bloco têm sido marcados por oscilações, que refletem as mudanças nos contextos internos e internacionais. Com isso, a dissertação se propõe responder a seguinte pergunta: **como as dinâmicas domésticas no primeiro governo Lula e no governo Bolsonaro influenciaram a formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional no âmbito do Mercosul?**

A PEB voltada para o Mercosul é influenciada pelo perfil ideológico do governo, pela relação entre o Executivo e o Legislativo e pela interação do Executivo com grupos de interesse. Ao trazer essa hipótese para o período analisado, conjectura-se então que as dinâmicas domésticas influenciaram de forma decisiva e contrastante as decisões de política externa brasileira nos governos Lula (2003-2006) e Bolsonaro (2019-2022). No primeiro

governo Lula, a configuração doméstica, foi marcada por um Executivo comprometido com o multilateralismo, por uma maior coalizão no âmbito Legislativo e por grupos de interesse alinhados à expansão dos vínculos sul-americanos, o que teria contribuído para uma política externa orientada à integração regional e à consolidação do Mercosul como instrumento de autonomia política e econômica. Já no governo Bolsonaro, o predomínio de uma orientação ideológica nacionalista e antiglobalista no Executivo, uma menor coalizão no Legislativo e o apoio de grupos de interesse mais voltados a relações extrarregionais teriam contribuído para a formulação de uma política externa de caráter seletivo, marcada pelo distanciamento de instâncias multilaterais e pela perda de centralidade do Mercosul. Dessa forma, hipotetiza-se que as divergências entre os governos Lula e Bolsonaro traduzem não apenas diferenças ideológicas, mas também distintas configurações domésticas que moldaram suas estratégias de política externa e suas abordagens à integração regional via Mercosul.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é analisar como as dinâmicas domésticas no primeiro governo Lula e no governo Bolsonaro influenciaram a formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional no âmbito do Mercosul, a fim de comparar as decisões dos atores centrais para entender o impacto no processo de integração regional para o bloco, identificando elementos de diferenças e similaridades. Sendo assim, analisa-se mais especificamente a política doméstica dos governos Lula (2003-2006) e Bolsonaro (2019-2022), visando compreender as decisões dos atores domésticos relevantes para o contexto da integração regional, bem como a política externa internacional, regional e para o Mercosul de ambos os governos, visando caracterizar padrões de decisão dos atores. Ainda, serão comparadas as decisões do governo Lula e do governo Bolsonaro em relação à promoção da integração regional para o Mercosul, com o objetivo de analisar similaridades e diferenças entre o padrão de decisão dos atores.

Ademais, a relevância da presente dissertação reside na necessidade de compreender de que modo as mudanças de orientação política e ideológica entre governos impactam a atuação do Brasil em processos de integração regional. Embora o Brasil mantenha, em termos normativos, um compromisso de longo prazo com o fortalecimento do Mercosul, observa-se que os diferentes governos atribuem graus variáveis de prioridade à agenda regional. Essa variação não apenas influencia a dinâmica do bloco, como também reflete mudanças mais amplas nas concepções de inserção internacional do país.

Do ponto de vista prático, compreender essas dinâmicas é essencial para avaliar a consistência da política externa brasileira. O Mercosul, enquanto instrumento de projeção regional e de inserção internacional autônoma, depende da continuidade e coerência das

políticas nacionais. Examinar como distintos governos reinterpretem esse compromisso permite avaliar a estabilidade institucional da integração regional e os limites da política externa enquanto política de Estado. Além disso, observa-se que a pesquisa está diretamente relacionada à Linha de Pesquisa em Processos Decisórios de Política Externa e Internacional do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, visto que o estudo dialoga com os objetivos da linha ao investigar os fatores internos que condicionam as decisões de política externa e ao contribuir para o entendimento do papel do Brasil na promoção da integração regional sul-americana.

O estudo também contribui para o avanço das discussões sobre a relação entre o nível doméstico e o nível internacional nas decisões de política externa. A literatura da área, representada por autores como Putnam (2010), Hermann (1990) e Hudson (2014), demonstra que as políticas externas não são produtos exclusivamente da lógica internacional, mas resultam de um complexo processo de interação entre atores e instituições domésticas. Nesse sentido, a análise comparativa entre Lula e Bolsonaro permite observar como as preferências e as estruturas institucionais internas condicionaram o comportamento externo do Estado brasileiro.

Para isso, a dissertação explora a literatura de Análise de Política Externa (APE) e integração regional. A APE fornece as ferramentas analíticas para compreender como decisores políticos, instituições e fatores internos condicionam o comportamento externo dos Estados. Hudson (2014) destaca que as decisões de política externa devem ser entendidas como processos multifatoriais e multiníveis, influenciados por variáveis cognitivas, institucionais e estruturais. Hermann (1990) complementa ao identificar quatro tipos de mudança em política externa: de ajustes, de programa, de objetivos e de orientação.

A perspectiva de Putnam (2010), ao desenvolver o modelo dos jogos de dois níveis, é fundamental para compreender a interdependência entre o doméstico e o internacional. O autor argumenta que decisões de política externa resultam de negociações simultâneas em dois planos: o das pressões internas e o das demandas externas. Essa abordagem permite analisar como as preferências dos atores domésticos condicionam o comportamento internacional do Estado.

Para compreender a dimensão institucional do processo decisório brasileiro, utiliza-se Milner (1997) e Lijphart (1999). Milner enfatiza o papel das instituições políticas e da distribuição de poder entre atores domésticos na formulação de políticas externas, destacando a importância das preferências e dos atores domésticos centrais: executivo, legislativo e grupos de interesse. Lijphart (1999), por sua vez, fornece elementos para entender o sistema

político brasileiro, que combina traços de um modelo consensual com predomínio do Executivo, o que reforça o papel da liderança presidencial na condução da política externa.

Na dimensão regional, as contribuições de Hurrell (1995), Fawcett (1995) e Riggirozzi e Tussi (2012) são centrais para a compreensão do regionalismo contemporâneo. Esses autores interpretam o regionalismo como processo multifacetado, envolvendo dimensões econômicas, políticas e identitárias. Malamud (2003; 2010) introduz o conceito de interpresidencialismo, segundo o qual o Mercosul depende fortemente da diplomacia presidencial, o que o diferencia de modelos mais institucionalizados como o europeu.

Com base nesse arcabouço teórico, que articula a interação entre atores domésticos, instituições políticas e processos regionais, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e comparativa, adequada à análise de dois casos contrastantes. O método comparativo permite identificar diferenças e semelhanças sistemáticas entre os governos Lula e Bolsonaro, revelando padrões e relações causais (Sartori, 1991).

A pesquisa foi realizada a partir da revisão bibliográfica e documental; análise de discursos e documentos oficiais; e comparação dos resultados. A primeira etapa abrange a literatura especializada sobre política externa brasileira, integração regional e teorias de APE. A segunda etapa consiste na coleta e sistematização de dados empíricos, incluindo discursos presidenciais, participações em cúpulas, acordos e pronunciamentos sobre o Mercosul, com base em fontes oficiais como o Itamaraty, a Biblioteca da Presidência da República e o portal do Mercosul. Por fim, a terceira etapa consiste na análise comparada dos achados, identificando as relações entre variáveis domésticas e externas.

Ademais, a unidade de análise é o governo federal brasileiro, tendo como recorte temporal o primeiro mandato de Lula (2003-2006) e o governo Bolsonaro (2019-2022). O primeiro governo Lula representa o auge do regionalismo pós-liberal e o ápice da estratégia brasileira de liderança pela cooperação no Mercosul, enquanto o governo Bolsonaro marca uma guinada ideológica caracterizada pelo questionamento da relevância do bloco. Essa escolha fornece um par de casos de estudo contrastantes para testar a hipótese. O foco empírico recai sobre a dimensão da integração regional no âmbito do Mercosul.

Além desta introdução (capítulo 1), o trabalho está estruturado em quatro capítulos, cada um deles desenvolvido de forma a sustentar progressivamente a análise proposta e a responder à pergunta-problema central da pesquisa.

O capítulo 2 apresenta os fundamentos teóricos e conceituais que orientam o estudo, abordando as principais correntes da Análise de Política Externa e as teorias da integração regional. São discutidos os aportes teóricos de autores como Putnam (2010), Hudson (2014),

Hermann (1990), Milner (1997), Lijphart (1999), Hurrell (1995) e Malamud (2003; 2010), destacando suas contribuições para a compreensão do comportamento do Estado brasileiro em contextos regionais. O capítulo também delinea o papel histórico do Mercosul como instrumento de cooperação e afirmação da autonomia regional; além de explicitar os motivos pelos quais foram escolhidos o primeiro mandato de Lula e o mandato de Bolsonaro para a análise.

Os capítulos 3 e 4 analisam o contexto doméstico brasileiro, abrangendo os atores centrais para pesquisa. Devido à diversidade de informações, escolheu-se tratar sobre o Executivo e o Legislativo no capítulo 3, apresentando a relação entre ambos e analisando-os comparativamente, enquanto o capítulo 4 trata dos grupos de interesse, determinando os grupos relevantes para a pesquisa e o contexto que os envolvem.

De forma mais específica, o capítulo 3 analisa o contexto doméstico e institucional dos governos Lula 1 e Bolsonaro, com ênfase nos interesses e preferências do Executivo e Legislativo. Busca-se compreender de que forma a dinâmica interna e as coalizões políticas influenciaram a formulação e a execução da política externa voltada à integração regional. Já o capítulo 4 aborda o papel dos grupos de interesse na formulação da política externa brasileira. Considera-se a atuação de entidades como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), bem como suas interações com o Estado e o impacto de suas demandas nas decisões sobre o Mercosul. O objetivo é evidenciar como a articulação entre atores domésticos e o governo federal contribui para moldar o posicionamento do Brasil na integração regional.

Por fim, o Capítulo 5 examina as ações concretas de política externa direcionadas ao Mercosul em cada governo, incluindo discursos presidenciais, negociações, cúpulas regionais e acordos bilaterais ou multilaterais. A análise empírica visa identificar os principais eixos de atuação do Brasil, comparando os níveis de engajamento e as estratégias adotadas em diferentes conjunturas políticas e econômicas. Esse capítulo busca demonstrar como o discurso e a prática diplomática refletiram as orientações ideológicas e as prioridades de política externa de cada governo.

Ademais, a última seção dos capítulos 3, 4 e 5 são compostas pela análise comparada relacionada à esfera trabalhada no capítulo. Desse modo, no capítulo 2 determinam-se categorias de análise para a comparação entre os governos no que tange o Executivo e o Legislativo. Para o capítulo 3, as categorias de análise comparam os grupos de interesse em cada governo. E no capítulo 4, é feita a comparação das ações e decisões de política externa dos mandatos analisados. Portanto, será realizado o teste de hipótese de maneira gradual e

parcial para cada recorte trabalhado. Escolheu-se trabalhar desta maneira para que o leitor possa compreender comparativamente cada uma das esferas analisadas (doméstica e internacional), bem como cada um dos atores centrais (executivo, legislativo e grupos de interesse).

Dessa forma, a dissertação propõe uma reflexão sobre as relações entre a política externa brasileira e o Mercosul, contribuindo para o entendimento do papel do Brasil na construção da cooperação regional em suas dimensões política, econômica e institucional. Ao comparar dois governos de orientações ideológicas e contextos distintos, busca-se demonstrar como fatores domésticos e internacionais interagem na formulação da política externa, revelando os limites e as possibilidades da política externa brasileira.

2. POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E O MERCOSUL

Como já observado na Introdução, o Artigo 4º da Constituição do Brasil de 1988 discorre sobre determinados princípios que o país deve respeitar em suas relações internacionais. Na íntegra, o Artigo 4º relata:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (Brasil, 1998).

Ademais, o Parágrafo Único demonstra a importância da integração regional dos países latino americanos para o Brasil, visto que é papel constitucional do Brasil promovê-la.

Desse modo, o presente capítulo procura compreender a importância de determinados termos e conceitos que serão fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa. Primeiramente, procura-se entender o que é a política externa e suas relações com o nível doméstico, observando os conceitos de Hudson (2014), Putnam (2010) e Hermann (1990). Posteriormente, entende-se o nível doméstico, compreendendo os interesses, as preferências, os atores centrais e as instituições políticas, a partir de Milner (1997) e Lijphart (1999). Assim, analisa-se os conceitos acerca da área de integração regional, compreendendo sua história e teorias centrais, observando autores como Hurrell (1995), Fawcett (1995), Soderbaum (2004), Riggiorizzi e Tussi (2012) e Malamud (2003 e 2010). Com isso, será também analisado o Mercosul, compreendendo suas bases, construção e normas. Por fim, será explicada a escolha dos mandatos como objeto de estudo.

2.1. Compreendendo a política externa e as relações com o nível doméstico

A partir da pergunta problema, urge-se a definição de determinados conceitos relacionados à política externa. Como o objetivo é analisar comparativamente os governos Lula 1 e Bolsonaro frente a integração regional para o Mercosul, será relevante compreender o que é a política externa (PE). Ademais, o nível doméstico é central para a compreensão da

PE, por isso será explicitado o modelo dos jogos de dois níveis desenvolvido por Robert Putnam (2010), bem como a compreensão dos conceitos de política de Estado e política de governo. Assim, objetiva-se compreender a política externa e sua relação com o âmbito doméstico.

Primeiramente, entende-se política externa como uma política pública do Estado no âmbito político-institucional, visando a inserção internacional do país de uma forma soberana (Castro; Oliveira, 2014). Ainda, considera-se política pública como um “conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo” (Castro; Oliveira, 2014, p. 22). Ademais, de acordo com Hermann (1990), política externa é caracterizada como um “programa orientado por objetivo ou problema, elaborados por decisores políticos autorizados (ou seus representantes), dirigido a entidades fora da jurisdição do decisor político.” (Hermann, 1990, p. 5, tradução própria¹). Desse modo, ela é um plano que visa resolver algum problema ou alcançar determinado objetivo a partir de ações voltadas a entidades estrangeiras (Hermann, 1990).

Com isso em mente, torna-se importante compreender as características da análise de política externa. Hudson (2014), considera que as Relações Internacionais possuem fundamentação em tomadores de decisão (individuais ou em grupos), os quais representam os Estados. Com isso, a análise de política externa (APE) possui como objetivo observar as decisões tomadas por atores decisores que possuem influência direta ou indireta no cenário internacional.

As decisões de política externa não são estáticas, podendo ser modificadas ao longo do tempo, por isso é importante considerar que os tomadores de decisão estão em constante processo de tomada de decisão, o qual envolve diversas fases, sendo elas o reconhecimento do problema, a compreensão do contexto, a prioridade dos objetivos, a realização de planos de contingência e a avaliação de outras opções disponíveis aos atores decisores. Como Hudson (2014) ilustra: “decisões de política externa deveriam ser vistas primariamente como momentos intensificados de compromisso em um processo eterno de ação, reação, e mais ação em vários níveis e envolvendo uma série de diferentes atores” (Brighi; Hill, 2012, p. 166 *apud* Hudson, 2014, p. 4, tradução própria)².

¹ Goal-oriented or problem-oriented program by authoritative policymakers (or their representatives) directed towards entities outside the policymaker’s jurisdiction.

² Foreign policy decisions should be seen primarily as heightened moments of commitment in a perpetual process of action, reaction, and further action at many different levels and involving a range of different actors.

Ademais, a análise de política externa apresenta determinadas características que contribuem para o desenvolvimento da presente pesquisa. Assim, observa-se que a APE apresenta características multifatoriais, multiníveis, interdisciplinares, integrativas, *agent-oriented*³ e *actor-specific*⁴ (Hudson, 2014). Com isso, Hudson (2014), observa que uma das vantagens de utilizar a APE no campo das Relações Internacionais (RI) é a capacidade de analisar os níveis internacional e nacional; além de sua ênfase no "agente" e na "estrutura" entre os níveis doméstico e externo.

Outrossim, é possível investigar a política externa a partir de diversas perspectivas, sendo as majoritárias: processo cognitivo; personalidade e orientação do líder; dinâmica de pequenos grupos; processo organizacional; política burocrática; cultura e identidade; contestação política doméstica; atributos nacionais; e sistemas regional e internacional (Hudson, 2014). Dessa forma, como pretende-se analisar as decisões de política externa do Brasil referente à integração regional para o Mercosul, o trabalho analisa a contestação política doméstica, uma vez que para o desenvolvimento da pesquisa será examinada a relação entre os níveis doméstico e externo, levando em conta o regime político brasileiro e os agentes decisores de política externa. Com isso, torna-se importante a compreensão da dinâmica entre o internacional e o nacional, sendo observado a partir dos jogos de dois níveis de Putnam (2010).

O autor reconhece que o processo de negociação acontece simultaneamente em dois níveis: internacional (nível I) e doméstico (nível II). Para a compreensão dos jogos de dois níveis, é importante ressaltar que o Estado (tomador de decisão central) não é um ator unitário, ou seja, as esferas estatais são heterogêneas, podendo não existir coesão entre os interesses dos atores. Por exemplo, pode haver discordâncias entre os interesses do Executivo com os interesses do Congresso; sendo assim, o "Estado" é composto por diversos "tomadores de decisão", o que torna os jogos de dois níveis mais complexos.

Com isso, observa-se que o nível I é onde ocorrem as negociações entre os atores internacionalmente, a partir de diplomatas e assessores internacionais, sendo definidos acordos que poderão ou não serem ratificados a nível doméstico. Assim, Putnam (2010) enfatiza que os governos nacionais procuram satisfazer ao máximo as pressões domésticas, enquanto minimizam possíveis consequências adversas das decisões externas.

³ Entende-se como "agent-oriented" algo que é conduzido por um determinado ator, no caso estudado, a política externa.

⁴ Entende-se como "actor-specific" as características e interesses particulares dos atores, podendo eles agirem individualmente ou em grupo.

Ademais, no segundo nível ocorrem as decisões dos grupos domésticos, que determinam se irão ou não ratificar os acordos discutidos previamente em âmbito internacional. Tais grupos domésticos englobam o “líder nacional, [...] atores partidários, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder” (Putnam, 2010, p. 151) e eles procuram atingir seus interesses, pressionando o governo para tal (Putnam, 2010). Portanto, um acordo apenas é firmado quando ambos os níveis I e II estão alinhados entre si, tendo em vista a interdependência entre eles (Putnam, 2010). Dessa forma, será discorrido como a política externa do primeiro governo Lula e governo Bolsonaro foram norteadas a partir da interdependência entre os níveis, principalmente a partir dos impactos do nível doméstico nas decisões de nível internacional, procurando estudar elementos que contribuíram ou não com a integração sul-americana.

Outrossim, o autor relata que nas negociações de dois níveis observa-se o *winset*⁵, isto é, todo o conjunto de acordos que podem ser vitoriosos no nível I, quando colocados em votação, a partir de uma dada base de apoio do nível II (Putnam, 2010). Portanto, quanto maior o *winset*, maior a possibilidade de acordos no nível I, já que acordos bem-sucedidos precisam se inserir nos conjuntos de vitórias do nível II de cada uma das partes negociadoras. Sendo assim, o acordo só é possível se o *winset* de ambos os níveis forem sobrepostos, por isso, quanto maior for o conjunto de vitórias, mais facilmente o acordo será concluído (Putnam, 2010). Ainda, nota-se que existem três fatores que afetam o tamanho do *winset*, sendo eles: 1) “o tamanho do conjunto de vitórias depende da distribuição de poder; das preferências e das coalizões possíveis entre os grupos domésticos do nível II” (Putnam, 2010, p. 157); 2) “o tamanho do conjunto de vitórias depende das instituições políticas do nível II” (Putnam, 2010, p. 161); e 3) “o tamanho do conjunto de vitórias depende das estratégias dos negociadores do nível I” (Putnam, 2010, p. 162). Desse modo, será observado principalmente o *winset* do nível doméstico de Lula e Bolsonaro, analisando os acordos do Mercosul (nível I) que se sobrepuseram aos interesses do nível II.

Hermann (1990) observa que mudanças de governo podem influenciar suas próprias prioridades. Ainda, de acordo com Celso Amorim (2010), ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil,

Diferentes governos [...] atribuem graus de importância variados a assuntos específicos, temas, regiões e agendas. Líderes políticos deram maior ou menor proeminência à política externa entre outras políticas públicas. O internacional está sempre em mudança de direção e novas circunstâncias

⁵ Conjunto de vitórias.

simplesmente aparecem sem avisos. (Amorim, 2010, p. 214, tradução própria⁶).

Sendo assim, a mudança de política externa pode ser observada a partir de quatro níveis: ajustes, programa, problema/objetivo e orientação internacional. A mudança de ajustes refere-se ao esforço e escopo dos atores, ou seja, o que é e como é feito e os propósitos não mudam (Hermann, 1990). Já, a mudança de programa refere-se a mudanças no método ou nos meios pelos quais o problema/objetivo são tratados, o que e como é feito sofrem alterações. A mudança de problema/objetivo ocorre quando o problema ou objetivo iniciais são substituídos, isto é, uma mudança no propósito. Por fim, a mudança de orientação internacional está relacionada ao total redirecionamento da política externa, na qual diversas políticas são modificadas (Hermann, 1990). Assim como Hermann (1990), para o presente estudo, as possíveis mudanças de política externa serão analisadas a partir das categorias de análise que procuram observar mudanças em ajustes, programa, problema/objetivo e de orientação, procurando analisar seus meios e fins.

Para a análise, enfoca-se no escopo do sistema político doméstico, visto que determinados atores domésticos podem afetar as decisões de política externa (Hermann, 1990). Ainda, três dimensões podem influenciar a mudança na PE, como o quanto o governo está comprometido com determinada política, quais são os atores que apoiam ou não a política e qual a importância do problema ou objetivo domesticamente (Goldmann, 1998, *apud* Hermann, 1990). Com isso, torna-se necessário compreender o que são interesses e preferências, bem como determinar os atores centrais nas decisões de política externa.

2.2. Política doméstica: interesses, preferências, atores centrais e instituições políticas

Como observado previamente, parte-se do entendimento que a política doméstica afeta a externa reciprocamente. Milner (1997) observa que as interações internacionais são afetadas por questões domésticas. Assim como Putnam (2010), a autora observa que o Estado não é um ator unitário, mas sim composto por diversos atores com diferentes preferências e tomadas de decisão. Ainda, domesticamente, os países não seguem totalmente nem o modelo hierárquico, que um único ator toma a decisão final, nem o modelo anárquico, no qual todos os atores possuem poder de veto; observa-se que os países vivem em um meio termo entre

⁶ Different governments, however, attach varied degrees of importance to specific issues, themes, regions and agendas. Political leaders have given more or less prominence to foreign policy amongst other public policies. International tides often shift direction and new circumstances simply come up unannounced.

esses dois modelos, no qual a autora chama de poliarquia⁷, a qual “se refere aos arranjos de compartilhamento de poder entre os grupos domésticos” (Milner, 1997, p. 11, tradução própria⁸).

Além disso, existem três fatores chave que influenciam nessa dinâmica estatal, sendo eles: a preferência dos atores domésticos; as instituições políticas; e a distribuição de informações (Milner, 1997). A forma com que esses fatores ocorrem domesticamente influenciam diretamente na tomada de decisão dos atores, tanto sobre temas externos quanto internos. Também, observa-se três grupos de atores domésticos relevantes nas decisões domésticas e externas, sendo eles: o executivo, o legislativo e os grupos de interesse. Esses grupos compartilham controle sobre a definição de agenda, proposição, ratificação e implementação de políticas, sendo que são as instituições domésticas que determinam como o poder e o controle é distribuído entre os atores. Com isso, a partir da teoria de Milner (1997) a dinâmica doméstica dos três atores centrais será observada a partir da preferência dos atores domésticos e as instituições políticas.

Primeiramente, é importante definir e diferenciar interesses e preferências. Interesses são atributos que constituem o ator, representando seus objetivos fundamentais, sendo eles pouco mutáveis; já, as preferências derivam dos interesses e são a forma como os interesses se traduzem em estratégias ou ações, podendo mudar com certa frequência (Milner, 1997). Ainda, cabe-se mencionar que cada indivíduo ou grupo tem capacidades diferentes de manifestar seus interesses para com determinados governos (Milner, 1997). Portanto, o presente trabalho busca compreender como os interesses dos atores-chave dos governos Lula e Bolsonaro foram demonstrados por meio de suas preferências, para identificar semelhanças e diferenças em suas tomadas de decisões em relação à política externa na integração regional.

Ademais, observa-se os interesses de cada um dos três agentes domésticos, que são concebidos como atores racionais e unitários. O Executivo refere-se ao ramo executivo do governo, no caso brasileiro liderado pelo Presidente e composto por departamentos que dão suporte ao governo, como os Ministérios. O Executivo, por ser racional, procura maximizar sua utilidade, que é alcançar a reeleição (Milner, 1997). Para isso, esse agente necessita se preocupar com dois fatores: o estado da economia e as preferências dos grupos de interesse que o apoiam. Assim, “executivos tentarão escolher políticas que otimizem ambos o estado da economia nacional e os interesses de seu grupo de interesse. [Por isso] Políticas alcançadas

⁷ A poliarquia em Milner (1997) é diferente da poliarquia democrática de Dahl (2006), que será explicitada posteriormente.

⁸ It refers to the power-sharing arrangements among domestic groups.

por cooperação internacional apenas serão escolhidas se elas encaixarem nesse critério” (Milner, 1997, p. 35, tradução própria⁹).

Já o Legislativo irá se comportar de maneira similar ao Executivo, porém seus eleitorados são diferentes. O mesmo possui um enfoque local, enquanto o enfoque do Executivo é nacional. Portanto, nota-se que ambos os grupos possuem os mesmos interesses (reeleição), contudo suas preferências são diferentes (local/nacional) (Milner, 1997). Ainda, de acordo com Arnold (1990), os legisladores têm como principal objetivo a reeleição e esta se sobrepõe a qualquer outra meta ou curso de ação, por isso, eles não dedicam tempo a causas que possam afetar suas chances de se reeleger.

Também, ressalta-se que as decisões políticas de um legislador têm efeitos reais na sociedade, sendo eles benéficos ou não para determinados grupos. Como o objetivo do legislador é sua reeleição, sua tomada de decisão é delimitada pelo cálculo do custo-benefício de como a mesma pode afetar ou não seus eleitores, os quais podem ser classificados em atentos e não atentos. Os primeiros se referem ao público que é ciente de determinada pauta, sabem as alternativas levadas em conta pelos legisladores e tem fortes preferências sobre como deve ser feita a sua resolução. Já os segundos são aqueles que não têm preferência clara sobre uma pauta ou sequer sabem da sua existência. Com isso, os legisladores devem ficar a par de como retorquir aos públicos atentos e como antecipar as preferências dos públicos não atentos (Arnold, 1990).

Por fim, os grupos de interesses são diversos, mas cada grupo é considerado como uma “unidade”. Assim, os grupos de interesse irão preferir políticas que maximizem seu ganho, podendo apoiar políticas no âmbito de cooperação internacional caso a mesma promova seu próprio interesse (Milner, 1997). Dessarte, será importante determinar quem são cada um desses agentes em ambos os governos Lula e Bolsonaro, a fim de compreender a interação entre eles e suas preferências.

Outrossim, a partir de Hermann (1990) relaciona-se que os interesses e preferências dos atores podem levar a determinadas mudanças na política externa, as quais podem ocorrer a partir de quatro agentes: (a) orientada pelo líder (na qual o redirecionamento da PE ocorre a partir de um líder que impõe sua própria visão para a formulação da política); (b) apoio burocrático (no qual um determinado grupo do governo advoga pela mudança de PE); (c) reestruturação doméstica (quando elites com poder de legitimar o governo alteram suas

⁹ Executives will thus try to choose policies that optimize both the state of the national economy and the interests of their interest group supporters. Policies entailed by international cooperation will only be chosen if they fit this criteria.

visões); e (d) choques externos (mudanças a partir de ocorrências internacionais) (Hermann, 1990). Com isso, observa-se que as mudanças entre as políticas de Lula e Bolsonaro estão relacionadas tanto à orientação do líder quanto ao apoio burocrático.

Outrossim, para além da questão dos agentes e suas preferências/interesses, observa-se o papel das instituições políticas brasileiras. De acordo com Milner (1997), as instituições políticas moldam como as preferências são integradas domesticamente. Com isso, cabe compreender o contexto institucional brasileiro, compreendendo também seu regime político.

Primeiramente, no que se refere ao regime político, segundo a Constituição de 1988, o Brasil é um Estado democrático, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, além do povo exercer o poder por meio de representantes eleitos (Brasil, 1988). Com isso, define-se democracia a partir do conceito procedimental de Dahl (2006), o qual entende que para um país ser uma democracia, ele deve seguir quatro princípios essenciais: igualdade política, soberania da maioria, consentimento informado e competência cívica (Dahl, 2006).

O autor observa que toda democracia deve possuir determinadas características, sendo ela orientada pela “regra”¹⁰, conceito advindo do modelo da democracia populista: “na escolha entre as alternativas, a alternativa preferida por um maior número é selecionada” (Dahl, 2006, p. 64, tradução nossa¹¹). Mesmo assim, para o autor, a “regra” não é suficiente para determinar como uma democracia deve ser e os requisitos que ela deve seguir. Por isso, para conceituar como deve ser uma democracia, o autor a analisa de forma empírica, ou seja, ele observa a poliarquia, a qual deve respeitar oito requisitos, divididos em três períodos que giram em torno das eleições: votação, pré-votação e pós-votação.

De maneira geral, no período de votação uma democracia deve seguir três normas, sendo elas: um voto por pessoa, peso igual para cada voto e a vontade da maioria é declarada vencedora. Já no período pré-votação, deve existir a democratização da informação e vocalização de preferências. E, por fim, no pós-votação as alternativas vencedoras substituem as perdedoras; as ordens dos servidores públicos eleitos devem ser executadas; e decisões tomadas devem ter sido expostas no período eleitoral e/ou votadas ao longo do mandato (respeitando os outros sete requisitos) (Dahl, 2006). Ressalta-se que, Dahl (2006) compreende que não é possível existir uma democracia perfeita, que siga todas as condições à risca, contudo, as democracias devem ao máximo respeitar cada um dos requisitos propostos pelo autor, bem como seus princípios.

¹⁰ Dahl chama este conceito de “rule”, em português “regra”.

¹¹ In choosing among alternatives, the alternative preferred by greater number is selected.

Desse modo, a partir da definição de democracia a partir da ótica procedimental, para a compreensão do contexto institucional democrático brasileiro, leva-se em consideração os modelos majoritário e consensual explorados por Lijphart (1999). Observa-se que no modelo majoritário, a maioria governante tem a capacidade de impor suas políticas, devido a uma maior centralização do poder (Lijphart, 1999). Ainda, como este modelo é governado a partir da vontade da maioria, é exprimindo um jogo de soma zero, já que o ganho de uma das partes significa a perda da outra. Já o modelo consensual seria uma alternativa ao modelo anterior, visto que ele procura diminuir as desigualdades e dar voz a minorias, devido a uma maior descentralização do poder (Lijphart, 1999). Dessa forma, nota-se que os modelos são antagônicos.

Assim, observa-se que o modelo majoritário é unipartidário com maioria estrita em seu poder Executivo e em suas relações com o Legislativo, existe a preponderância do primeiro. Ademais, seu sistema é bipartidário e as eleições majoritárias; seus grupos de interesse são pluralistas; e o poder legislativo se organiza de forma bicameral assimétrica ou unicameral; além dos votos de emenda constitucional serem feitos a partir de maioria absoluta. Também, observa-se que o Estado é unitário e existe uma relação de dependência com o governo tanto para a realização de revisão constitucional, quanto na relação com o banco central (Lijphart, 1999).

Por outro lado, o modelo consensual se opõe a essas definições. Para ele, o poder Executivo se organiza em grandes coalizões e sua relação com o Legislativo é realizada a partir da separação com *checks and balances*. Ainda, seu sistema é marcado pelo multipartidarismo e eleições caracterizadas pela representação proporcional; os grupos de interesses são corporativos; o poder Legislativo funciona a partir do sistema bicameral simétrico; e as emendas constitucionais são votadas a partir de maioria qualificada. Além disso, o Estado é baseado no federalismo e existe uma relação de independência com o governo no que se refere a realização de revisão constitucional e o banco central (Lijphart, 1999).

Portanto, ao analisar o modelo brasileiro, observa-se que ele é em sua grande maioria consensual, mas possui uma característica relacionada ao modelo majoritário: a relação entre os poderes possui predomínio do Executivo. Nota-se que no Brasil o poder Executivo é preponderante em relação ao poder Legislativo, devido a determinadas competências legislativas, como: iniciativa exclusiva; emenda constitucional; edição de decretos com força de lei (medida provisória); edição de leis sob requerimento de delegação pelo Congresso; solicitação a urgência de projetos de lei; e imposição de restrições a emendas orçamentárias

(Figueiredo; Limongi, 2007). Portanto, é mais difícil aplicar o mecanismo de *checks and balances* e, por consequência, para governar o Executivo deve realizar coalizões.

Dessa forma, para além das questões domésticas que afetam podem afetar a política externa, cabe compreender o que é a integração regional e como ela se expressa na América do Sul.

2.3. Integração Regional: breve histórico, conceitos e teoria

Ao estudar Integração Regional determinados conceitos devem ser esclarecidos. Por isso, a presente seção irá abordar os termos essenciais para o tema, bem como compreender os regionalismos no mundo e as teorias de integração regional.

Primeiramente, ao estudar integração regional surge a importância de compreender a diferença entre região e regionalismo. Observa-se que regiões não são naturalmente formadas, nem absolutas e nem há consenso acerca de sua conceitualização. Para Joseph Nye (1968 *apud* Fawcett, 1995, p. 11, tradução própria¹²) uma região seria “um número limitado de Estados vinculados por uma relação geográfica e por um nível de interdependência mútua”. Já o regionalismo é “a formação de grupos interestatais com base nas regiões” (Nye, 1968 *apud* Fawcett, 1995, p. 11, tradução própria¹³). Para além disso, o regionalismo pressupõe um certo nível de coesão social, econômica, política e organizacional (Hurrell, 1995).

Como o termo regionalismo pode ser utilizado para analisar diversos fenômenos de integração regional, Hurrell (1995), desmembra seu conceito em cinco categorias distintas: (1) regionalização; (2) consciência regional e identidade; (3) cooperação regional interestatal; (4) integração regional promovida pelo Estado; e (5) coesão regional. A primeira categoria corresponde a uma integração informal, gerada pelo crescimento da integração social em uma região, sendo um processo econômico autônomo, o qual cria um certo nível de interdependência econômica entre os países da região. A regionalização, também pode envolver “aumento do fluxo de pessoas, o desenvolvimento de múltiplos canais e redes sociais complexas” (Hurrell, 1995, p. 40, tradução própria¹⁴). Ressalta-se que esse processo não é construído através de políticas públicas conscientes dos Estados, nem é limitado ou coincide com suas fronteiras (Hurrell, 1995).

¹² A limited number of states linked together by a geographical relationship and by a degree of mutual interdependence”

¹³ The formation of interstate grouping on the basis of regions.

¹⁴ Increasing flows of people, the development of multiple channels and complex social networks

A segunda categoria diz respeito ao compartilhamento de ideias e ao sentimento de pertencimento a uma comunidade pelos países. A consciência regional é definida pelo compartilhamento da cultura, história e/ou tradições, bem como pela luta contra o “outro”, como Hurrell (1995) exemplifica: a relação entre o nacionalismo latino americano contra a ameaça da hegemonia estadunidense. Já a terceira categoria envolve a negociação e a construção de acordos entre Estados, podendo ser formal ou informal, com alto ou baixo nível de institucionalização (Hurrell, 1995). Ressalta-se que a cooperação regional pode levar à criação de instituições formais entre os países.

No que se refere à quarta categoria, observa-se que ela está relacionada à integração regional econômica, na qual a integração regional envolve decisões governamentais, visando a redução de barreiras frente à troca de bens, serviços, capital e fluxo de pessoas. Ainda, a integração regional promovida pelo Estado pode ter diferentes graus de escopo, profundidade, institucionalização e centralização, tendendo ao aumento de suas agendas ao longo do processo de integração (Hurrell, 1995). Por fim, a quinta categoria relaciona-se ao surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada, ou seja, a região passa a ter um papel importante na relação entre os países da região e do mundo e possui bases de organização política para diversos assuntos (Hurrell, 1995). Nesse sentido, infere-se que para a análise da integração regional sul-americana voltada para o Mercosul, regionalismo refere-se à categoria de integração regional promovida pelo Estado.

É possível compreender a integração regional por meio de diversos estudos teóricos. Com isso, para a presente pesquisa, analisa-se a integração regional do Mercosul a partir do Novo Regionalismo, teoria que surge na década de 1990 procurando entender a regionalização a partir da ótica de um mundo globalizado (Riggirozzi; Tussi, 2012), observando questões estruturais, de interdependência e domésticas. Fawcett (1995) observa determinados fatores que contribuíram para novas ondas de regionalismo a partir da década de 1990, dentre eles cabe citar: o final da Guerra Fria, que, a partir do colapso da antiga ordem bipolar e a descentralização do sistema internacional, contribuiu para a busca de novos arranjos de cooperação e integração; mudanças econômicas; e a democratização, principalmente na América Latina, com o fim da ditadura militar em diversos países (Fawcett, 1995).

Portanto, o Novo Regionalismo parte do pressuposto de que uma região pode ser construída baseando-se em visões e interesses comuns (Riggirozzi; Tussi, 2012), visto que regionalismos¹⁵ presumem dois tipos de dinâmicas:

¹⁵ Regionnes (Riggirozzi e Tussi, 2012).

primeiramente, o senso de identidade e de pertencimento de um Estado e atores não-estatais para uma região em particular é baseado no compartilhamento de valores, normas e instituições que governam suas interações e as formas como eles se percebem na política comum (autorreconhecimento). Em segundo lugar, regionalismos denotam ações coesas para com o externo (reconhecimento por outros) (Riggirozzi; Tussi, 2012, p. 5, tradução própria)¹⁶.

Ainda, a partir de Riggirozzi e Tussi (2012), a ideia de compartilhamento de valores, normas e objetivos, em uma região, é reverbera em diferentes grupos sociais e identidades (locais e étnicas), juntamente com programas econômicos para a organização e gestão de recursos. Dessa forma, os atores ampliam suas práticas em arenas que estão fora de sua própria comunidade, por isso, regiões devem ser vistas a partir da construção social e política, podendo sofrer contestações e serem passíveis de falha (Riggirozzi; Tussi, 2012).

Para além disso, observa-se mais especificamente a integração regional sul-americana. De acordo com Malamud (2010), as causas das iniciativas de integração sul-americana podem ser classificadas a partir de dois critérios, sendo eles: o local¹⁷ (podendo envolver fatores domésticos ou externos) e o substancial¹⁸ (ou seja, motivações podem ser majoritariamente políticas ou econômicas). Também é importante observar a relação entre as características domésticas e o processo de integração regional, compreendendo seu foco em instituições governamentais, sistema legal e/ou sociedade civil.

A região passou por três fases de regionalismo: 1) regionalismo fechado ou desenvolvimentista, entre as décadas 1950 e 1960; 2) regionalismo aberto ou neoliberal, a partir da década de 1990; e 3) o regionalismo pós-liberal, que surgiu a partir da “onda rosa”¹⁹ latino-americana no final da década de 1990 e início dos anos 2000 (Faria, 2018). Desse modo, o regionalismo fechado iniciou-se a partir do desenvolvimento latino americano frente às iniciativas econômicas da CEPAL, baseando-se principalmente na ideia do desenvolvimento por substituição de importações (Faria, 2018). Já, o regionalismo aberto foi marcado pelo enredo da globalização e fim da Guerra Fria, o qual proporcionou uma integração em prol da ampliação da capacidade regional em adentrar o mercado internacional, sendo nesse contexto criado o Mercosul (Faria, 2018). Por fim, o regionalismo pós-liberal, para além das características econômicas que marcaram os dois primeiros regionalismos, procurou ampliar a agenda, voltando-se a um caráter multidimensional (Faria, 2018), sendo

¹⁶ First, a sense of identity and belong-ing of state and non-state actors to a particular region based on shared values, norms and institutions that govern their interaction and the ways they perceive themselves within a common polity (self-recognition). Second, regionness denotes cohesive action towards the outside (recognition by others).

¹⁷ Locus (Malamud, 2010)

¹⁸ Substance (Malamud, 2010)

¹⁹ Ascensão de governos de esquerda na América Latina.

este o contexto em que se analisa a política externa de Lula para o Mercosul. Já a política externa frente à integração regional e ao Mercosul de Bolsonaro pode ser entendida a partir de uma onda posterior à pós-liberal.

No caso do Mercosul, entende-se que sua existência está baseada na diplomacia presidencial, ou seja, “consiste em recorrer a negociações diretas entre os presidentes nacionais sempre que alguma decisão crucial deve ser feita ou um conflito crítico solucionado” (Malamud, 2010, p. 649, tradução própria²⁰). Por isso, Malamud (2010) refere-se ao modelo do Mercosul como inter presidencialista, que é uma combinação entre a diplomacia presidencial (estratégia internacional) com a democracia presidencial (estrutura doméstica institucional). Assim, observa-se que, diferentemente do processo de integração da União Europeia, o Mercosul possui uma grande participação dos presidentes nacionais, sendo o papel do presidente o que previne a integração de parar (Malamud, 2003). Desse modo, no inter presidencialismo do Mercosul, a democracia presidencial é fundamental para a integração e é o que gera a interdependência do bloco.

Deve-se acrescentar que, de maneira geral, o presidencialismo nos países da América do Sul concentra um certo poder no Executivo, como Malamud (2001 *apud* Malamud 2003, p. 66, tradução própria²¹) cita: “um subtipo de presidencialismo concentracionista”. Por isso, o presidente possui um papel protagonista em diversas decisões de política externa, o que o torna um dos atores mais importantes para a integração regional. Com isso em vista, observa-se que o inter presidencialismo é uma das condições para o desenvolvimento do Mercosul, visto que o Bloco “não apresenta um padrão de crescente institucionalização a nível supranacional [como é o caso da União Europeia], mas progride por meio de mecanismos intergovernamentais, de forma mais politizada, em contraste a institucionalizada” (Malamud, 2003, p. 69, tradução própria²²).

Com isso, a integração regional sul-americana será analisada a partir da terceira onda de regionalismo sul-americano, entendendo-a a partir da teoria do Novo Regionalismo e do inter presidencialismo, em busca de compreender como a política externa brasileira dos governos Lula e Bolsonaro se voltou à integração regional da América do Sul, em relação ao Mercosul. Assim, a próxima seção tem como objetivo apresentar mais diretamente o Mercosul.

²⁰ Consists of resorting to direct negotiations among the national presidents whenever a crucial decision has to be made or a critical conflict solved.

²¹ A conservationist subtype of presidentialism.

²² Does not present a pattern of increasing institutionalization at a supranational level, but progresses through inter-governmental mechanisms, in a more politicized, as opposed to institutionalized, shape.

2.4. Compreendendo o Mercosul: bases e construção

Criado em 26 de março de 1991, em meio a segunda fase de regionalismo latino-americano, a partir do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) contava com quatro países-membros: o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Como objetivo principal do bloco, observa-se a criação de um espaço comum em prol do comércio e de investimentos, a partir da integração dos países sul-americanos (Mercosul, 2024a). Ao longo de sua história, o Mercosul contou com a participação de 12 países, sendo eles divididos em Estados Partes e Estados Associados:

Quadro 1 - Países do Mercosul

Membresia	Estado	Observações
Estados Partes	Argentina	Fundadores
	Brasil	
	Paraguai	
	Uruguai	
	Venezuela	Suspensa do Mercosul, visto a violação do Protocolo de Ushuaia ²³ .
Estados Associados ²⁴	Bolívia	Em processo de adesão desde 2015.
	Chile	Membros da ALADI ²⁵ , os quais o Mercosul possui acordo de livre comércio e solicitaram participação no bloco.
	Colômbia	
	Equador	
	Peru	
	Guiana	Países os quais o Mercosul possui acordos com o amparo do Artigo 25 do Tratado de Montevidéu de 1980 ²⁶ .
	Suriname	

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Mercosul (2024c).

²³ Protocolo sobre a democracia nos países membros do Mercosul.

²⁴ Autorizados a participar de reuniões do Mercosul que possuam temas de interesse comum (Mercosul, 2024c).

²⁵ Em sua totalidade, os membros da ALADI são: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (ALADI, 1980).

²⁶ Tratado que instituiu a ALADI, sendo que o Artigo 25 permite que acordos parciais com outros países e áreas de integração econômica latino-americana (ALADI, 1980).

Além disso, o bloco possui quatro objetivos principais, sendo eles:

- I. A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;
- II. O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- III. A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes;
- IV. O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (Mercosul, 2024b).

Cabe ressaltar que o desejo de uma maior integração entre os países americanos do sul teve seu início bem antes da criação do Mercosul. Simón Bolívar, no início do século XIX, já possuía o sonho de uma unidade sul-americana, lutando a favor da libertação das nações do império espanhol na América Latina, visto que, para ele, “pátria” era a própria “América” (Soares Filho, 2009). Seu desejo era “formar na América a maior nação do mundo, menos por sua extensão e riqueza, que por sua liberdade e glória” (Castillo, 1999, p. 140 apud Soares Filho, 2009, p. 23).

Posteriormente, em 1948, surge a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) na ONU, que possuiu um importante papel na integração latino americana, visando incentivar o comércio regional. Em 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com o objetivo de implementar uma “negociação de listas comuns de redução de tarifas alfandegárias; [e] acordos de complementação industrial” (Soares Filho, 2009, p. 24). A ALALC não conseguiu atingir seus objetivos, visto a baixa infraestrutura e pouco grau de coordenação de políticas tendo em vista objetivos ambiciosos.

Assim, em 1980, a ALALC é substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a qual procurava estabelecer um Mercado Comum Latino-Americano. A Aladi não estabeleceu prazos para cumprir a meta, nem conseguiu implementá-la, visto sua baixa infraestrutura institucional (Soares Filho, 2009). Para além disso, o Brasil e a Argentina, desde 1941, já possuíam a intenção de um Mercado Comum a partir da União Aduaneira Brasil-Argentina (Soares Filho, 2009). Assim, Brasil e Argentina, juntamente a Aladi, em 1990, realizam o Acordo de Complementação Econômica n. 14, sendo ele o marco inicial para o Tratado de Assunção em 1991, que deu origem ao Mercosul (Soares Filho, 2009).

O Tratado estabeleceu que, até 1994, o Mercosul deveria ser constituído, possuir uma estrutura institucional definida, que contaria com os órgãos de administração, suas

atribuições, sistemas de tomada de decisões e de solução de controvérsias (Soares Filho, 2009), em prol da construção de um Mercado Comum. Para alcançar o objetivo, foi determinado no Artigo 5, instrumentos para que esse Mercado fosse constituído, sendo eles:

- a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em redução tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas das eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);
- b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;
- c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados Partes;
- d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes. (Mercosul, 1991).

Ainda, foram determinadas as funções de dois órgãos administrativos do bloco: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum, que contavam com a participação de representantes dos Estados-membros. O primeiro foi o mais importante para a constituição definitiva do Mercosul, sendo de sua responsabilidade a condução política e a tomada de decisão frente ao cumprimento dos objetivos e prazos para a construção do bloco. Já o segundo tinha como função

velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum. (Mercosul, 1991).

Foi apenas em 1994, com o Protocolo de Ouro Preto que a estrutura institucional do Mercosul foi definida. A instituição passou a contar com seis órgãos, sendo eles:

- I. Conselho do Mercado Comum (CMC)²⁷: órgão superior do bloco, sendo ele responsável por assegurar o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção, além das funções previamente mencionadas (Mercosul, 1994).
- II. Grupo Mercado Comum (GMC): órgão executivo, possuindo, para além do que foi discutido anteriormente, funções como: a aprovação do orçamento anual; a adoção de resoluções financeiras e orçamentárias; a criação de subgrupos de trabalho²⁸; etc (Mercosul, 1994).

²⁷ Também nomeado como Cúpula do Mercosul.

²⁸ Atualmente, o Mercosul conta com 18 subgrupos de trabalho, sendo eles: comunicações; regulamentos técnicos e avaliação da conformidade; assuntos financeiros; transporte; meio ambiente; indústria e integração produtiva; agricultura; energia; assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social; saúde; investimentos; comércio eletrônico; infraestrutura física; mineração e geologia; contratações públicas; serviços; e integração (Mercosul, 2023). Observa-se que, em 1991, no Tratado de Assunção, existiam apenas 10 subgrupos de trabalho.

- III. Comissão de Comércio do Mercosul (CCM): órgão assistente do Grupo Mercado Comum, com a competência de
- velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio infra-Mercosul e com terceiros países. (Mercosul, 1994).
- IV. Comissão Parlamentar Conjunta (CPC): órgão representativo dos Parlaentos dos Estados Partes, com a atribuição de acelerar procedimentos internos, auxiliar na harmonização de legislações e realizar recomendações ao Grupo Mercado Comum (Mercosul, 1994).
- V. Foro Consultivo Econômico-Social (FCES): órgão de representação dos setores econômicos e sociais, com função consultiva (Mercosul, 1994).
- VI. Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM): órgão de apoio operacional, responsável por prestar serviços aos órgãos do Mercosul (Mercosul, 1994).

Em 1998, foi firmado o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. O objetivo do documento foi pautar uma cláusula democrática para o bloco, afirmando em seu Artigo 1 que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo” (Mercosul, 1998). Desse modo, também foram estabelecidas medidas para casos de rompimento das instituições democráticas, que foi o caso da suspensão da Venezuela em 2017 (Mercosul, 2017), como previsto nos Artigos 4 e 5:

Artigo 4: No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado.

Artigo 5: Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente. Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos. (Mercosul, 1998).

Outrossim, em 2002, foi estabelecido o Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no Mercosul, com o objetivo de instruir a solução de possíveis divergências entre seus membros, no que se refere a interpretação, aplicação ou não cumprimento “do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio” (Mercosul, 2002).

Também, cabe mencionar dois protocolos relevantes para a construção e consolidação do Mercosul, o Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos do Mercosul e o Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul, ambos acordados em 2005. O primeiro Protocolo enfatizou a importância das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos como condições relevantes para a evolução do processo de integração do bloco (Mercosul, 2005a). Já o segundo instituiu o Parlamento do Mercosul, expondo seus propósitos, princípios, competências, normas e regras que ele deve seguir (Mercosul, 2005b).

A partir do que foi retratado, entende-se que o Mercosul é um Bloco Econômico, ou seja, um tratado de união política e econômica entre determinados países, com o intuito de reduzir barreiras à circulação de bens, serviços e investimentos entre seus membros (Ramalho, [202-?]). Desse modo, observam-se cinco graus de integração econômica de um Bloco Econômico:

- I. Zona de Preferência Tarifária: determina níveis tarifários aos membros do Bloco, isto é, as tarifas entre os membros são menores que as tarifas cobradas aos países não membros, como exemplo, a ALALC (Ramalho, [202-?]);
- II. Zona de Livre Comércio: eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias que incidem sobre o comércio entre os países do Bloco, por exemplo, o NAFTA²⁹ (Ramalho, [202-?]);
- III. União Aduaneira: é como a Zona de Livre Comércio, mas possui uma Tarifa Externa Comum, ou seja, uma tarifa para as importações de países não-membros do Bloco. O Mercosul se enquadra como uma União Aduaneira (Ramalho, [202-?]).
- IV. Mercado Comum: livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais entre os membros, sendo que os países devem coordenar suas políticas macroeconômicas, possuindo os mesmos parâmetros na fixação das políticas monetária, cambial e fiscal. Exemplifica-se com a União Europeia na década de 1990, a qual evoluiu para o próximo grau de integração econômica (Ramalho, [202-?])
- V. União Econômica Monetária: é o mais alto grau de integração econômica de um Bloco, existindo uma moeda comum e política monetária unificada por um Banco Central comum. Como exemplo, a União Europeia, que desde 2003, possui o Euro como moeda e o Banco Central Europeu (Ramalho, [202-?]).

Portanto, observa-se que o Mercosul está no terceiro estágio de integração econômica de um Bloco Econômico, como pode ser observado a partir do Artigo 5 do Tratado de

²⁹ North America Free Trade Area, entre Estados Unidos, México e Canadá.

Assunção, explicitado previamente nesta seção. Ainda, ressalta-se o desejo do Mercosul de atingir o nível de Mercado Comum, como pode ser observado em seu próprio nome. Ademais, como observado pelas cinco categorias de regionalismo³⁰ (Hurrell, 1995), o Mercosul se enquadra à categoria integração regional promovida pelo Estado, visto seus objetivos, regras e trajetórias como Bloco Econômico.

Para além da definição do Mercosul como uma União Aduaneira, observa-se que o Bloco foi escolhido como escopo da análise devido a sua relevância para o Brasil, uma vez que o país foi protagonista em sua criação e consolidação. O Brasil também é o *paymaster* do Bloco Econômico, ou seja, aquele que realiza uma maior contribuição econômica, visto o tamanho da economia brasileira em comparação aos outros países do Bloco (Pereira, 2014). Além disso, o *paymaster* é aquele país

com capacidade política, econômica e de comprometimento que exercem protagonismo em um processo de integração regional, circunscritos aos arranjos institucionais desta. São ainda capazes de influenciar o processo integrativo e tem seu papel de *paymaster* reconhecido pelos seus pares. (Fonseca, 2018, p. 31).

Desse modo, o Brasil como *paymaster* do Mercosul exerce “uma função de liderança, de protagonismo [...], com relação à promoção da integração [...], além de arcar com a maior parte dos custos econômicos e políticos da integração, como forma de absorver possíveis conflitos distribucionais.” (Fonseca, 2018, p. 31). Dessa forma, a próxima seção explicita a escolha de analisar a política externa brasileira para a integração regional do Mercosul a partir dos governos Lula 1 e Bolsonaro.

2.5. Justificando a relevância da análise comparada entre o primeiro governo Lula e o governo Bolsonaro

A partir do que foi previamente apresentado, é importante explicitar a escolha dos mandatos. Por que escolher comparar a política externa de integração regional para o Mercosul dos governos Lula (2003-2006) e Bolsonaro (2018-2022)? Com isso, realizou-se uma pesquisa quantitativa para observar os mandatos e embasar sua escolha.

Para isso, foram analisados quantitativamente os governos brasileiros que completaram o mandato regular a partir dos anos 2000, tendo em vista determinadas categorias de análise. Desse modo, analisou-se o período de 2003 a 2022, os governos Lula (2003-2006 e 2007-2011), Dilma (2011-2014) e Bolsonaro (2018-2022), examinando o mandato completo de quatro anos de cada um dos ex-presidentes.

³⁰ Vide seção 2.3.

Ainda, ressalta-se que os mandatos de Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2017) foram desconsiderados devido ao impeachment da ex-presidente, o que impossibilitou uma análise temporal equivalente a quatro anos, tempo de mandato presidencial regular. Desse modo, as categorias de análise delimitadas para mapeamento dos governos são: a participação na Cúpula do Mercosul, os discursos realizados no Mercosul, os acordos firmados no Mercosul, a agenda multilateral (viagens presidenciais internacionais³¹) e as propostas apresentadas pelo Brasil na Cúpula do Mercosul.

Em primeiro lugar verificou-se a presença dos presidentes na Cúpula do Mercosul. Observou-se que todos os presidentes participaram de todas as sessões ordinárias da Cúpula do Mercosul. Primeiramente foi observado quantas reuniões ordinárias da Cúpula ocorreram em cada mandato presidencial a partir de pesquisa na plataforma oficial do Mercosul sobre reuniões e documentos oficiais (Mercosul, 2024d). Em seguida, analisou-se se houve ou não participação presidencial brasileira em cada uma das reuniões, observando também os documentos sobre viagens nacionais, internacionais e discursos presidenciais. Relativo ao Bolsonaro, também foi analisada sua agenda presidencial e a participação nas conferências virtuais realizadas para a Cúpula na época da pandemia do coronavírus (Brasil, 2021a, 2022b). Desse modo, observou-se que todos os presidentes participaram de todas as reuniões ordinárias da Cúpula do Mercosul.

Posteriormente, analisou-se a quantidade de discursos realizados pelos presidentes em reuniões do Mercosul, sendo elas da Cúpula ou não. Os dados foram extraídos do site da biblioteca da presidência (Brasil, 2003b, 2004a, 2005a, 2006a, 2007a, 2008a, 2009a, 2010a, 2016, 2022a), sendo procurada como palavra-chave “Mercosul” dentre os títulos dos discursos presidenciais. Assim, foram encontrados um total de 40 discursos relativos ao Mercosul, sendo o maior número realizado pelo presidente Lula em seu primeiro mandato, 13 discursos, sendo eles realizados nas sessões, aberturas e encerramentos da Cúpula do Mercosul e em alguns eventos do Bloco. O menor número concentrou-se no governo Bolsonaro, com apenas 7 discursos, realizados apenas nas reuniões da Cúpula.

Ademais, quantificou-se o número de acordos firmados no Mercosul por mandato. Foram analisados todos os acordos com participação brasileira firmados nas datas dos mandatos de cada um dos presidentes, independentemente se eles foram ou não ratificados domesticamente por todas as partes, a partir do site oficial do Mercosul (Mercosul, [2025?]).

³¹ Devido a pandemia da Covid-19 em 2020 e a proibição de viagens internacionais, para o governo Bolsonaro, foram considerados também telefonemas e conferências on-line internacionais que o ex-presidente participou no decorrer de 2020 e 2021.

Observou-se então que o primeiro governo Lula teve a maior quantidade de acordos firmados no Mercosul, com 38 acordos, enquanto o segundo possuiu 26. Ainda, o governo Dilma possuiu o menor número de acordos firmados, com apenas 7 e o governo Bolsonaro, 20.

Já no que se refere aos acordos sobre o Mercosul promulgados pelo Brasil foi realizada uma pesquisa na plataforma Concórdia do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, considerando os acordos e decisões com assunto sobre o Mercosul, independentemente se estão em vigor ou não (Brasil, 2024b). Assim, o primeiro governo Lula contou com 13 promulgações, enquanto o segundo obteve 21, já Dilma possuiu 18 e Bolsonaro teve apenas 11. Deve-se ressaltar que foi considerada apenas a data de promulgação³² dos acordos, não levando em conta a data de celebração, pois ela pode ser anterior ou durante os governos analisados.

Desse modo, foi observada a agenda multilateral de cada presidente, a partir das viagens internacionais que cada um realizou ao longo de seu mandato. Ressalta-se que, o governo Bolsonaro passou pela pandemia da COVID-19 entre os anos de 2020 e 2021, quando restrições a viagens eram fortemente impostas, o que impossibilitou viagens internacionais pelo presidente em grande parte desses anos. Por isso, apenas para os anos de 2020 e 2021, contabilizaram-se telefonemas e videoconferências internacionais que o presidente realizou³³. Portanto, para todos os presidentes, foram analisados documentos da biblioteca presidencial com os dados de viagens internacionais e, para Bolsonaro, sua agenda presidencial em busca de identificar os telefonemas e as videoconferências internacionais.

Assim, em um primeiro momento observaram-se todas as viagens internacionais, independentemente do país visitado. Sendo assim, Lula 1 realizou 101 viagens (Brasil, 2003c, 2003d, 2004c, 2004d, 2005c, 2005d, 2006c, 2006d), enquanto Lula 2 teve 145 (Brasil, 2007c, 2007d, 2008b, 2008c, 2009b, 2009c, 2010b, 2010c), já Dilma realizou 63 viagens (Brasil, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b) e Bolsonaro 28 viagens e 42 telefonemas/videoconferências, totalizando 70 (Brasil, 2019c, 2020a, 2020b, 2021a, 2021e, 2022b). Posteriormente, analisaram-se as viagens internacionais contabilizando apenas as viagens para os Estados-membro do Mercosul, com isso, em seu segundo mandato, Lula obteve o maior número de viagens com 23 visitas aos países do Bloco, seguido pelo seu primeiro mandato, com 13 viagens, depois por Dilma, 11, e por fim Bolsonaro com 3 viagens e 4 telefonemas/videoconferências (7 no total).

³² Data na qual o acordo é ratificado pelo Poder Executivo, após aprovação do Congresso Nacional.

³³ Entende-se a ausência de viagens ao exterior como uma limitação na construção da pesquisa, por isso foram contabilizados os telefonemas e videoconferências internacionais.

Dessa forma, o quadro abaixo busca sintetizar o mapeamento descrito acima, realizado para fundamentar a escolha dos mandatos:

Quadro 2 - Categorias de análise por mandato

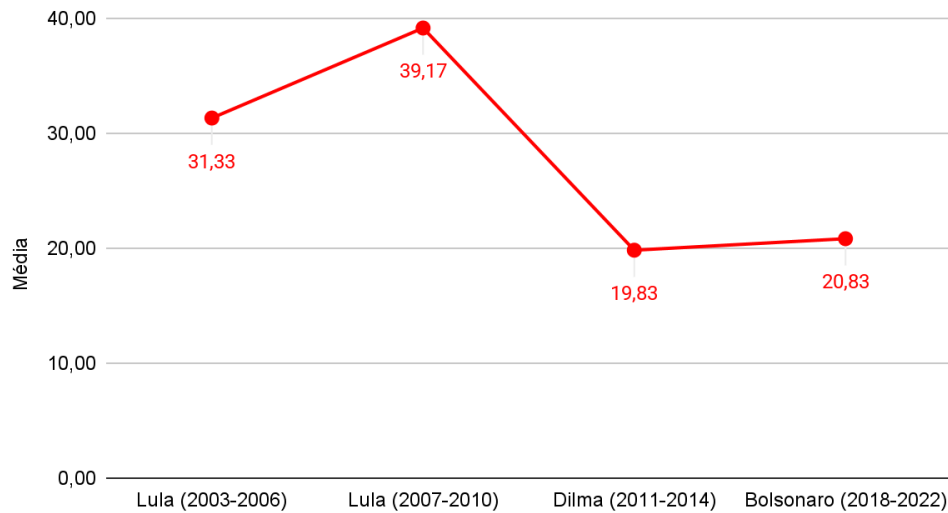
Categorias de Análise por Mandato				
	Lula (2003-2006)	Lula (2007-2010)	Dilma (2011-2014)	Bolsonaro (2018-2022)
Partido político	PT	PT	PT	Sem partido
Orientação política	Esquerda	Esquerda	Esquerda	Direita
Participação em reuniões ordinárias na Cúpula do Mercosul	8 em 8 reuniões	9 em 9 reuniões	7 em 7 reuniões	8 em 8 reuniões
Discursos realizados no Mercosul	13	10	10	7
Acordos firmados no Mercosul	38	26	7	20
Acordos sobre o Mercosul promulgados pelo Brasil	13	21	18	11
Agenda multilateral (viagens presidenciais internacionais)	101	145	63	28 viagens e 42 telefonemas/video conferências (70 no total)
Viagens internacionais aos Estados-membro do Mercosul	13	23	11	3 viagens e 4 telefonemas/video conferência (7 no total)

Fonte: Elaboração própria (2024).

Ademais, realizou-se a média entre as categorias³⁴, resultando no seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Média das Categorias de Análise por Mandato

³⁴ Considera-se que a categoria sobre “participação em reuniões ordinárias na Cúpula do Mercosul” equivale a 10 pontos, se o presidente participou de todas as reuniões. Em todas as outras categorias, o valor utilizado para a média foi o apresentado no Quadro 1.



Fonte: Elaboração própria (2024).

Em ordem de maior resultado para o menor, primeiramente tem-se o segundo governo Lula, com média de 39,17; seguido pelo seu primeiro governo, com média de 31,33; logo após o governo Bolsonaro, com 20,83 pontos; e por fim, o governo Dilma, com 19,83. Com isso, os governos mais contrastantes são Lula 2 e Dilma.

Assim, os dados analisados evidenciam que o nível de engajamento do Brasil no Mercosul variou consideravelmente ao longo dos anos, refletindo as prioridades políticas de cada governo. Enquanto algumas administrações demonstraram maior protagonismo na agenda regional, outras adotaram uma postura mais pragmática ou mesmo de distanciamento. Essa variação reforça o caráter dinâmico da política externa brasileira, influenciada diretamente pelo chefe do Executivo e pelo contexto político-econômico vigente.

Portanto, no que se refere à escolha dos mandatos, observa-se que a era Lula (2003-2010), de maneira geral, possui uma intensificação da multilateralidade e engajamento da política externa brasileira, sendo uma das eras mais comentadas pela literatura da área (Mota, 2023). Ao analisar os dois mandatos de Lula, observa-se que o segundo mandato possui o maior engajamento na política externa e integração regional para o Mercosul, enquanto o primeiro mandato possui o segundo maior resultado. Desse modo, entende-se que o maior comprometimento do segundo governo Lula deu-se como consequência das ações do primeiro governo. Por isso, optou-se por escolher o primeiro governo Lula para análise, visto que o segundo mandato se beneficiou e deu sequência às políticas implementadas pelo primeiro governo.

Ademais, tendo em vista o governo Dilma, observa-se que ele tem a menor participação na promoção da integração regional para o Mercosul, sendo ele o governo mais contrastante em relação aos outros abordados. A pesquisa entra de acordo com a perspectiva quantitativa de Malamud (2011), visto que este governo possui uma queda na participação da política externa e da diplomacia presidencial, sendo isto uma característica da ex-presidente. Ainda, Malamud (2011) destaca que Dilma procurou manter certos elementos da política externa de Lula, mas com uma menor intensidade, devido a seu perfil político, que deu uma menor ênfase à política externa. Por isso, a gestão de Rousseff não foi escolhida para a análise, pois a presidente manteve-se aberta a questões multilaterais e regionais, seguindo determinados passos de Lula, mas a política externa não era ênfase em seu governo.

Por fim, tem-se o governo de Bolsonaro, o qual quantitativamente possui o segundo menor engajamento na pesquisa realizada. Tal gestão rompe com a tendência multilateral da política externa brasileira, bem como possui uma diminuição das relações brasileiras com os países latino americanos (Casarões, 2020). Diferentemente de Dilma, tal gestão não deu uma menor ênfase à política externa brasileira, mas sim seguiu uma tendência menos multilateral, enfatizando as relações bilaterais. De maneira geral, o governo Bolsonaro se alinhou a líderes de extrema-direita, seguindo um viés nacionalista e antiglobalista, como Casarões (2020) explicita. Desse modo, o governo Bolsonaro foi o segundo mandato escolhido para ser analisado na dissertação.

Portanto, a escolha do primeiro mandato Lula (2003-2006) e Bolsonaro (2019-2022), deu-se em decorrência de três fatores: o período de tempo em relação a comparação de dois governos; diferenças quantitativas, observadas na análise feita na presente seção; e divergências qualitativas, observadas em levantamentos bibliográficos. Em relação ao primeiro fator, observa-se que escolheu-se apenas o primeiro mandato Lula para que exista o mesmo período de duração dos mandatos analisados, ou seja, quatro anos. Sendo assim, trata-se de uma análise do primeiro mandato de Lula em comparação ao primeiro, e único, mandato de Bolsonaro.

Já a partir do segundo fator, observa-se que Lula 1 e Bolsonaro possuem uma diferença de 10,5 pontos em suas médias de engajamento internacional, conforme apresentado acima, o que indica certa divergência na atuação de seus governos na política externa brasileira para o Mercosul³⁵. Finalmente, o terceiro fator, observa que a literatura aponta uma

³⁵ Observar que os governos possuem certas diferenças e semelhanças é ideal na análise comparada, como Sartori (1991) observa, o pesquisador deve se atentar ao que é comparável, uma vez que não faz sentido observar casos completamente diferentes ou iguais.

diferença qualitativa entre o viés político de Lula 1 e Bolsonaro, o que torna interessante uma pesquisa comparada entre esses governos.

Dessa forma, a presente dissertação realizará uma análise comparada do primeiro governo Lula e governo Bolsonaro, levando em consideração a política externa brasileira desses governos para o Mercosul. Assim, o próximo capítulo inicia-se com a discussão sobre os interesses dos grupos domésticos, sendo eles o Executivo e o Legislativo de ambos os governos.

3. O NÍVEL DOMÉSTICO: INTERESSES E PREFERÊNCIAS DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Como já mencionado no capítulo anterior, a política externa é interligada ao nível doméstico. Desse modo, para compreender a política externa brasileira para a integração regional do Mercosul, pretende-se em um primeiro momento compreender alguns aspectos do contexto da política doméstica.

Primeiramente, procura-se observar determinados atores domésticos centrais relevantes para as decisões domésticas e externas, sendo eles sendo eles o executivo, o legislativo e os grupos de interesse (Milner, 1997). Assim, no presente capítulo, serão definidos os agentes do Executivo e do Legislativo de cada um dos governos analisados, entendendo seus interesses e preferências. Para isso, pretende-se compreender também o contexto político institucional brasileiro nos governos Lula e Bolsonaro. Deve-se ressaltar que o capítulo 4 trará a análise dos grupos de interesse, os quais possuem dinâmicas diferentes em relação ao Executivo e Legislativo.

Desse modo, o objetivo é compreender domesticamente os governos analisados, com o intuito de entender o contexto institucional brasileiro no que se refere ao Executivo e Legislativo. Assim, em um primeiro momento será compreendido o contexto institucional brasileiro, entendendo o papel do executivo e do legislativo. Posteriormente, será analisado o governo Lula, definindo quem são os atores centrais, bem como seus interesses e preferências e suas relações com o líder do executivo, o Presidente da República. Depois, serão estudados os mesmos fatores para o governo Bolsonaro. Por fim, ambos os governos serão analisados comparativamente.

3.1. O contexto institucional brasileiro

Para a compreensão dos atores centrais que serão analisados, primeiramente deve-se entender o contexto institucional brasileiro. Para isso, serão explicitadas as funções do Executivo e as atribuições do Legislativo no contexto analisado. É importante ressaltar que, mesmo com a distância temporal entre os governos Lula 1 e Bolsonaro, o cerne do contexto político-institucional se mantém, seguindo os princípios democráticos da Constituição de 1988.

Primeiramente, o poder Executivo no nível federal é composto pelo Presidente da República, pelo Vice-Presidente e pelos Ministros de Estado. Sua função típica é

administrativa, ou seja, “de execução de políticas públicas, fomento, gerenciamento e desenvolvimento da máquina administrativa” (Destrinchando o Direito, 2022). Além disso, o Executivo possui determinadas funções atípicas, possuindo funções legislativas e judiciárias (Destrinchando o Direito, 2022). Ademais, é papel do líder Executivo escolher e nomear os Ministros de Estado.

Para a presente pesquisa, o enfoque do papel do Executivo será nos papéis desempenhados pelo presidente e o papel do Ministro das Relações Exteriores, visando um melhor entendimento da política externa brasileira. Desse modo, serão analisados os discursos oficiais do Presidente, principalmente os discursos de posse, com o intuito de compreender o que os presidentes almejavam para a política externa ao longo de seus mandatos. No caso do Ministro das Relações Exteriores também serão observados os discursos de posse, bem como outros posicionamentos, em artigos e livros, sobre os interesses e preferências brasileiros para a política externa. O objetivo é observar as intenções do Executivo para a política externa, tendo em vista se o Mercosul foi ou não um assunto prioritário nesses discursos, para que seja possível uma melhor compreensão dos interesses brasileiros no âmbito da política externa.

Já o Congresso Nacional corresponde ao poder legislativo brasileiro em âmbito federal, sendo caracterizado pelo bicameralismo, junção de duas casas: o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, contando com 81 senadores e 513 deputados. Em geral, suas funções estão atribuídas às capacidades de legislar e fiscalizar. Assim, observando a relação entre o Legislativo e o Executivo, deve-se lembrar que ela se enquadra no modelo consensual de Lijphart (1999), possuindo uma característica do modelo majoritário: a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, visto os poderes legislativos do Executivo.

De acordo com Figueiredo e Limongi (1999, p.67): “o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal”. Nesse sentido, o Colégio de Líderes juntamente ao presidente da Mesa Diretora da casa determinam como será a agenda a ser apreciada. Desse modo, os líderes no Colégio de Líderes representam as manifestações de sua bancada (Oliveira, 2003). Assim, observa-se que o Congresso possui uma certa disposição para cooperar com o Executivo, votando de maneira “disciplinada, de acordo com a indicação e o encaminhamento das votações por parte de seus líderes no Colégio de Líderes” (Oliveira, 2003, p. 126). Com isso, os parlamentares tendem a votar de acordo com a posição de seu partido, como afirma Oliveira (2003, p. 129): “atuar em desacordo com a liderança do partido significa que, muito provavelmente, o parlamentar nunca terá a possibilidade de ter um projeto seu apreciado no Congresso”.

Apesar da preponderância legislativa do Executivo, ele ainda precisa formar coalizões para garantir a governabilidade no sistema multipartidário brasileiro. O Executivo precisa do apoio do Congresso para governar, aprovar leis e implementar políticas públicas, por isso as coalizões partidárias tornam-se essenciais para governar. Para formar essas coalizões, de acordo com Abranches (2021, p. 73): “presidentes têm quatro recursos básicos para negociar uma coalizão legítima: a força do voto popular nacional que os elegeram, a liderança política, cargos e orçamento”. A partir desses recursos, o presidente consegue realizar a condução política em prol da formação da coalizão (Abranches, 2021). Portanto, as coalizões indicam apoio ao governo e, como parlamentares tendem a votar de acordo com a posição de sua bancada, uma maior coalizão partidária significa uma maior tendência de aprovação das pautas do Executivo.

Ademais, como já observado, o interesse maior do Legislativo, assim como o Executivo, é a reeleição (Milner, 1997). Por isso, esses atores tomam decisões políticas baseadas no cálculo do custo-benefício de como elas podem afetar ou não seus eleitores. A partir disso, compreende-se que a esfera legislativa impacta o *winset* doméstico de acordos internacionais (Putnam, 2010).

Todavia, cabe frisar que, tendo em vista temas internacionais, como é o caso da integração regional para o Mercosul, os partidos políticos e parlamentares, em sua maioria, são pouco interessados na temática, proporcionando ao Executivo relativa liberdade em suas decisões (Oliveira, 2003). De maneira geral, isso ocorre pois assuntos internacionais, como o do Mercosul, não são muito discutidos pela massa da sociedade civil, não sendo uma pauta que traria prestígio e resultados eleitorais (Oliveira, 2003) e, como Arnold (1990) observa, o objetivo dos legisladores é a reeleição e para isso eles devem estar cientes das preferências de seu público atento. Mesmo assim, a ratificação de acordos internacionais deve ser realizada pelo Congresso Nacional, sendo ela uma pauta não prioritária em comparação às pautas nacionais.

Portanto, a compreensão do funcionamento do Executivo e do Legislativo é essencial para analisar o comportamento dos atores políticos brasileiros na formulação e condução da política externa. Assim, as próximas seções irão analisar os interesses e preferências do Executivo e Legislativo do governo Lula e Bolsonaro, tendo em vista essa dinâmica entre os poderes.

3.2. Interesses e preferências do Executivo e Legislativo do primeiro governo Lula

O primeiro governo Lula (2003-2006) caracterizou-se por uma articulação entre estabilidade macroeconômica e políticas sociais voltadas à redução da pobreza e da desigualdade. Desde o início do mandato, o Executivo buscou sinalizar compromisso com a responsabilidade fiscal, o controle da inflação e o respeito aos contratos (Araújo, 2019). Ao mesmo tempo, implementou programas sociais, como o Bolsa Família.

No plano das políticas públicas internas, observa-se a adoção de um modelo híbrido que combinou traços neoliberais com iniciativas desenvolvimentistas. O governo Lula investiu fortemente na valorização do salário mínimo, na expansão do crédito e em programas de infraestrutura, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de fomentar o crescimento econômico (Araújo, 2019).

No que se refere à política externa, o governo Lula adotou uma postura orientada por princípios de multilateralismo, integração regional e fortalecimento das relações com países do Sul Global. O Brasil priorizou o Mercosul e aprofundou sua atuação em fóruns multilaterais, como o G20 comercial e o IBAS, com vistas à construção de uma ordem internacional mais justa e multipolar (Araújo, 2019). Além disso, o país intensificou suas relações com nações africanas e asiáticas, no marco de uma política Sul-Sul que visava à diversificação de parceiros estratégicos e à redução da dependência em relação aos países centrais.

Dessa forma, esta seção busca compreender os interesses e preferências do Executivo e Legislativo do governo Lula, identificando cada um dos atores, observando seu alinhamento com os interesses do Presidente da República no âmbito internacional.

3.2.1. Interesses e preferências do Executivo: uma análise dos pronunciamentos oficiais do primeiro governo Lula

A presente subseção procura identificar e compreender o Executivo brasileiro, entre 2003 e 2006, no nível federal. Desse modo, serão analisados os interesses e preferências do Presidente da República (Luiz Inácio Lula da Silva) e do Ministro das Relações Exteriores³⁶

³⁶ Como a presente dissertação busca compreender o nível doméstico como forma de entender as decisões para o nível internacional, será analisado apenas o Ministério das Relações Exteriores, entendendo que a formulação da política externa possui contribuições de outros Ministérios, como Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, mas que a execução é de responsabilidade do MRE.

(Celso Amorim). Observa-se que a expressão dos interesses e preferências do Executivo foram realizadas de maneira similar entre o Presidente da República, a partir da diplomacia presidencial, e pelo Ministro das Relações Exteriores, como será discutido adiante. Com isso, compreende-se que a perspectiva de ambos foi convergente.

Sindicalista de origem operária, Lula destacou-se na luta pelos direitos dos trabalhadores durante o regime militar, sendo um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980. Após três tentativas frustradas de alcançar a Presidência da República, Lula foi eleito em 2002, com 61,32% dos votos válidos no segundo turno (Eleições, 2022), em um momento de grande expectativa por mudanças sociais e econômicas (Brasil, [2025?]). Seu primeiro mandato foi caracterizado pela implementação de políticas de combate à pobreza e valorização do salário mínimo, garantindo avanços na redução das desigualdades sociais no Brasil (Brasil, [2025?]).

Para o exterior, os interesses de Lula tendiam ao multilateralismo, buscando um crescimento das relações brasileiras com países em desenvolvimento. Logo em seu discurso de posse no Congresso Nacional o presidente ressaltou que a política externa brasileira seria orientada por uma perspectiva humanista, sendo instrumento para o desenvolvimento nacional (Brasil, 2003a). Ele ainda ressaltou a busca pelo desenvolvimento doméstico brasileiro, a partir do relacionamento internacional, a partir do comércio exterior, tecnologia e captação de investimentos (Brasil, 2003a). Ademais, Lula reforçou seu interesse pela integração regional sul americana, enfatizando que seu governo buscaria construir uma “América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (Brasil, 2003a, p. 9), apontando que para isso era essencial a participação brasileira no Mercosul, bem como seu fortalecimento (Brasil, 2003a).

Para além da dimensão econômica do Mercosul, Lula afirmou a participação brasileira em outras áreas do bloco, afirmando que:

Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico tecnológica do processo de integração. Estimularemos empreendimentos conjuntos e fomentaremos um vivo intercâmbio intelectual e artístico entre os países sul-americanos. Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul. [...]. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina. (Brasil, 2003a, p. 10).

Para além de reforçar o multilateralismo e integração regional, o presidente também citou a parceria com outros países e entidades internacionais, como Estados Unidos, União

Europeia, Rússia, China, Índia e África do Sul. Além disso, Lula cita a valorização das organizações multilaterais, como a ONU, e a importância da democratização das relações internacionais (Brasil, 2003a).

De maneira geral, em seu discurso de posse no Congresso Nacional, Lula se posiciona a favor de uma maior integração regional e internacional, demonstrando tendências multilaterais e em prol da democracia e das Organizações Internacionais. Seu discurso volta-se tanto para parcerias com a América do Sul, quanto para outros países em desenvolvimento e países desenvolvidos, procurando respeitar a soberania dos Estados e a cooperação.

Já no discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim se posiciona de acordo com os interesses e preferências do presidente, sobre a política externa. Amorim observa que:

o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula. (Brasil, 2021c).

O Ministro ressalta a importância de aumentar as exportações, buscar por tecnologias e investimentos, com o intuito do crescimento nacional. Ainda, observa que o interesse do Brasil em combater práticas protecionistas, pois estas prejudicam a agricultura e a indústria nacional (Brasil, 2021c). Para isso, o multilateralismo é uma das chaves para ampliar os mercados brasileiros, como ele menciona “na ALCA, nas negociações do Mercosul-União Europeia e na Organização Mundial do Comércio” (Brasil, 2021c).

No âmbito da América do Sul, Amorim observa que a região é prioridade para a política externa do governo Lula, centralizando a importância do Mercosul para a integração regional. Ainda, ele aborda as relações de cooperação entre o Brasil e países como os Estados Unidos, China, Rússia, Índia, México, África do Sul e outros países africanos, principalmente aqueles falantes da Língua Portuguesa (Brasil, 2021b). Ainda, o Ministro enfatiza a solução pacífica de controvérsias e a necessidade do resgate de confiança nas Nações Unidas, observando o papel do Conselho de Segurança da ONU e a necessidade de sua ampliação, com o intuito de reforçar sua representatividade e legitimidade (Brasil, 2021c).

Amorim (2004), em artigo sobre a diplomacia do governo Lula, melhor explicita os interesses e preferências do Executivo para o primeiro mandato Lula, corroborando com os interesses e preferências do Presidente da República. Amorim (2004), relata que a política

externa do governo Lula caracterizou-se por um enfoque multilateral, pela ênfase na integração regional e pelo fortalecimento das relações com países do Sul Global. A diplomacia brasileira buscou ampliar a presença do Brasil no cenário internacional por meio de uma atuação estratégica em organismos multilaterais e da construção de alianças políticas e econômicas.

Além disso, menciona-se que um dos pilares dessa política foi o fortalecimento do Mercosul e das relações com países latino-americanos, refletindo uma visão de integração regional como instrumento de desenvolvimento econômico e ampliação da influência diplomática brasileira. Paralelamente, o Brasil intensificou suas relações com nações africanas e asiáticas, promovendo uma política Sul-Sul que visava a diversificação dos parceiros comerciais e a redução da dependência dos países desenvolvidos (Amorim, 2004).

Amorim (2004) também ressalta que a política externa brasileira interessava-se na defesa de reformas em organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), representando outra diretriz fundamental da política externa. O governo Lula defendeu a ampliação da representatividade dessas instituições, visando um modelo mais equilibrado e justo para os países em desenvolvimento (Amorim, 2004).

Outrossim, a diplomacia brasileira buscou promover uma agenda de direitos humanos e desenvolvimento sustentável, mantendo, no entanto, uma postura pragmática que evitava alinhamentos automáticos às potências tradicionais. No campo comercial, o governo Lula priorizou a ampliação das exportações e a diversificação de mercados, buscando reduzir barreiras comerciais e combater subsídios agrícolas nos países desenvolvidos (Amorim, 2004).

Em síntese, no que se refere aos interesses e preferências do Executivo em relação à política externa brasileira, observa-se uma combinação entre pragmatismo econômico e engajamento diplomático, em busca da consolidação do Brasil como um ator global relevante.

3.2.2. O Legislativo do primeiro governo Lula

Após a identificação do poder Executivo, volta-se agora para uma análise dos interesses e preferências do Legislativo durante o primeiro governo Lula. Para isso, será analisada a relação entre o Congresso Nacional e o seu alinhamento com o Presidente da República, observando as coalizões e se os partidos se alinharam, ou não, ao governo entre os anos de 2003 a 2006.

Primeiramente observa-se o perfil do Congresso Nacional em 2002. Foram eleitos para a formação da bancada da Câmara dos Deputados os seguintes partidos:

Quadro 3 - Bancada da Câmara dos Deputados, em 2002, por partido

Partido	Cadeiras	Porcentagem
PT	91	17,74%
PFL	84	16,37%
PMDB*	75	14,62%
PSDB	70	13,65%
PPB	49	9,55%
PTB	26	5,07%
PL	26	5,07%
PSB	22	4,29%
PDT	21	4,09%
PPS	15	2,92%
PC do B	12	2,34%
PRONA	6	1,17%
PV	5	0,97%
PSD	4	0,78%
PST	3	0,58%
PSC	1	0,19%
PSDC	1	0,19%
PSL	1	0,19%
SEM PARTIDO	0	0,00%
TOTAL	513	100,00%

*Atualmente MDB, visto que o partido muda o nome em 2018.

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Fontes (2007).

Com isso em mente, observa-se que o partido com preponderância na Câmara dos Deputados foi o PT, representando 17,7% das cadeiras; seguido do PFL, com 16,37%; e o PMDB, com 14,62%. Logo no ano de 2003, 137 deputados trocaram de partido, alguns mudando mais de uma vez (Fontes, 2007). De acordo com Fontes (2007), 131 movimentações partidárias foram registradas no primeiro ano de governo, sendo que 60 deputados saíram da

oposição para a base aliada ao governo, enquanto 15 deputados fizeram o caminho inverso (Sardinha, 2006 *apud* Fontes, 2007). Com isso, o PT continuou sendo o partido com maior número de cadeiras, saindo de 91 para 90; enquanto o PFL passou de 84 para 75; e o PMDB foi de 76 para 69 cadeiras. Alguns partidos como o PSD, PST e PSDC ficaram sem cadeiras, enquanto outros, como o PTB, PL, PSB, PPS, PV e PMN ganharam alguns deputados. Ao longo do governo Lula, cerca de 351 deputados trocaram de partido (Godoy, 2022)

Dessa forma, cabe-se observar a coalizão partidária de Lula na Câmara dos Deputados ao longo de seu mandato. Ao longo do governo, cinco coalizões foram formadas, mas alguns partidos mantiveram seu apoio em todas as coalizões, sendo eles: PT (partido do presidente), PL (partido do vice-presidente, José de Alencar), PCdoB, PSB e PTB. O quadro a seguir, com dados do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), mostra as coalizões do primeiro governo Lula:

Quadro 4 - Coalizões na Câmara dos Deputados ao longo do primeiro governo Lula

Coalizão	Data de início da coalizão	Coalizão partidária	Motivo de mudança da coalizão	Média de Cadeiras da Coalizão*	Porcentagem da média de cadeiras da coalizão
COALIZÃO 1	01/01/2003	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	Eleições presidencial e legislativa	236,5	46%
COALIZÃO 2	23/01/2003	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	PDT sai e PMDB entra	317,5	61%
COALIZÃO 3	01/02/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	PPS sai	301	58%
COALIZÃO 4	20/05/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	PV sai	300,5	58,57%
COALIZÃO 5	23/07/2005	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB -	PP entra	343,5	66,95%

		PMDB - PP			
--	--	-----------	--	--	--

*Com a mudança de partido por alguns deputados, a quantidade de cadeiras no início e no final da coalizão são diferentes, por isso, analisou-se a média de cadeiras das coalizões. Ressalta-se que não foram observadas grandes variações no número de cadeiras.

Fonte: Elaboração própria com dados de CEBRAP (2021).

A partir do quadro acima, pode-se observar que as coalizões do governo Lula formaram, em diversos momentos, maioria na Câmara dos Deputados. A “coalizão 1” foi a menor, sendo ela a primeira do mandato. Ao longo dos anos observa-se um crescimento nas coalizões, principalmente com a entrada do PMDB na coalizão 2. Mesmo com a saída do PPS e do PV, a quantidade de cadeiras na Câmara não foi alterada de maneira significativa nas coalizões 3 e 4, o que pode ser explicado pela troca de partido de determinados deputados. A última coalizão do governo contou com a entrada do PP, sendo a maior coalizão do governo, com 66,95% de cadeiras.

Ressalta-se que compreender o tamanho da coalizão é importante para mensurar o apoio ao governo. Como Pereira (2017, p. 55-56) observa “esse dado indica com quantos parlamentares o Executivo pode contar para aprovar projetos de seu interesse e impedir o prosseguimento de propostas contrárias à sua posição”. Mesmo assim, deve-se atentar-se que apenas a quantidade de parlamentares da coalizão não é suficiente para garantir o apoio aos interesses do governo, mas ela é um pressuposto essencial para a compreensão do andamento das negociações na Câmara (Pereira, 2017).

Desse modo, cabe agora compreender a composição do Senado Federal. Para o mandato de 2003 à 2007, as cadeiras eleitas do Senado foram:

Quadro 5 - Formação do Senado Federal entre 2003 e 2007

Partido	Cadeiras	Porcentagem
PMDB	24	29,63%
PFL	14	17,28%
PSDB	13	16,05%
PT	13	16,05%
PSB	4	4,94%
PTB	4	4,94%
PDT	3	3,70%

SEM PARTIDO	2	2,47%
PTdoB	1	1,23%
PL	1	1,23%
PSOL	1	1,23%
PRB	1	1,23%
TOTAL	81	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Brasil [2007?].

Observa-se no Senado que a atuação dos partidos e a coalizão de governo influenciam os votos dos senadores (Neiva e Soares, 2013 *apud* Rubiatti, 2024). Mesmo assim, o comportamento partidário no Senado é menor do que na Câmara dos Deputados (Rubiatti, 2024). Desse modo, a partir do QUADRO 5 observa-se que o PMDB possuiu maioria no Senado ao longo do primeiro mandato de Lula.

O partido do presidente, PT, contou com 16,05% das cadeiras do Senado. Todavia, ao observar os partidos que participaram em todas as coalizões do governo (PT, PL, PCdoB, PSB e PTB), entre 2003 e 2006, tem-se 27,16% das cadeiras, com um total de 22. Considerando que o PMDB entrou para a coalizão do governo em 2004, esse número aumentou para 46 cadeiras (56,79%). Entende-se que, mesmo menor que na Câmara, o comportamento partidário e as coalizões são importantes para a compreensão dos votos dos parlamentares no Senado Federal.

Ademais, observam-se os interesses internacionais das três maiores bancadas da coalizão do governo Lula: o PT, o PMDB e o PTB, com o objetivo de compreender como a maior parte da coalizão de Lula observa a política externa brasileira. Com isso, serão analisados os programas de governo de cada um dos partidos.

O Programa do PT, em 2002, afirma que é necessário ter uma atuação internacional que envolva os interesses da sociedade, em busca do desenvolvimento nacional, enfatizando que o Brasil deve procurar a integração regional com os países latino-americanos. Assim, o Mercosul é citado com foco em melhorias em suas instituições políticas e jurídicas com o objetivo de desenvolver uma política externa comum. Com isso, para a política de regionalização, a reconstrução do Mercosul é central para o projeto de desenvolvimento nacional do partido, procurando transformar o bloco em uma “zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais” (PT, 2002, p. 6).

O partido ainda frisa a relação com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), discordando das medidas protecionistas extra-alfandegárias impostas pelos Estados Unidos, observando que o país norte-americano inviabiliza a política de livre comércio e que “processos de integração regional exigem mecanismos de compensação que permitam às economias menos estruturadas poder tirar proveito do livre comércio, e não sucumbir com sua adoção” (PT, 2002, p. 7). Com isso, o PT entende a importância dos Estados Unidos como um parceiro comercial, mas ressalta que a integração regional deve ser fundamentada a partir do equilíbrio, cooperação e mecanismos compensatórios (PT, 2002).

Ainda, o PT observa a importância das relações do Brasil com outros países e organizações, como o Japão, África do Sul, Índia, China, Rússia, União Europeia, FMI, OMC, ONU, entre outros. O partido também infere a relevância da agroindústria brasileira para o mercado internacional, observando a importância de estimular a produção para o internacional (PT, 2002).

No que se refere ao então PMDB, em seu Programa Partidário de 1996³⁷, disponível no site do partido, é reservada uma seção sobre o Brasil no mundo, abordando temas sobre a inserção competitiva brasileira na economia global e questões de paz. O partido reconhece que “é indispensável a maior inserção política e econômica do Brasil no mundo, cabendo à diplomacia brasileira contribuir na fixação de objetivos, caminhos e modos” (MDB, 1996), enfatizando a importância de realizar a política externa visando a realidade e os interesses brasileiros, buscando o fortalecimento de sua economia e de seu mercado interno.

O PMDB também valoriza a participação do Brasil em órgãos internacionais, como a ONU, o FMI e o Banco Mundial, além de considerar importante sua presença no Mercosul, no Pacto Amazônico, no Pacto Andino, entre outras organizações internacionais. Além disso, o partido observa a importância do relacionamento com os Estados Unidos, Japão, China e Comunidade Europeia³⁸, procurando a cooperação, mas se posicionando contra os excessos dos interesses hegemônicos. Também é enfatizada a parceria brasileira com países da África e Ásia (MDB, 1996).

Sobre o Mercosul e a integração regional, o partido

considera que o Brasil deve explorar, como consta da Constituição, as possibilidades de integração, em bases preferenciais, no âmbito sul-americano. Deve o Brasil, nesse sentido, ter participação mais firme no Mercosul e no Pacto Amazônico. Esses dois esforços, abarcando as bacias do Prata e do Amazonas, são de valor estratégico vital para o Brasil. (MDB, 1996).

³⁷ Reconhece-se a distância temporal de 7 anos para o primeiro mandato de Lula, mas o Programa Partidário do PMDB ainda estava vigente na data.

³⁸ Hoje, União Europeia.

Já o PTB, em seu Programa de 1996, é breve sobre as questões internacionais, reforçando a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a busca por soluções pacíficas de conflitos, o desarmamento internacional e a eliminação dos arsenais nucleares. O partido ao se referir às questões de integração regional e América Latina apoia a “integração econômica e cultural dos países em desenvolvimento e defende gestões para acelerar a integração com os países da América Latina e a formação de um mercado comum latino-americano” (Programa do PTB, 1996, p. 12 *apud* Oliveira, 2003).

Com base no exposto ao longo da presente seção, no que se refere ao perfil do Congresso Nacional e analisando as coalizões partidárias com o governo Lula, observa-se uma tendência a votações favoráveis aos interesses e preferências do Presidente da República, visto uma coalizão forte, com diversas cadeiras no Congresso. Dessa forma, entende-se que a relação entre o Executivo e o Legislativo possuiu um certo alinhamento de expectativas. Assim, ao observar os jogos de dois níveis de Putnam (2010), espera-se que a convergência de interesses entre Executivo e Legislativo aumente o *winset* doméstico, ou seja, maior possibilidade da ratificação nacional de um acordo internacional.

3.3. Interesses e preferências do Executivo e Legislativo do governo Bolsonaro

O governo Jair Bolsonaro (2019-2022) representou uma tendência autoritária na trajetória democrática brasileira, marcada por uma atuação de desmonte institucional e corrosão das normas do regime democrático liberal.

Casarões (2021) observa que o governo Bolsonaro adotou uma estratégia de guerra cultural, antiglobalismo e mobilização digital, baseada na desinformação e no ataque sistemático à imprensa e às instituições de controle democrático, como o Supremo Tribunal Federal. Essa dinâmica populista e iliberal se sustentou na construção de uma realidade disseminada por meio de redes sociais, o que permitiu ao presidente manter coesão entre sua base, mesmo diante de evidências do fracasso de sua gestão em múltiplas frentes, como na questão da COVID-19.

No âmbito da política externa observa-se um alinhamento automático com os Estados Unidos de Donald Trump e rejeição ao multilateralismo. Casarões (2020) argumenta que a diplomacia brasileira foi influenciada por uma ideologia ultraconservadora, o que resultou na subordinação da política externa aos interesses da extrema-direita e no enfraquecimento da autonomia do Brasil, especialmente em fóruns multilaterais. Além disso, aponta a

deterioração das relações com países da América Latina e com parceiros europeus, o que comprometeu a imagem internacional do Brasil e sua capacidade de formar coalizões.

Com isso em mente, a presente seção busca compreender os interesses e preferências dos atores centrais do governo Bolsonaro, entendendo a relação entre eles e o Presidente da República.

3.3.1. Interesses e preferências do Executivo do governo Bolsonaro: analisando pronunciamentos oficiais

A presente subseção procura compreender o Executivo Federal do governo Bolsonaro (2019-2022), analisando seus interesses e preferências. Primeiramente, será observado o então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, com o intuito de entender os interesses do chefe do Executivo no que se refere à política externa brasileira. Posteriormente, analisam-se os Ministros das Relações Exteriores ao longo do governo, sendo ele liderado por Ernesto Araújo, entre 1 de janeiro de 2019 a 30 de março de 2021, e Carlos Alberto França, entre 30 de março de 2021 e 1 de janeiro de 2023, compreendendo seus interesses e preferências e seus alinhamentos com o presidente.

Jair Bolsonaro, eleito presidente em 2018 com 55,13% de votos válidos (Brasil, [202-?]), teve sua trajetória política iniciada em 1998, com sua eleição para a Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Em 1990, Bolsonaro assumiu o primeiro de sete mandatos consecutivos como deputado federal do estado fluminense. Ao longo de sua atuação parlamentar, destacou-se principalmente pela defesa dos direitos dos militares.

Além disso, entre suas principais bandeiras políticas, estão a redução da maioria penal, o direito à legítima defesa, a ampliação da posse de armas para cidadãos sem antecedentes criminais e a proposta do voto impresso como forma de garantir maior segurança e transparência eleitoral (Brasil, [202-?]). Bolsonaro também se notabilizou pela firme defesa dos valores cristãos e da estrutura tradicional da família, temas centrais em sua plataforma política. É importante mencionar que, o presidente foi filiado ao PSL em parte de seu primeiro mandato, mas saiu do partido em novembro de 2019, permanecendo sem partido até novembro de 2021, quando filiou-se ao PL para concorrer à reeleição em 2022 (Borges, Gomes e Oliveira, 2021).

No que se refere à política externa de Bolsonaro, observou-se uma certa ausência da temática internacional nos discursos de posse do presidente. No discurso de recebimento da

faixa presidencial, Bolsonaro demonstrou a necessidade de “retirar o viés ideológico” (Brasil, 2019b) das relações internacionais do Brasil, sendo esta uma fala já utilizada pelo presidente após a vitória eleitoral, quando ele discursou:

Libertaremos o Brasil e o Itamaraty das relações internacionais com viés ideológico a que foram submetidos nos últimos anos. O Brasil deixará de estar apartado das nações mais desenvolvidas. Buscaremos relações bilaterais com países que possam agregar valor econômico e tecnológico aos produtos brasileiros. Recuperaremos o respeito internacional pelo nosso amado Brasil (G1, 2018).

Nota-se que a atenção dada às relações internacionais do Brasil é limitada em seus discursos de posse, não sendo mencionados de maneira sistemática os interesses do presidente para a política externa. Em seu discurso durante a cerimônia de posse no Congresso Nacional, o tema é mencionado a partir do viés econômico, visando a abertura e o estímulo do mercado brasileiro para o comércio internacional, enfatizando, novamente, que essas questões não devem seguir um viés ideológico (Brasil, 2019a).

O primeiro Ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro, Ernesto Araújo, se alinha aos interesses e preferências do presidente para a política externa brasileira. Araújo explicita um pouco sobre a política externa do governo brasileiro para o mandato de Bolsonaro em seu discurso de posse. Ele observa que “o presidente Bolsonaro está libertando o Brasil, por meio da verdade. Nós vamos também libertar a política externa brasileira, vamos libertar o Itamaraty, como o presidente Bolsonaro prometeu que faríamos, em seu discurso de vitória.” (Brasil, 2021d), fazendo assim alusão à fala do presidente sobre a retirada do viés ideológico do Itamaraty. Assim, o Ministro relata que o Itamaraty possui papel fundamental como “guardião da continuidade da memória brasileira” (Brasil, 2021d) para a libertação do Itamaraty através da verdade.

Araújo também aponta que a política externa brasileira tem se atrofiado por medo de críticas, mas que para o governo isso não ocorreria, enfatizando que para não ter medo deve-se ler menos revistas e jornais, como ele cita a *Foreign Affairs*, *The New York Times* e a *CNN* (Brasil, 2021d). Na seara de parcerias e alianças globais, ele observa que:

Nós buscaremos as parcerias e as alianças que nos permitam chegar aonde queremos, não pediremos permissão à ordem global, o que quer que ela seja. Defenderemos a liberdade e a vida. Defenderemos o direito de cada povo de ser o que é, com liberdade e dignidade, com a dignidade que unicamente a liberdade proporciona (Brasil, 2021d).

Além disso, o Ministro relata a admiração brasileira por países como Estados Unidos, Itália, Hungria e Polônia, países com vieses similares ao governo de Bolsonaro. Uma das pautas abordadas por ele em seu discurso é o globalismo, relatando que ele se constrói através

do ódio, ideologias e movimentos contrários à natureza humana (Brasil, 2021d). Com isso, Ernesto Araújo aponta:

Um dos instrumentos do globalismo, para abafar aqueles que se insurgem contra ele, é espalhar que, para fazer comércio e negócios, não se pode ter ideias nem defender valores. Nós provaremos que isso é completamente falso. O Itamaraty terá, a partir de agora, o perfil mais elevado e mais engajado que jamais teve na promoção do agronegócio, do comércio, dos investimentos e da tecnologia. De fato, ao se distanciar do Brasil e do povo brasileiro, o Itamaraty havia se distanciado também do setor produtivo nacional. Pois agora estaremos junto com o setor produtivo nacional, como nunca estivemos. Nós não vamos mais apenas “acompanhar os temas”, como se diz no jargão antigo, o jargão daquele Itamaraty fechado ao povo. O Itamaraty não será mais um Ministério que só fica olhando. Vamos trabalhar sem descanso para promover o comércio agrícola, a indústria, o turismo, a inovação, a capacitação tecnológica, os investimentos em infraestrutura e energia, avançando ombro a ombro com os outros Ministérios - graças a essa extraordinária equipe ministerial que o presidente Bolsonaro criou com um espírito de harmonia e um sentido de missão sem precedentes. (Brasil, 2021d).

Ainda, é observada por ele a necessidade de novas políticas de negociações comerciais, sendo apontado que determinados acordos seguem o mesmo modelo dos anos 1990 (Brasil, 2021d). Outrossim, o Ministro diz ser importante o posicionamento brasileiro em negociações internacionais, visto que, de acordo com ele, o Brasil negocia em posição de fraqueza, mas que o país deveria partir de uma posição de força. Desse modo, ele relata que no âmbito de relações bilaterais e multilaterais, o Itamaraty irá buscar por geração de resultados concretos para o âmbito doméstico, como a geração de empregos, renda e segurança. Ele também menciona o papel importante da OMC, observando que a Organização “está construindo uma nova e promissora agenda da qual, hoje, o Brasil ainda está de fora, mas na qual entrará com todo o seu peso e toda sua criatividade.” (Brasil, 2021d).

Ademais, Araújo relata que a política externa brasileira será reorientada em relações multilaterais, como ele menciona, por exemplo, a ONU, enfatizando que o país será a favor do que for importante para os brasileiros, não daquilo que importa para as ONGS. Assim, ele cita: “Defenderemos a soberania. Defenderemos a liberdade - a liberdade de expressão, a liberdade de crença, a liberdade na internet, a liberdade política.” (Brasil, 2021d).

O Ministro não comenta de maneira explícita seus objetivos para a política externa regional, sem comentar diretamente sobre o Mercosul e a América Latina. Mesmo assim, a partir de seu discurso, é possível observar seu alinhamento com o governo Bolsonaro, citando o presidente e os ideais que a política tanto doméstica, quanto externa deverão seguir ao longo do governo.

Para além disso, Araújo (2019) realiza um apanhado do primeiro ano de política externa do governo Bolsonaro, onde é possível observar as bases de interesses e preferências

do Executivo para este mandato. Primeiramente, é explicitado que a política externa brasileira foi “pautada pelas linhas mestras traçadas pelo presidente Jair Bolsonaro em consonância com as ideias por ele defendidas durante a campanha presidencial” (Araújo, 2019, p. 9). Como plano para a política externa identificou-se a intenção de um Brasil mais integrado ao mundo, com o intuito de contribuir para o crescimento econômico e desenvolvimento do país (Araújo, 2019); a revitalização de parcerias bilaterais, como com os Estados Unidos, Israel e Chile; a promoção da democracia na América do Sul, propondo uma região “livre, pacífica, democrática e próspera” (Araújo, 2019, p. 12); a defesa da soberania na Amazônia; e a defesa dos valores brasileiros nos direitos humanos. O assunto sobre foi realizado na política externa ao longo do governo será melhor aprofundada no próximo capítulo, mas é importante ressaltar que, de maneira geral, estes foram tópicos tratados pelo Itamaraty ao longo do primeiro ano, demonstrando que os interesses e preferências do Ministério estavam em alinhamento aos do Presidente da República.

Como já mencionado, Ernesto Araújo saiu do cargo de Ministro em março de 2021, após pedir demissão devido à pressão de parlamentares do Congresso. De maneira geral, o Congresso avaliou que a atuação de Araújo isolou o Brasil no cenário internacional, prejudicando a compra de vacinas durante a pandemia da COVID-19, que ocorreu entre 2020 e 2021 (Ortiz, 2021). Com isso, Carlos Alberto França foi nomeado novo Ministro das Relações Exteriores.

O novo Ministro em seu discurso de posse observou três urgências a serem enfrentadas pelo Brasil naquele momento: a questão da COVID-19 no campo da saúde; a economia; e o desenvolvimento sustentável. França relatou o objetivo brasileiro em missões diplomáticas para a saúde, em prol do combate à pandemia, além de relatar a intenção brasileira de um maior esforço de cooperação internacional, bem como uma maior articulação entre o Itamaraty com outros órgãos públicos e o Congresso Nacional (Brasil, 2021b). Ele também relata sobre a participação brasileira na OMC, em uma iniciativa sobre Comércio e Saúde (Brasil, 2021b).

No âmbito da economia, o Ministro demonstra o interesse do país na modernização da economia e que, para isso, é importante uma melhor integração comercial internacional, enfatizando o relacionamento brasileiro com a OCDE (relação que foi estreitada ao longo do mandato de Araújo) e observando a importância de uma abertura para o mundo, citando que a política externa “tem um sentido universalista, sempre guiado pela proteção de nossos legítimos interesses.” (Brasil, 2021b).

Já sobre a questão do desenvolvimento sustentável, França aborda que o Brasil deve mostrar ao mundo “uma matriz energética que é predominantemente renovável” (Brasil, 2021b); “mostrar uma produção agropecuária que, além de ser capaz de alimentar o planeta, tem a marca da sustentabilidade” (Brasil, 2021b); e “mostrar (...) uma legislação ambiental - o Código Florestal - que é das mais rigorosas no mundo. Ou uma Contribuição Nacionalmente Determinada, ao amparo do Acordo de Paris” (Brasil, 2021b).

Sobre o multilateralismo brasileiro, França comenta que:

O Brasil sempre foi ator relevante no amplo espaço do diálogo multilateral. Isso não significa, como é evidente, aderir a toda e qualquer tentativa de consenso que venha a emergir, nas Nações Unidas ou em outras instâncias (Brasil, 2021b).

Além de observar que a política externa brasileira será guiada por meio dos valores e interesses nacionais, apostando no diálogo como método diplomático (Brasil, 2021b). Em relação à América do Sul, o Ministro é breve, relatando que:

Outro lugar onde o diálogo se impõe é a nossa vizinhança. Os acordos nucleares do Brasil com a Argentina, por exemplo, que já têm mais de três décadas, são símbolo do predomínio da cooperação sobre a rivalidade. O MERCOSUL, que também completa três décadas, representa uma etapa construtiva da integração com nossos vizinhos. E é preciso ir além, abrindo novas oportunidades (Brasil, 2021b).

É possível observar que o discurso de posse de Carlos Alberto França, demonstra a responsabilidade de quem foi escolhido para contornar as urgências que o Brasil e o mundo estavam vivendo naquele momento. O diálogo de França se afasta um pouco dos interesses e preferências iniciais do presidente Jair Bolsonaro, mas responde de imediato o interesse em resolver situações adversas que surgiram ao longo do mandato. Assim, com a troca de ministro, observa-se um certo contraste entre os interesses do Itamaraty com os interesses originalmente citados pelo presidente. Inclusive, em 2022, Bolsonaro almejou tirar França do cargo de Ministro das Relações Exteriores, visto o descontentamento do presidente com determinadas posições do MRE (Bonin, 2022).

Em síntese, os interesses e preferências do Executivo para a política externa do mandato de Bolsonaro se alinharam em partes do governo. Com ideais de renovar o Itamaraty, promover maiores relações bilaterais e ampliar o comércio, o presidente e o Ministro convergiram interesses em certos momentos. Mesmo assim, com a troca do líder do Ministério e questões externas, como a pandemia da COVID-19 e suas consequências econômicas e as queimadas da Amazônia, o novo Ministro teve que se afastar dos interesses presidenciais iniciais e se voltar à resolução das urgências que surgiram.

3.3.2. *Compreendendo o Legislativo do governo Bolsonaro*

Com a compreensão do Executivo, observa-se então o Legislativo, analisando a formação e o perfil do Congresso Nacional, as coalizões partidárias e como foi a relação entre Legislativo e Executivo. Primeiramente, expõe-se a formação da Câmara dos Deputados:

Quadro 6 - Bancada eleita na Câmara dos Deputados no governo Bolsonaro, em 2018

Partido	Cadeiras	Porcentagem de Cadeiras
PT	54	10,53%
PSL*	52	10,14%
PP	38	7,41%
PSD	35	6,82%
MDB**	34	6,63%
PL	33	6,43%
PSB	32	6,24%
Republicanos	30	5,85%
DEM*	29	5,65%
PSDB	29	5,65%
PDT	28	5,46%
Solidariedade	13	24,07%
PODE	11	20,37%
PSOL	10	1,95%
PTB	10	1,95%
PCdoB	9	1,75%
PPS	8	1,56%
NOVO	8	1,56%
PROS	8	1,56%
PSC	8	1,56%
AVANTE	7	1,36%
PHS	6	1,17%
Patriota	5	0,97%
PRP	4	0,78%

PV	4	0,78%
PMN	3	0,58%
PTC***	2	0,39%
DC	1	0,19%
PPL	1	0,19%
REDE	1	0,19%
TOTAL	513	100,00%

* Em 2021, DEM e PSL unificam-se no partido UNIÃO

**MDB é novo nome para o PMDB, alterado em 2018

***PTC torna-se Agir, em 2021

Fonte: Elaboração própria com dados de Deputados Eleitos (2018).

O partido com mais cadeiras foi o PT, oposição de Bolsonaro, com 54; sendo seguido pelo então partido do presidente PSL, com 52 cadeiras; e pelo PP, com 38 cadeiras. Ao longo do mandato, cerca de 168 deputados alteraram seus partidos (Godoy, 2021). Abranches (2021, p. 68) observa que “a eleição geral de 2018 foi disruptiva”, no sentido que o eixo político-partidário entre governo e oposição que se deu desde 1994, foi formado a partir de uma disputa entre PT e PSDB³⁹ pela presidência, enquanto outros partidos disputavam pelas cadeiras no Congresso. As eleições de 2018 possuíam uma forte fragmentação partidária e partidos que antes possuíam bancadas menores obtiveram grandes bancadas, como é o caso do PSL (Abranches, 2021).

Ao analisar as coalizões formadas no governo Bolsonaro, observa-se uma ausência na formação de coalizões tradicionais, como Abranches (2021) observa ter acontecido desde 1994 até a eleição de Bolsonaro, em 2018. O quadro abaixo demonstra dados do CEBRAP sobre as coalizões do governo de Jair Bolsonaro:

Quadro 7 - Coalizões do governo Bolsonaro

Coalizão	Data de início da coalizão	Coalizão partidária	Motivo de mudança da coalizão	Média de Cadeiras da Coalizão*	Porcentagem da média de cadeiras da coalizão
COALIZÃO 1	01/01/2019	PSL	Eleições presidencial e	52	10%

³⁹ Abranches (2021) considera a relação entre PT e PSDB uma “polarização positiva”, entre um partido social-democrático (PT) e um partido social-liberal (PSDB).

			legislativa		
COALIZÃO 2	20/11/2019	Sem coalizão	Saída de Bolsonaro do PSL	0	0%

*Com a mudança de partido por alguns deputados, a quantidade de cadeiras no início e no final da coalizão são diferentes, por isso, analisou-se a média de cadeiras das coalizões.

Fonte: Elaboração própria com dados de CEBRAP (2021).

É possível observar que Bolsonaro não realizou coalizões partidárias da maneira tradicional. Com a grande fragmentação partidária na formação da Câmara nas eleições de 2018, com um total de 30 partidos diferentes ocupando as cadeiras, infere-se uma “maior complexidade de coordenação das agendas parlamentares e a agenda presidencial na formação da coalizão governista” (Abranches 2021, p. 70). Com isso, as coalizões partidárias tornam-se mais complexas de serem formadas.

Como já mencionado, presidentes têm quatro recursos básicos para formular uma coalizão, sendo eles o voto popular, a liderança política, cargos e orçamento. No caso de Bolsonaro, o presidente possuía apenas o orçamento para a formação das coalizões, considerando que ele manteve diversos militares em cargos privilegiados e perdeu certo apoio popular (Abranches, 2021). Com isso, o presidente aumentou o gasto fiscal, em busca de formar maiorias para a aprovação de pautas pontuais.

Ademais, observa-se a aproximação de Bolsonaro a partidos do que o presidente chamou de “Centrão”, sendo eles: PP, PL, Republicanos, Solidariedade, PTB, PSD, PROS, PSC, Avante e Patriota (Abranches, 2021). Tais partidos voltaram-se para pautas da extrema-direita de Bolsonaro, geralmente apoiando o presidente na Câmara dos Deputados. Desse modo, o Executivo possuiu apoio de cerca de 179 parlamentares⁴⁰, mais o apoio do próprio partido de Bolsonaro em 2019, o PSL, totalizando 231 cadeiras, cerca de 45,02%. Deve-se ressaltar que nem todos os deputados dos partidos do “Centrão” apoiaram as pautas de Bolsonaro e que esse apoio não significou a formação de uma coalizão, visto que foram aproximações ocasionais e pontuais.

Já ao observar o Senado Federal, tem-se a seguinte formação:

Quadro 8 - Formação do Senado Federal no governo Bolsonaro

Partido	Cadeiras	Porcentagem
----------------	-----------------	--------------------

⁴⁰ A partir dos dados de formação da Câmara em 2018.

		de Cadeiras
MDB	13	16,05%
PSD	9	11,11%
PODE	9	11,11%
PSDB	8	9,88%
DEM	6	7,41%
PT	6	7,41%
PP	6	7,41%
PDT	4	4,94%
PSL	4	4,94%
PPS	3	3,70%
PROS	3	3,70%
PSB	3	3,70%
PL	2	2,47%
REDE	2	2,47%
PSC	1	1,23%
Republicanos	1	1,23%
Sem Partido	1	1,23%
TOTAL	81	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados de Da Redação (2019).

Mesmo em menor proporção, em comparação à Câmara dos Deputados, o Senado Federal foi formado por 18 partidos em sua totalidade, também demonstrando uma fragmentação partidária. O MDB conquistou maioria no Senado, com 16,05% das cadeiras; seguido pelo PSD, com 11,11%; e o PODE, também com 11,11%. Nem o partido inicial de Bolsonaro, PSL, nem o principal partido de oposição, PT, conquistaram mais de 10% das cadeiras, o primeiro elegeu 4 senadores e o segundo 6. No que se refere aos partidos do “Centrão”, totalizou-se 18 cadeiras, representando 22,22%.

Mesmo Bolsonaro se mantendo sem partido a partir do final de 2019 até o final de 2021, analisam-se os dois partidos aos quais Bolsonaro se filiou em seu primeiro mandato, o PSL e o PL, com o intuito de compreender os interesses e preferências dos partidos mais próximos ao presidente, em relação à política externa. Observando a proposta de plano de governo do PSL para as eleições de Bolsonaro em 2018, analisa-se um discurso similar que preza pelo comércio internacional e busca pela reestruturação do Itamaraty. Em geral,

busca-se uma aproximação a Estados como os Estados Unidos, Israel e Itália, bem como uma aproximação aos países latino-americanos “livres de ditaduras” (PSL, 2018), além de enfatizar as relações e acordos bilaterais. Ademais, o PL apenas se pronuncia sobre as relações internacionais no Estatuto de 2022, lançado ao final do governo Bolsonaro, por isso, não considera-se a posição do partido como retroativa, não sendo possível analisar de forma clara os interesses e preferências do PL ao longo do governo analisado.

Com isso em mente, pode-se observar que a relação entre o Executivo e o Legislativo ao longo do governo Bolsonaro foi, de certa forma, conturbada, não existindo alinhamento entre os poderes, nem coalizão clara. Bolsonaro não formou coalizões fortes, mas se aproximou, quando precisou, do “Centrão”. Portanto, não é possível observar uma tendência a votações favoráveis aos interesses e preferências de Bolsonaro no referente a questões internacionais, visto a ausência de coalizões e a aproximação do “Centrão” em casos isolados. , observa-Ao observar os jogos de dois níveis, percebe-se a tendência de um menor *winset* doméstico, visto certo desalinhamento entre Executivo e Legislativo, o que levaria a uma menor possibilidade ratificação de acordos internacionais à nível doméstico.

3.4. Comparando os interesses e preferências do Executivo e Legislativo no âmbito do Mercosul no primeiro governo Lula e governo Bolsonaro

A partir do que foi apresentado, realiza-se então uma análise comparada do nível doméstico dos governos Lula (2003-2006) e Bolsonaro (2019-2022). A comparação entre os governos, no que tange às relações dos atores centrais e a política externa brasileira, permite identificar duas configurações institucionais distintas, que influenciaram diretamente a condução das políticas domésticas e, conseqüentemente, os rumos da política externa brasileira. Ambos os governos operaram sob a mesma estrutura constitucional e institucional, marcada por um presidencialismo multipartidário que exige, para a governabilidade, a articulação entre o Executivo e uma base parlamentar majoritária. No entanto, as estratégias adotadas por cada presidente para lidar com esse arranjo institucional variaram substancialmente.

No governo Lula, a presidência foi ocupada por um líder que articulou sua atuação no Executivo em torno de uma coalizão ampla, com forte capacidade de diálogo e negociação com os demais poderes e com a sociedade civil. A estrutura do Executivo foi pensada de forma integrada com a política externa, considerando esta um instrumento ativo do desenvolvimento econômico e social nacional. Lula e o chanceler, Celso Amorim,

compartilhavam uma visão multilateralista, humanista e desenvolvimentista, que compreendia a inserção internacional do Brasil como vetor de fortalecimento doméstico. A ênfase na integração sul-americana, no fortalecimento do Mercosul, na ampliação das relações Sul-Sul e na reforma da governança internacional era acompanhada por um discurso que defendia a democratização das relações internacionais, o combate ao protecionismo dos países centrais e a construção de uma ordem global mais justa.

Ademais, a diplomacia presidencial foi uma marca do governo, sendo caracterizada pela atuação direta do presidente em questões internacionais. Também, a política externa de Lula refletia os princípios históricos da diplomacia brasileira, como a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias e o respeito à autodeterminação dos povos, mas reinterpretados à luz de um protagonismo internacional mais afirmativo e ativo.

A condução da política externa brasileira no primeiro governo Lula foi considerada como “um novo rumo nas relações internacionais do Brasil” (Andriotti; Silva, 2012, p. 69). Almeida (2005), observou que os interesses e preferências da política externa de Lula se destacavam, visto inovações em sua formulação e execução. O governo Lula buscou mudanças de forma, estilo e substância na política externa, sendo conectada aos interesses do partido do Presidente, o Partido dos Trabalhadores. Além disso, o governo Lula conferiu destaque à política externa no cenário político-institucional brasileiro, dado que essa área era frequentemente negligenciada tanto no âmbito político quanto pela mídia. Tais mudanças na formulação da política externa brasileira trouxeram elogios e críticas por observadores e estudiosos (Almeida, 2005).

De acordo com Almeida (2005, p. 102), os simpatizantes à política externa de Lula consideram a

política externa adequada e necessária a um país em desenvolvimento como o Brasil, capaz de afirmar-se de forma soberana nos contextos regional e internacional e animado por um projeto nacional de desenvolvimento e dotado de uma missão suscetível de reduzir o grau de arbítrio e de unilateralismo ainda presentes no cenário internacional.

Já os opositores, de acordo com Almeida (2005), fazem críticas às dificuldades externas para a implementação dos interesses políticos do primeiro governo Lula. Como ele cita:

Mesmo reconhecendo o ativismo dos atuais responsáveis diplomáticos e o engajamento, no mais alto nível, do Brasil em contribuir, no limite de sua capacidade, com mudanças positivas no cenário internacional, eles [os opositores] mantêm perfeita consciência dos meios e recursos limitados de que dispõe o país para influenciar decisivamente uma mudança na agenda diplomática mundial ou mesmo regional (Almeida, 2005, p. 106).

Rubens Ricupero (2017) relatou a política externa do primeiro governo Lula como subordinada ao propósito político do governo. Ele argumentou que, no primeiro governo Lula, a política externa foi utilizada como ferramenta para promover os objetivos políticos e ideológicos do partido no poder. Essa abordagem dificultou a manutenção de políticas de Estado de longo prazo, que deveriam atender aos interesses de toda a nação, e não apenas de um grupo específico. Além disso, o autor criticou a recusa do governo em reconhecer e valorizar as políticas implementadas por administrações anteriores, preferindo creditar todas as iniciativas à ideologia partidária (Ricupero, 2017).

Em síntese, a política externa do primeiro governo Lula configurou-se como expressão de um novo paradigma na inserção internacional do Brasil, marcado por uma atuação orientada por valores multilaterais e desenvolvimentistas. A centralidade atribuída à diplomacia no escopo do Executivo e a revalorização de princípios tradicionais sob uma ótica mais afirmativa conferiram à política externa um papel estratégico na agenda governamental.

No governo Bolsonaro, a configuração do Executivo assumiu contornos distintos desde sua origem. O presidente foi eleito com base em uma plataforma conservadora, nacionalista e fortemente crítica à política tradicional e às estruturas institucionais estabelecidas. Essa postura se traduziu em uma desconfiança generalizada do sistema multilateral, em um discurso contrário à “ideologização” da política externa e em um reposicionamento do Brasil no cenário global com base em afinidades político-ideológicas. Ao invés de consolidar uma coalizão estável com partidos no Congresso, Bolsonaro optou por uma governança baseada na personalização do poder, na militarização de cargos estratégicos e na relação direta com setores da sociedade, como evangélicos e ruralistas.

O primeiro chanceler do governo, Ernesto Araújo, refletiu com fidelidade o ideário bolsonarista, ao pautar sua atuação por uma retórica antiglobalista e avesso às instituições multilaterais. Araújo expressou um alinhamento explícito com lideranças da direita internacional, como Donald Trump. A política externa deixou de priorizar a integração regional e foi marcada pela negligência em relação ao Mercosul, pela rejeição à cooperação ambiental multilateral e pela dificuldade em articular posições comuns com parceiros históricos do Brasil.

Contudo, o Executivo bolsonarista sofreu reveses consideráveis a partir de 2020, principalmente devido à condução da diplomacia durante a pandemia de COVID-19. A incapacidade do Itamaraty de assegurar vacinas e coordenar ações internacionais levou a uma crescente pressão do Congresso, que culminou na substituição de Araújo por Carlos Alberto França. O novo ministro adotou um tom mais técnico, conciliador e orientado à recuperação

da imagem internacional do Brasil. Ainda assim, França operou sob fortes limitações, dado que suas pautas nem sempre estavam alinhadas com os posicionamentos presidenciais.

Vidigal (2019), analisou que a política externa do governo Bolsonaro rejeitou as tradições de autonomia e desenvolvimento brasileiro, sendo possível observar o predomínio do liberalismo econômico e alinhamentos sem reciprocidade, como com os Estados Unidos. Já, Casarões (2020) observa que os interesses da PEB bolsonarista “tem em vista um mundo de nações fortes e soberanas em oposição a um mundo marcado pelo multiculturalismo e fronteiras abertas” (Casarões, 2020, p. 82, tradução própria⁴¹). Os interesses externos do governo são anti-globalistas, sendo influenciados pelos pensamentos de Olavo de Carvalho⁴². Assim, o governo Bolsonaro tem como objetivo cessar relações com qualquer instituição, ideologia ou valor que ameacem os valores e interesses conservadores do governo (Casarões, 2020). Ademais, Casarões (2020) observa a falta de interesse do governo em pautas sobre o meio ambiente e direitos humanos.

Lima, Ferreira e Silva (2023), ressaltam a influência dos ideais de Olavo de Carvalho para a formulação da política externa no governo Bolsonaro. A ideologia olavista parte da defesa do Ocidente e recusa a globalização, esta última que é considerada pelo primeiro chanceler do governo Bolsonaro como anticristã e antinacional. Ademais, é observado que um dos interesses do governo foi o alinhamento aos Estados Unidos, principalmente ao longo do governo de Donald Trump (Lima; Ferreira; Silva, 2023).

Em suma, os interesses e preferências para a política externa no governo Bolsonaro representou uma ruptura em relação às tradições diplomáticas brasileiras, ao privilegiar um alinhamento ideológico com setores conservadores internacionais e ao rejeitar práticas multilaterais historicamente cultivadas pelo Itamaraty. Influenciada pelo antiglobalismo, marcada pela presença do olavismo e por uma concepção de soberania avessa à cooperação internacional, a política externa foi instrumentalizada como extensão do projeto ideológico do governo, em detrimento de uma inserção internacional pragmática e estratégica.

No âmbito dos interesses e preferências do Legislativo, observou-se que um Congresso Nacional coeso, com coalizões presidenciais fortes, tende a votar a favor das pautas governamentais. Ainda, como já mencionado, questões de política externa não são prioritárias para os parlamentares, visto o baixo retorno político e eleitoral.

⁴¹ Envisions a world of strong and sovereign nations as opposed to one marked by multiculturalism and open borders.

⁴² Olavo de Carvalho é descrito por Casarões (2020, p. 82) como um “philosopher-turned-guru”, ou seja, um filósofo que se tornou guru do governo Bolsonaro. Observa-se que a filosofia de Carvalho é influenciada pela ultradireita estadunidense (Albuquerque; Saraiva, 2022).

O primeiro governo Lula formou uma coalizão forte, chegando a possuir 66,95% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Ao observar o alinhamento entre Legislativo e Executivo, analisa-se os acordos com o Mercosul promulgados ao longo do governo. A promulgação de acordos internacionais, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, representa a internalização dessas normas no ordenamento jurídico brasileiro, indicando a prioridade dada pelo governo à agenda de integração regional e a sua capacidade de obter apoio político interno para avançar nessa área.

O Executivo promulgou 13 acordos internacionais relativos ao Mercosul no primeiro governo Lula. Destes 13 acordos, 8 foram aprovados pelo Congresso Nacional do governo Lula, entre 2003 e 2006; 2 foram decisões do Mercosul, que não precisaram da ratificação do Legislativo; e 3 foram aprovados pelo Congresso entre os anos 2000 e 2002, mas promulgados somente entre 2003 e 2006. O quadro abaixo exemplifica o exposto:

Quadro 9 - Acordos do Mercosul promulgados pelo Brasil no primeiro governo Lula (2003-2006)

Acordo	Depositário	Assunto	Data de Celebração	Data de promulgação	Data de aprovação do Congresso
Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional do Mercosul - Dec. nº 03/98	Paraguai	Mercosul	23/07/1998	04/06/2003	29/12/2000
Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo - Dec. nº 19/97	Paraguai	Mercosul	15/12/1997	13/03/2006	14/11/2001
Acordo de Extradicação entre os Estados Partes do Mercosul e a República da Bolívia e a República do Chile - Dec. nº 15/98	Paraguai	Mercosul	10/12/1998	03/08/2006	11/04/2002
Acordo de Extradicação entre os Estados Partes do Mercosul - Dec. nº 14/98	Paraguai	Mercosul	10/12/1998	30/01/2004	11/07/2003
Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL - Decisão nº 02/01	Paraguai	Mercosul	22/06/2001	17/09/2004	23/07/2003

Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias	Paraguai	Mercosul	18/02/2002	09/02/2004	10/10/2003
Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Parte do Mercosul - Decisão nº 04/99	Paraguai	Mercosul	14/06/1999	23/08/2005	23/10/2003
Símbolos do Mercosul - Decisão CMC nº 17/02 s	Sem depositário	Mercosul	06/12/2002	14/06/2005	27/01/2004
Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL - Decisão nº 44/00	Paraguai	Mercosul	15/12/2000	18/07/2006	07/05/2004
Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile - Decisão nº 45/00	Paraguai	Mercosul	15/12/2000	18/07/2006	07/05/2004
Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (FOCEM) - Decisão CMC nº 18/05	Paraguai	Mercosul	19/06/2005	21/11/2006	12/7/2006
Decisão nº 37/05, do Conselho do Mercado Comum (CMC) do MERCOSUL, que aprova a regulamentação transitória da Decisão CMC nº 54/04 sobre "Eliminação da Dupla Cobrança e Distribuição da Renda Aduaneira"	Paraguai	Mercosul	08/12/2005	30/03/2006	-
Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento	Mercosul	Mercosul	08/12/2005	13/12/2006	-

Institucional do MERCOSUL (FOCEM) - Decisão CMC nº 24/05					
--	--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria com dados de Brasil (2025a).

Já o governo Bolsonaro não formou coalizões, utilizando recursos orçamentários para alinhar o “Centrão” à aprovação de pautas do governo. O alinhamento entre Executivo e Legislativo pode ser observado na aprovação de acordos do Mercosul ao longo do mandato de Bolsonaro. Foram promulgados 11 acordos, sendo 6 aprovados pelo Congresso Nacional de outros governos, entre 2009 e 2018; e 5 acordos foram decisões e resoluções que não precisam de aprovação do Congresso. Com isso, o Congresso eleito para o mandato de 2019 a 2022 não aprovou nenhum acordo firmado no âmbito do Mercosul. Ilustram-se as informações no quadro abaixo:

Quadro 10 - Acordos do Mercosul promulgados pelo governo Bolsonaro (2019-2022)

Acordo	Depositário	Assunto	Data de Celebração	Data de promulgação	Data de aprovação do Congresso
Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL	Paraguai	Mercosul	19/01/2006	30/01/2020	27/08/2009
Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes dos Estados Partes do MERCOSUL - Decisão CMC nº 21/06	Paraguai	Mercosul	20/07/2006	27/02/2020	22/09/2009
Acordo sobre a Criação e a Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respective Diplomas no MERCOSUL e Estados Associados - Decisão CMC nº 17/08	Mercosul e Paraguai	Mercosul	30/06/2008	20/03/2020	26/05/2011

Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação (22/10)	Paraguai	Mercosul	02/08/2010	10/08/2020	19/10/2018
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário/Fundamental/Básico e Médio/Secundário entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados (Decisão 21/10)	Paraguai	Mercosul	02/08/2010	06/11/2019	08/11/2018
Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul (PCFI).	Paraguai	Mercosul	07/04/2017	25/07/2019	20/12/2018
Decisão CMC N° 04/18, que dispõe sobre a adequação do Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL	Sem depositário	Mercosul	12/12/2018	17/09/2019	-
Decisão CMC N° 03/18 "Regime Aduaneiro de Bagagem no Mercosul"	Mercosul	Mercosul	09/10/2018	19/07/2021	-
Resolução GMC N° 37/19 - "Proteção ao consumidor no comércio eletrônico"	Mercosul	Mercosul	15/07/2019	06/03/2020	-
Decisão CMC N° 24/19, que dispõe sobre o Regime Aduaneiro de Bagagem no MERCOSUL	Mercosul	Mercosul	05/12/2019	31/12/2021	-
Decisão CMC N° 17/09 "Níveis de Tarifa Externa Comum Superiores aos Níveis Consolidados na OMC"	Sem depositário	Mercosul	07/12/2019	25/08/2020	-

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos de Brasil (2025b).

A partir dos dados apresentados, com o objetivo de analisar comparativamente os governos estudados, foram determinadas certas categorias de análise para a compreensão comparada do nível doméstico e os interesses dos atores centrais. No âmbito do Executivo,

observa-se os interesses do Presidente e do Ministro das Relações Exteriores; se houve ou não convergência de interesses entre os atores do Executivo; e os interesses, em geral, do Executivo para o Mercosul. Para o Legislativo, evidencia-se o tamanho da coalizão de cada governo; se houve convergência de interesses entre o Executivo e o Legislativo; o quantitativo de acordos sobre o Mercosul aprovados pelo Congresso Nacional ao longo dos mandatos analisados; e a quantidade de acordos sobre o Mercosul promulgados pelo Presidente da República.

Quadro 11 - Análise comparada sobre os interesses e preferências do Executivo e Legislativo para a política externa brasileira

Atores Centrais	Categoria de Análise	Governo Lula (2003-2006)	Governo Bolsonaro (2019-2022)
Executivo	Interesses da Presidência da República	Tendência ao multilateralismo; busca pela integração regional sul-americana; fortalecimento do Mercosul; valorização das organizações multilaterais; parceria e cooperação com países do sul global e em desenvolvimento.	Tendência menos multilateral; foco em relações bilaterais; reforma do Itamaraty; estímulo ao comércio exterior.
	Interesses do Ministro das Relações Exteriores	Em alinhamento ao Presidente da República	O Ministro Ernesto Araújo se alinhou ao Presidente da República. Já o Ministro Carlos Alberto França, se afastou dos interesses do presidente.
	Interesses do Executivo para o Mercosul	Fortalecimento do Mercosul e da integração regional política e econômica	Mercosul como meio para fortalecimento econômico
	Convergência de interesses dos atores do Executivo?	Sim	Em partes, os interesses do primeiro Chanceler convergem com os interesses dos presidentes, enquanto o segundo se afasta.

Legislativo	Tamanho da Coalizão	Entre 46% e 66,95% das cadeiras do Congresso	Sem coalizões tradicionais, mas apoio do "centrão" em determinados momentos com cerca de 45,02% de cadeiras.
	Convergência de interesses entre Executivo e Legislativo	Devido ao tamanho da coalizão, entende-se uma maior convergência de interesses	Devido a forma de coalizão, entende-se uma convergência de interesses para determinadas pautas
	Acordos sobre o Mercosul aprovados pelo Congresso Nacional ao longo do mandato de referência	8	0
	Acordos sobre o Mercosul promulgados pelo Presidente da República	13	11

Fonte: Elaboração própria (2025).

A partir do exposto responde-se então a pergunta-problema, tendo em vista os atores domésticos apresentados: como as dinâmicas domésticas no primeiro governo Lula e no governo Bolsonaro influenciaram a formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional no âmbito do Mercosul?

Retomando a hipótese desta pesquisa, no que concerne ao papel do Executivo e do Legislativo, supunha-se que as diferenças nas configurações institucionais e nas relações entre ambos moldariam, de maneira contrastante, as possibilidades de formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional. A análise das dinâmicas domésticas confirma a hipótese: as preferências do Executivo e a estrutura de apoio legislativo condicionaram diretamente o alcance e a prioridade atribuída à política de integração no âmbito do Mercosul.

No primeiro governo Lula (2003-2006), o Executivo se orientou por um projeto político de inserção internacional autônoma e cooperativa, sustentado por um discurso de solidariedade sul-americana e pelo fortalecimento do multilateralismo. Essa visão, expressa

em sucessivos pronunciamentos presidenciais e diretrizes diplomáticas, articulava-se com o objetivo de consolidar o Mercosul não apenas como um arranjo econômico, mas como um instrumento de afirmação política e de construção de autonomia regional. Ademais, a capacidade do Executivo de converter essas preferências em política efetiva esteve vinculada à estabilidade institucional e à coesão de sua base legislativa.

O Legislativo funcionou como instância legitimadora das decisões presidenciais, reforçando o caráter cooperativo e previsível da atuação brasileira no Mercosul, tendo em vista a ampla coalizão formada. Essa coalizão contribuiu para uma maior governabilidade e reduziu custos de aprovação de atos internacionais, criando um ambiente favorável à tramitação e à ratificação de acordos no Congresso. Nesse contexto, a convergência entre o Executivo e o Legislativo contribuiu com um maior *winset* doméstico, permitindo que as preferências presidenciais em prol da integração encontrassem respaldo institucional para sua implementação.

O governo Bolsonaro apresentou uma configuração doméstica de natureza quase oposta. O Executivo pautou-se por uma orientação ideológica nacionalista e antiglobalista, que reduziu o valor atribuído à integração regional e relativizou o papel do Mercosul como eixo da inserção internacional brasileira. O Legislativo, por sua vez, apresentou-se como um espaço marcado por coalizões de apoio de caráter transacional e episódico. A instabilidade da base governista, a rotatividade de partidos de apoio e a dependência de coalizões informais e momentâneas, bem como o desinteresse do Executivo frente ao Mercosul, limitaram a estruturação de uma política externa voltada ao bloco consistente.

Assim, o contraste entre os dois períodos evidencia que as dinâmicas domésticas, expressas nas preferências do Executivo, na disposição cooperativa do Legislativo e na intensidade de sua interação, moldaram as condições de formulação da política externa brasileira para a integração regional no âmbito do Mercosul. No governo Lula, a convergência institucional e ideológica entre Executivo e Legislativo conferiu densidade política à agenda integracionista; no governo Bolsonaro, a desarticulação entre ambos e o predomínio de um discurso nacionalista restringiram o alcance dessa agenda. Desse modo, confirma-se a parte da hipótese referente à dimensão institucional, segundo a qual as diferentes configurações políticas internas explicam as variações no engajamento do Brasil com o Mercosul.

Dessa forma, o capítulo seguinte aprofunda a análise do nível doméstico ao examinar o papel dos grupos de interesse, entendidos como atores que articulam demandas entre o Estado e a sociedade. O objetivo é identificar de que modo seus interesses e preferências

incidem sobre a formulação da política externa brasileira e, em especial, sobre as diretrizes voltadas à integração regional no âmbito do Mercosul.

4. O NÍVEL DOMÉSTICO: INTERESSES E PREFERÊNCIAS DOS GRUPOS DE INTERESSE

O presente capítulo tem como objetivo analisar os interesses e preferências dos grupos de interesse domésticos e como eles influenciaram nas ações e decisões de política externa. Observa-se que a política externa brasileira para o Mercosul é ampla, sendo tratados diversos assuntos comerciais, sociais e políticos. Para a identificação e definição dos grupos de interesse relacionados à política externa brasileira para o Mercosul, observa-se primeiramente quais grupos da sociedade brasileira se beneficiam com os acordos do bloco, sendo identificados principalmente os setores agrícola e industrial. Foi escolhido tratar os grupos que se beneficiam com o acordo tendo em vista a relevância desses setores na pauta exportadora brasileira e sua atuação histórica como interlocutores privilegiados do Estado na formulação da política externa, especialmente em temas ligados à integração regional e às negociações comerciais no âmbito do Mercosul.

Nesse sentido, dois grupos se destacam para a análise: a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Ambas representam, de forma institucionalizada, os interesses amplos da indústria e do agronegócio brasileiros, configurando-se como canais organizados de expressão das demandas desses setores junto ao Estado. A escolha dessas entidades decorre de sua relevância histórica e de sua atuação sistemática nas discussões econômicas e comerciais vinculadas ao Mercosul, o que permite uma análise mais precisa e concentrada da influência dos grupos de interesse na formulação da política externa. Observa-se, portanto, que ambos os grupos se consolidaram como atores significativos nas questões debatidas no âmbito do bloco, tanto durante o primeiro governo Lula, quanto no governo Bolsonaro.

Além disso, a análise dos grupos de interesse requer a identificação de temas que sejam substantivos para suas agendas e pautas de atuação. Nesse sentido, constatou-se que um dos principais debates que mobilizou o interesse dos grupos brasileiros no contexto do Mercosul foi o das negociações do Acordo entre a União Europeia e o Mercosul. A escolha desse acordo como principal eixo de observação justifica-se por sua relevância simultânea para ambos os grupos, CNI e CNA, e por permitir uma comparação tanto entre os interesses setoriais quanto entre os dois governos analisados. Embora em momentos distintos, o acordo constituiu uma pauta de destaque nos governos Lula 1 e Bolsonaro, o que possibilita observar como esses grupos se posicionaram no âmbito do Mercosul e de que forma suas preferências podem ter influenciado as decisões de política externa em cada contexto.

Dessa forma, no decorrer da primeira seção será explicitado o acordo entre Mercosul e União Europeia. Posteriormente, será analisado como os grupos de interesse, em cada governo, se manifestaram em relação ao Mercosul, levando em consideração não somente o acordo, como também outras questões relevantes do bloco para os grupos de interesse. Por fim, será realizada a comparação entre os grupos de interesses, a partir de categorias de análise que serão definidas.

4.1. Breve histórico das negociações entre Mercosul e União Europeia

As negociações entre Mercosul e União Europeia para a criação de uma zona de livre comércio almejavam uma maior aproximação dos blocos. Observa-se que logo após a assinatura do Tratado, os chanceleres do Mercosul se encontraram com o presidente da Comissão Europeia para acordar a cooperação institucional entre os blocos. Surge, então, em 1992, o Acordo de Cooperação Interinstitucional Mercosul/UE, com o intuito de promover a colaboração em questões aduaneiras, normas técnicas e agricultura (Savini, 2001).

Em 1994, o Conselho Europeu reafirmou a importância da integração com os países da América Latina e, no mesmo ano, a Comissão Europeia propôs uma estratégia de longo prazo para a cooperação inter-regional entre os blocos (Thorstensen; Silva, 2020). Com isso, foram propostas duas etapas para a formalização da cooperação, sendo dividida entre o Acordo-Quadro e o Acordo de Associação.

O Acordo-Quadro tinha como objetivo a parceria entre os dois blocos, que visava a preparação da liberalização das trocas comerciais e o apoio à integração do Mercosul. A União Europeia cooperaria com apoio técnico para auxiliar o Mercosul na gestão de seu processo de integração comercial e na administração do componente externo de suas relações comerciais. Além disso, a cooperação se estenderia para além do domínio comercial, abrangendo o apoio aos órgãos de gestão e decisão regionais e a execução de grandes projetos regionais, como os relacionados a transportes, energia, meio ambiente, telecomunicações, sistemas de informação, urbanismo e outros setores industriais, com o suporte técnico, industrial e financeiro da UE. Por fim, a ampliação da concertação política dos blocos seria intensificada por meio do diálogo entre a UE e o Mercosul, tanto em nível ministerial quanto em reuniões ad hoc. A partir deste acordo seriam lançadas as bases para o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre os blocos (Thorstensen; Silva, 2020).

O Acordo de Associação tinha em vista a promoção de investimentos estratégicos e o incremento do comércio inter-regional. Além disso, o Acordo reforçaria a cooperação política

em nível internacional, com a adoção de posições comuns em organismos internacionais sobre questões de interesse de ambos os blocos. Ainda, o Acordo contemplava a criação flexível e gradual de uma zona de livre comércio industrial, juntamente com a liberalização recíproca e progressiva do comércio agrícola, além de abranger a liberalização dos serviços e dos fluxos de capital, a implementação de mecanismos de financiamento conjuntos para projetos regionais e a colaboração em áreas como comércio, tecnologia da informação, telecomunicações, indústria e questões institucionais, incluindo também a cooperação em informação, comunicação e cultura, bem como coordenação política em assuntos internacionais (Thorstensen; Silva, 2020).

Dessa forma, em dezembro de 1995, em Madri, foi firmado o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o Mercosul, mas apenas em 1999 o Conselho da União Europeia emitiu a Decisão aprovando o acordo. No Brasil, o Acordo-Quadro foi incorporado ao ordenamento jurídico em 5 de outubro de 1999, pelo Decreto nº 3.192 (Thorstensen; Silva, 2020).

Desse modo, enquanto o Acordo-Quadro não entrava em vigor, em 1997, foram criados três subgrupos de trabalho para mapear as trocas comerciais, sendo eles para bens, serviços, normas e disciplinas comerciais. O intuito era a preparação para as negociações que se iniciariam em 1999 sobre o Acordo de Associação. Essas negociações se estenderiam até 2004 e a Associação entraria em vigor até 2005 (Santos, 2018).

Na primeira Cúpula de Chefes de Estado da UE e do Mercosul, em junho de 1999, foi acordado o início das negociações do Acordo de Associação para o mês de novembro (Thorstensen; Silva, 2020). Em novembro de 1999, ambos os blocos se reuniram e estabeleceram o Comitê de Negociações Birregionais (CNB), com o intuito de conduzir as negociações e supervisioná-las (Santos, 2018).

A primeira reunião da CNB, em 2000, englobou principalmente os pilares da negociação: o diálogo político, a cooperação e o comércio. Sobre o primeiro, levou-se em consideração tópicos de interesse de ambos os blocos, como a paz, a confiança, proteção ao meio ambiente, direitos humanos e democracia. Relativo ao segundo, foram criados três subgrupos de trabalho para as negociações, sendo eles: cooperação econômica; cooperação social e cultural; e cooperação técnica e financeira. Já sobre o terceiro, foram determinados princípios a serem seguidos, como: “negociações compreensivas e resultados equilibrados; nenhum setor deve ser excluído, mas as sensibilidades específicas devem ser levadas em

conformidade com as regras da OMC; e o princípio do *single undertaking*⁴³ (Santos, 2018, p. 39).

Em julho de 2001, em reunião da CNB, foi apresentado ao Mercosul pela Comissão Europeia a primeira proposta tarifária sobre bens, serviços e compras governamentais. De maneira geral, a redução tarifária seria progressiva e recíproca, eliminando todas as barreiras não tarifárias quando o acordo entrasse em vigor. A proposta também dividiu produtos agrícolas em seis categorias, cada uma com diferentes condições de redução tarifária. Já para produtos industriais as tarifas seriam eliminadas em até 10 anos (Thorstensen; Silva, 2020).

Como resposta, o Mercosul apresentou uma contraproposta em outubro de 2001, na VI reunião da CNB, sendo ela recusada pela UE (Santos, 2018). Com o decorrer das negociações, em maio de 2002, foi considerado que os tópicos sobre o diálogo político e a cooperação já estavam definidos, sendo necessária a negociação apenas sobre o comércio. Com isso, em julho de 2002, os blocos criaram o Programa de Trabalho do Rio, o qual orientaria as negociações até 2003⁴⁴. Todavia, em novembro de 2003, foi definido um novo programa de trabalho até outubro de 2004 (Thorstensen; Silva, 2020).

Em setembro de 2004, ambos os blocos apresentaram propostas para o Acordo. De modo geral, o Mercosul defendeu que:

a negociação tratasse de barreiras tarifárias e não tarifárias nos temas de bens; tivesse o seu resultado submetido ao compromisso único (*single undertaking*); assegurasse o efetivo acesso do Mercosul ao mercado europeu desde o início da desgravação tarifária, por meio da desgravação imediata para um grupo de produtos ou pela concessão de quotas crescentes, que seriam extintas no longo prazo; e reservasse ao Mercosul o direito de rever sua proposta, tendo em conta as concessões oferecidas pela UE. (Thorstensen; Silva, 2020, p. 8-9).

Nesse sentido, o bloco sul-americano segmentou os produtos em seis categorias, indicando a progressão de redução da tarifa para cada grupo. Dentre os produtos mencionados pelo Mercosul cabe citar: produtos agrícolas, insumos para indústria, produtos químicos, minerais, carnes, leite e derivados, setor automotivo, entre outros. Ressalta-se que no grupo A, no qual as tarifas seriam zeradas a partir da entrada em vigor do acordo, havia em sua maioria produtos agrícolas e insumos para a indústria (Thorstensen; Silva, 2020).

Já a União Europeia apresentou sua proposta dias depois do Mercosul. Em geral, o bloco procurou por

assegurar a livre-circulação, no Mercosul, de bens produzidos na UE, sem que eles estivessem sujeitos a tarifas aduaneiras internas; a proibição de direitos de *drawback* em insumos importados de terceiros que fossem incorporados a bens subsequentemente exportados; a

⁴³ Nada está acordado até que tudo esteja acordado (Santos, 2018).

⁴⁴ Era esperado que as negociações estariam em estágio final até o segundo semestre de 2003 (Thorstensen; Silva, 2020).

proteção de indicações geográficas; a aplicação de regras de origem a produtos de pesca e derivados apenas se provenientes de embarcações de algum Estado dos blocos; e a supressão de tarifas de exportação que não fossem aplicadas de maneira uniforme e temporariamente em setores específicos, por razões de balanço de pagamentos e fiscais por algum país do Mercosul. (Thorstensen; Silva, 2020, p. 11-12).

Ademais, a UE não concordava que a tratativa de apoio ao setor agrícola deveria ser abordada no âmbito do acordo birregional, mas sim na OMC. Para o Mercosul, a rigidez da União Europeia frente à abertura dos mercados agrícolas foi crucial para a suspensão das negociações. Assim, devido ao impasse entre os blocos em 2004 e 2005, as tratativas do acordo foram mantidas em perfil baixo, até o relançamento das negociações em 2010 (Thorstensen; Silva, 2020).

A retomada da negociação em 2010 deu-se pela Argentina, a qual ocupava a presidência pró-tempore do bloco. Na primeira rodada foi realizado um novo programa de negociação, bem como uma nova metodologia. Todavia, nas rodadas de negociação seguintes, entre 2010 a 2014 não houve avanço significativo nas tratativas (Santos, 2018).

Em 2015, as negociações ganharam mais força e no ano seguinte ocorreu uma nova troca de propostas entre as partes. Já em 2017, os blocos acordaram sobre as “taxas alfandegárias, cláusula de suspensão, aceleração da eliminação de tarifas e utilização de preferências” (Thorstensen; Silva, 2020, p. 15). Em 2018, foi acordado entre as partes o texto sobre exportação e cooperação agrícola, além de questões que estavam em aberto relativas a taxas e impostos (Thorstensen; Silva, 2020). Ainda em 2019, ano da assinatura do acordo, foram realizadas discussões finais em torno do setor automotivo e questões a serem definidas. Assim, em junho do mesmo ano foi concluído o Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia (Thorstensen; Silva, 2020).

Todavia, mesmo com fim das negociações, determinadas questões ainda impedem o desfecho do Acordo. Primeiramente, certos pontos da discussão ainda estão em aberto, principalmente relativos à exportação de produtos agrícolas e a temática ambiental. Ademais, fatores exógenos contribuíram para a não implementação do acordo, como o Brexit e a Covid-19, os quais alternaram, principalmente, a atenção da União Europeia para a resolução destas questões (Lima; Pires; Resende, 2024)

Também deve-se considerar que, no lado dos países do Mercosul, determinadas divergências políticas aumentaram a falta de consenso do bloco (Lima; Pires; Resende, 2024). A resistência da União Europeia ao acordo foi influenciada pela eleição de Bolsonaro e pelas políticas domésticas de seu governo, como o relaxamento de regras ambientais. Tais fatores

geraram preocupações na UE em relação ao desmatamento da Amazônia e às questões climáticas (Senra, 2020).

Apenas em dezembro de 2024 foi anunciada, novamente, a conclusão das negociações do Acordo. Com isso, espera-se que ele seja definitivamente assinado após a revisão jurídica dos textos negociados (Agência Gov, 2024).

Desse modo, ao observar os anos dos governos analisados, nota-se que cada governo estava em momentos diferentes da negociação entre Mercosul e União Europeia. Nesse sentido, o primeiro governo Lula se posicionava em meio das negociações ativas entre os anos de 2003 a 2005, assumindo um perfil mais lento a partir de 2006. Por outro lado, no governo Bolsonaro parte da negociação já havia sido finalizada, sendo os desafios deste governo diferentes dos desafios do governo Lula. Com isso, ao analisar os grupos de interesse, deve-se ter em mente a divergência entre os momentos da negociação em cada um dos governos.

4.2. Os interesses e preferências dos grupos de interesse

Como já mencionado, a compreensão da política externa brasileira voltada ao Mercosul requer a análise dos grupos de interesse domésticos que, por meio de sua organização e capacidade de interlocução com o Estado, buscam influenciar as decisões governamentais em prol de seus interesses e preferências. Para a dissertação serão analisadas a CNI e CNA, que representam, respectivamente, os segmentos industrial e agropecuário, ambos diretamente impactados pelas políticas adotadas no âmbito do Mercosul.

A análise de seus interesses e preferências permite identificar de que forma esses atores buscaram moldar, sustentar ou contestar as orientações da política externa brasileira nos governos Lula 1 e Bolsonaro, evidenciando o papel das dinâmicas domésticas na definição das estratégias de integração regional. Desse modo, a presente seção apresentará ambas as Confederações, compreendendo suas origens e participação política ao longo do anos, para que assim seja possível observar seus interesses e preferências frente ao Mercosul em cada um dos governos analisados.

Primeiramente, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) foi fundada em agosto de 1938, a partir da Carta Ministerial em 17 de setembro de 1938, sendo posteriormente ratificada pelo Decreto Federal nº 12.321. O intuito da Confederação é representar, realizar estudos e coordenar os interesses do setor industrial brasileiro, além de contribuir para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país (CNI, 2021).

No que se refere às relações internacionais, a CNI conta com a Superintendência de Relações Internacionais, responsável pela otimização do ambiente de negócios brasileiro, influenciando o desenvolvimento de políticas comerciais que visam remover barreiras domésticas e externas para exportações, importações e investimentos (CNI, 2025). Desse modo, o setor conta com temas prioritários, sendo eles: governança do comércio exterior; acordos comerciais; barreiras em terceiros mercados; investimentos, facilitação, desburocratização, logística, infraestrutura e tributação do comércio exterior; financiamento e garantia às exportações; e comércio justo (CNI, 2025).

Já a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) foi criada em janeiro de 1964, por meio do Decreto-Lei nº 53.516, representando os setores da agricultura, pecuária, extrativismo rural, pesca, silvicultura e agroindústria (CNA, 2015). O intuito da Confederação é valorizar o setor rural, tanto produtores quanto trabalhadores, representando-os, além de defender seus direitos e interesses, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental do setor agropecuário (CNA, 2015). Ademais, ao longo dos anos, a CNA tornou-se o principal meio de discussões de decisões do agronegócio brasileiro (CNA, 2025b).

No âmbito das relações internacionais, a CNA conta com a Superintendência de Relações Internacionais que é responsável pelo fortalecimento e projeção do agronegócio brasileiro para o exterior, além de ampliar o acesso a mercados. Ademais, o setor conta com com três pilares, sendo eles: inteligência comercial, responsável por análises e estudos conjunturais de comércio exterior; negociações internacionais, que acompanha as negociações de acordos internacionais relevantes para a CNA e os entraves do comércio agrícola do país; e cooperação internacional, o qual busca por novas parcerias e recursos para o setor agropecuário brasileiro (CNA, 2025c).

É importante ressaltar que em 1999, sob coordenação da CNA, juntamente a aliados (como a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) e a Associação Brasileira de Agribusiness (Abag)), foi criado o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais, tornando-se um dos principais meios de articulação de negociações internacionais do empresariado agrícola (Silva, 2014). Ainda, em 2003, a CNA, OCB e Abag criaram o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), *think tank* voltado a temas sobre o comércio internacional de produtos agrícolas e articulador com o Ministério da Agricultura e Itamaraty (Ferreira; Silva, R.R; Silva, R.D, 2019). Ambas as instituições foram importantes para auxiliar a CNA a expressar os interesses do agro na esfera

internacional, principalmente em relação ao acordo entre Mercosul e União Europeia, como será demonstrado nas próximas seções.

Dessa forma, observa-se que tanto a CNI quanto a CNA, ainda que representem setores distintos da economia brasileira, consolidaram-se como atores estratégicos no processo de formulação e defesa de interesses nacionais no âmbito do Mercosul. A primeira, com foco no fortalecimento do setor industrial e na superação de barreiras ao comércio e investimentos; a segunda, com ênfase na expansão do agronegócio e na inserção competitiva dos produtos agrícolas brasileiros no mercado internacional. Com isso, as próximas subseções tratarão dos interesses e preferências dos grupos para o primeiro governo Lula e o governo Bolsonaro.

4.2.1. Os interesses e preferências da CNI e da CNA para o Mercosul no primeiro governo Lula

Observa-se que, no primeiro governo Lula, a partir das decisões do chanceler Celso Amorim, o governo brasileiro possuía interesse em avaliar as preferências nacionais no decorrer das negociações entre União Europeia e Mercosul (Amorim, 2005). De modo geral, o Brasil negociou a partir de três eixos de interesse, sendo eles: a liberalização dos mercados agrícolas, com o fim dos subsídios na UE; a recusa em ceder concessões industriais enquanto a questão agrícola não fosse resolvida; e a não aceitação de acordos que comprometessem o desenvolvimento da indústria nacional (Santos, 2018).

Sendo assim, determinados posicionamentos dos empresariados industrial e agrícola, representados no presente trabalho como CNI e CNA, foram levados em consideração no âmbito do Mercosul, tendo em vista a negociação birregional com a UE. Ao longo do governo em análise, a CNI se portou em momentos de maneira cautelosa e em outros de forma mais ofensiva; enquanto a CNA, em geral, atuou de forma mais ofensiva (Santos, 2018).

A CNA expressou parte de seus interesses por meio do Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais. Em 2003, o Fórum se reuniu com o Ministro das Relações Exteriores, exigindo negociações mais agressivas, visto que, para o empresariado agrícola, as propostas anteriores do Mercosul foram bastante defensivas. De acordo com o então chefe do Departamento de Comércio Exterior da CNA, Antônio Beraldo, o Brasil deveria procurar pelo fim dos subsídios à exportação por parte da União Europeia (Santos, 2018).

Em 2004, a proposta da União Europeia ao Mercosul também foi criticada pela CNA, devido à retração da oferta europeia (Santos, 2018). Assim, no mesmo ano, a CNA procurou influenciar os negociadores brasileiros pedindo por mais ousadia nas tratativas (Mignone, 2004). De acordo com notícia da Folha de São Paulo:

O dirigente da CNA declarou que o Brasil não pode, porém, abrir o mercado para compras governamentais, serviços e investimentos e receber, em contrapartida, o estabelecimento de cotas de envio de produtos para a União Européia (Mignone, 2004).

A CNA possuía o entendimento de que as cotas fixas não seriam benéficas para o setor agrário e que, por isso, elas deveriam ser negociadas periodicamente. Frente a este cenário, a Confederação compreendia que as negociações poderiam não avançar (Santos, 2018). Mesmo assim, com a suspensão das negociações em 2004, o vice-presidente para assuntos internacionais da CNA, observou que a suspensão foi decepcionante e que não traria ganhos ao Mercosul (Bezerra, 2008).

A partir do *think tank* ICONE, iniciativa da CNA juntamente a aliados, também foram expostos os interesses do empresariado agrícola frente ao Mercosul. Segundo o presidente do ICONE, os interesses do governo Lula não se alinhavam às questões do setor privado. Por um lado, o empresariado brasileiro buscava não apenas a concretização das negociações entre Mercosul-UE, como também a concretização da ALCA (Santos, 2018). Por outro lado, o governo brasileiro procurava a ampliação das relações Sul-Sul, o que contribuiu para a estagnação da negociação birregional (Ferreira; Silva, R.R; Silva, R.D, 2019).

Mesmo após a suspensão das negociações, observa-se que o acordo entre Mercosul e União Europeia continuou tendo grande importância para o setor agrícola. É possível observar a aproximação entre os dois blocos e o interesse do setor agrícola no acordo por meio da continuidade da representação brasileira do agronegócio no Fórum Empresarial Mercosul-União Europeia, em 2004 e 2007 (Ferreira; Silva, R.R; Silva, R.D, 2019).

Ao observar o posicionamento da CNA frente ao Mercosul ao longo do primeiro governo Lula, nota-se que ela buscou exercer influência direta sobre a condução da política comercial brasileira no Mercosul, sobretudo nas negociações com a União Europeia, tópico de interesse do setor agrícola. Sua atuação se deu por meio da defesa da abertura de mercados e do fim dos subsídios agrícolas europeus, ao mesmo tempo em que rejeitava concessões consideradas desvantajosas, como a aceitação de cotas fixas. Ainda que tenha se posicionado como ator crítico e reivindicativo, os resultados concretos de sua mobilização foram limitados, já que as tratativas acabaram suspensas em 2004.

No âmbito do empresariado industrial, representado pela CNI, já é possível observar um posicionamento mais contencioso em comparação à CNA. Em artigo, Celso Amorim relatou hesitação da CNI com relação ao acordo e às decisões que estavam sendo tomadas em 2004, ressaltando que

havia, por exemplo, clara preocupação da Confederação Nacional da Indústria com drawback e regras de origem, bem como dificuldades na área de serviços financeiros. Por outro lado, a oferta da União Europeia em produtos agro-pecuários, limitada a cotas, era altamente insuficiente (Amorim, 2005).

Assim como a CNA, a CNI também possuía incertezas em relação às propostas no âmbito da negociação Mercosul e União Europeia. Com isso, era compreendido por ambos os setores que era improvável que o acordo fosse concluído no prazo previsto, em 2004 (Santos, 2008).

Ademais, o entendimento da CNI em relação ao acordo era que, devido à diferença de competitividade entre o setor industrial do Mercosul e da União Europeia, a indústria brasileira defendia um cronograma lento e gradual das tarifas. Para a CNI não era viável aceitar a proposta europeia, visto que a oferta estabelecia grupos de produtos com prazos de carência para isenção de imposto de importação no Mercosul (Santos, 2018)

Ainda, a preocupação da Confederação girava em torno da abertura do mercado nacional, visto que, de acordo com a Folha de São Paulo, em nota divulgada pela CNI, “um acordo entre as duas partes será uma fonte "limitada" de oportunidades devido às baixas tarifas industriais praticadas na Europa e à ampliação do bloco europeu para o Leste” (Ribeiro, 2004). Assim, o setor se preocupava que, caso as negociações fossem concluídas ainda em 2004, seus interesses não seriam acatados de forma equilibrada (Santos, 2018).

De certa forma, ambas CNA e CNI acreditavam na necessidade de prolongar o prazo das negociações, para que fosse possível a constituição de um acordo melhor. Todavia, a CNA tendia mais a concordar com as negociações, aceitando um acordo menor. Mesmo assim, para a CNI as negociações exigiam mais cautela, visto que o setor agrícola teria mais ganhos que o setor industrial caso os termos fossem aceitos em 2004 (Santos, 2018).

Para além da pauta entre Mercosul e União Europeia, a CNI compreendia que o Mercosul era de grande importância estratégica para o Brasil, recomendando que o Brasil fosse líder no processo de integração, sendo o arquiteto das bases para a consolidação do Mercosul. Apesar disso, foi observado que o bloco já havia sofrido desgaste nos anos anteriores ao início do primeiro mandato de Lula e que o empresariado industrial compreendia que no âmbito do Mercosul nem todos os acordos firmados eram seguidos pelos membros do

bloco, preocupação expressada pela coordenadora de Integração Internacional da CNI (Silva, 2011).

Ademais, em 2006, a Confederação publicou um documento revisando as estratégias do Brasil em relação ao bloco, expondo o avanço das exportações do Brasil entre 2002-2004. Todavia, o documento realiza diversas críticas ao Mercosul, observando que “o bloco sofre de ‘deficiência crônica’ em relação ao processo de adoção e implementação das regras do jogo da integração” (Silva, 2011, p. 35). Assim, a CNI observou que a resistência dos membros em adotar as regras do bloco, dificultam a integração entre o empresariado e o Mercosul (Silva, 2011). Como Silva (2011) observa, a crítica da CNI ao Mercosul era menos intensa no início do governo Lula em comparação ao final de seu primeiro mandato e início do segundo.

Desse modo, percebe-se que a CNI assumiu uma postura marcadamente mais cautelosa e crítica que a CNA diante das negociações entre Mercosul e União Europeia, revelando preocupações com a abertura do mercado interno, a diferença de competitividade industrial e a insuficiência da oferta europeia. Enquanto a CNA tendia a aceitar concessões mais limitadas, a CNI insistia na necessidade de cronogramas graduais e na preservação de condições mais equilibradas para o setor industrial, posicionando-se de forma a evitar prejuízos em um acordo firmado de forma precipitada. Além disso, embora reconhecesse a relevância estratégica do Mercosul para o Brasil, a Confederação denunciava deficiências estruturais do bloco e a dificuldade de implementação efetiva das normas, sinalizando que sua desconfiança e críticas se intensificaram ao longo do primeiro mandato de Lula, à medida que os limites da integração se tornavam mais evidentes.

Ademais, observa-se o posicionamento de ambas CNI e CNA em relação a adesão da Venezuela ao Mercosul, em 2006. Primeiramente, o processo foi altamente criticado tanto pela CNI, quanto pela CNA. O empresariado industrial observou a necessidade de cautela no processo de adesão da Venezuela ao bloco, para que não houvesse prejuízos ao Mercosul (Silva, 2011).

Com a oficialização da entrada do país venezuelano em julho de 2006, a CNI ressaltou observar poucas vantagens práticas e receio de um possível efeito negativo nas negociações entre o Mercosul e outros países (Silva, 2011). Ademais, na visão da CNI a entrada venezuelana ao bloco pouco alteraria as relações comerciais entre Brasil e Venezuela. A coordenadora de Integração Internacional da CNI, Sandra Rios, ainda apontou que: “O Mercosul já tem problemas suficientes, e não precisava de mais um. Não há convergência na política de comércio exterior da Venezuela e dos demais integrantes do Mercosul” (Silva, 2011, p. 38 apud Rios, 2006).

Além disso, a CNA também realizou críticas à adesão da Venezuela ao Mercosul. O presidente da Comissão Nacional de Comércio Exterior da CNA, Gilman Viana, além de exigir ao governo brasileiro os termos do acordo que permitiu a membresia venezuelana, relatou que a iniciativa privada não foi consultada em relação ao acordo, criticando a diplomacia brasileira. Viana também ressaltou que a posição antiamericanista venezuelana poderia dificultar a formulação de uma proposta única no bloco, questionando: “Como é que nós vamos fazer se o Mercosul não se harmoniza ideologicamente e politicamente para fazer uma proposta técnica? O sinal é preocupante” (Agência Estado, 2006).

Todavia, também foi posicionado pela CNA que “todo o acordo é desejável” (Agência Estado, 2006), sendo assim a abertura comercial é de interesse do setor agrário, visto que o Brasil se interessa pela venda de produtos agrícolas para a Venezuela, onde o mercado é abastecido principalmente pelos Estados Unidos (Agência Estado, 2006). Desse modo, para a CNA, mesmo descontente com a adesão venezuelana, sua membresia poderia trazer questões positivas ao setor agrícola.

Em síntese, no primeiro governo Lula, CNA e CNI atuaram de forma relevante, mas distinta, nas negociações do Mercosul. Desse modo, construiu-se o seguinte quadro sínteses de forma explicitar a postura dos grupos de interesse:

Quadro 12 - Síntese dos posicionamentos da CNI e CNA no primeiro governo Lula

Aspectos de Análise	CNI	CNA
Atuação geral no Mercosul	Considerava o Mercosul um instrumento estratégico de inserção internacional, mas alertava para suas deficiências institucionais e a falta de cumprimento das normas pelos membros.	Via o Mercosul como plataforma essencial de ampliação de mercados agrícolas e fortalecimento das exportações do agronegócio brasileiro.

<p>Postura nas negociações Mercosul-União Europeia</p>	<p>Adotou posição cautelosa. Preocupava-se com a diferença de competitividade industrial entre Mercosul e UE, o ritmo de liberalização e as regras de origem. Defendia cronograma gradual de redução tarifária e rejeitava concessões que ameaçassem a indústria nacional.</p>	<p>Assumiu postura ofensiva. Defendia o fim dos subsídios agrícolas europeus, ampliação de cotas e maior abertura de mercados. Considerava as propostas do Mercosul defensivas e exigia negociações mais efetivas.</p>
<p>Interpretação do andamento das negociações</p>	<p>Considerava improvável a conclusão do acordo em 2004, por entender que os termos propostos favoreciam desproporcionalmente o setor agrícola e prejudicavam a indústria. Defendia ampliar o prazo das tratativas para garantir equilíbrio.</p>	<p>Também via dificuldade de conclusão imediata, mas aceitava a possibilidade de um acordo parcial, desde que ampliasse o acesso do agronegócio a novos mercados. Manifestou decepção com a suspensão das negociações em 2004.</p>
<p>Posição sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul (2006)</p>	<p>Crítica e cautelosa. Considerava a entrada venezuelana problemática, temendo prejuízos às negociações externas do bloco e aumento das divergências internas. Classificou o processo como precipitado e politizado.</p>	<p>Crítica, porém pragmática. Reprovava a falta de consulta ao setor privado e a incompatibilidade ideológica venezuelana, mas via possível ganho comercial com a ampliação do mercado agrícola brasileiro na Venezuela.</p>

Fonte: Elaboração própria (2025).

Desse modo, observa-se que, no âmbito das negociações entre Mercosul e UE, a CNA adotou postura mais ofensiva, buscando ampliar o acesso a mercados agrícolas, enquanto a CNI foi mais cautelosa, preocupada com a abertura do mercado interno e a competitividade industrial. Ambas, contudo, consideraram improvável a conclusão rápida do acordo Mercosul-UE e criticaram a adesão da Venezuela em 2006, ainda que a CNA visse possíveis ganhos no setor agrícola. Sendo assim, esses posicionamentos evidenciam a influência e a heterogeneidade do empresariado na política externa brasileira do primeiro governo Lula em relação ao Mercosul.

4.2.2. Os interesses e preferências da CNI e CNA para o Mercosul no governo Bolsonaro

No contexto do governo Bolsonaro, as relações econômicas e comerciais do Brasil com o exterior foram marcadas por movimentos de continuidade e tensão no âmbito do Mercosul e de suas negociações internacionais. A conclusão das negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia, em 2019, representou um marco simbólico da política comercial brasileira, ainda que sua ratificação tenha sido dificultada por impasses ambientais e políticos.

Nesse cenário, entidades representativas do setor produtivo nacional, CNI e CNA, desempenharam papel central na defesa de seus interesses e na busca pela ampliação da inserção internacional do país. Ambas se manifestaram de forma favorável ao acordo, argumentando em prol da competitividade e da relevância estratégica do Mercosul para o desenvolvimento econômico brasileiro, ao mesmo tempo em que buscaram responder às críticas europeias relacionadas à sustentabilidade e à governança ambiental.

Em 2019, a CNI prosseguiu com a posição de apoio ao acordo, observando que o acordo birregional é o acordo de livre comércio mais importante para o Brasil. De acordo com o presidente da CNI, Robson Braga:

Esse acordo pode representar o passaporte para o Brasil entrar na liga das grandes economias do comércio internacional. Cria novas oportunidades de exportação devido à redução de tarifas europeias, ao mesmo tempo que abre o mercado brasileiro para produtos e serviços europeus [...] (Nicacio, 2019).

Desse modo, era de expectativa da CNI que o acordo entraria em operação a partir do primeiro semestre de 2021 (Rodrigues, 2020). Ressalta-se que um dos principais entraves para a operacionalização do acordo eram as questões de preservação ambiental ressaltadas pela União Europeia, todavia, para a CNI tais questões não tinham fundamento, como o diretor de Desenvolvimento Industrial da CNI, Carlos Abijaodi, ressaltou (Rodrigues, 2020).

Além disso, em 2021 a Confederação se posicionou em defesa do acordo Mercosul-UE, lançando uma cartilha de desenvolvimento sustentável na qual ressalta a liderança brasileira em questões ambientais (ABIA, 2021). Monica Messenberg, diretora de Relações Institucionais da CNI, observou que a cartilha demonstra não apenas os avanços que o Brasil precisa realizar, como também o papel do país nos avanços e na liderança em regulação ambiental, em comparação a outros países (ABIA, 2021).

Já a CNA, por meio da Aliança Agrobrazil⁴⁵, celebrou o final das negociações do acordo entre Mercosul e União Europeia, em 2019. Na ocasião, a superintendente de Relações Internacionais, Lígia Dutra, observou que com o acordo a competitividade do setor agropecuário do país seria aumentada, visto que a UE era destino de 18% das exportações do setor (CNA, 2019).

O presidente da CNA, João Martins, se posicionou frente à conclusão das negociações do acordo, relatando que “o acordo vai criar possibilidades que vão além da exportação. Os produtores rurais brasileiros terão a oportunidade de mostrar como a agropecuária brasileira é eficiente e tem capacidade para atender aos requisitos da União Europeia” (CNA, 2019). Dessa forma, era visto pela CNA que o acordo abriria portas para o agronegócio brasileiro no mercado internacional, principalmente na União Europeia.

Ademais, ainda em 2019, frente às pautas ambientais levantadas pela União Europeia, principalmente pela França, o Brasil não cumpria as mesmas regras sanitárias, trabalhistas e ambientais que eram impostas ao setor do agronegócio europeu. Dessa forma, os produtos advindos do Mercosul tinham preços menores que os europeus, o que geraria disparidade na concorrência. Ainda, foi ressaltado pelo sindicato agrícola francês que os brasileiros não possuíam o mesmo padrão dos europeus, visto que no Brasil eram permitidos diversos pesticidas que eram proibidos na Europa. Diante deste cenário, a CNA ressaltou que o Brasil possui regras ambientais rigorosas, além de explicar que os agricultores brasileiros cumprem as mesmas regras que os europeus, para a exportação (Fernandes, 2019).

Para além do acordo entre Mercosul e União Europeia, a CNI se posicionou em prol do fortalecimento do Mercosul, destacando seus avanços econômicos e sua importância para o Brasil. Assim, para a Confederação, a posição brasileira no bloco sul-americano deveria ser pragmática e com foco no aprofundamento da agenda econômica mercosulina (CNI, 2019).

Ademais, em 2021, no 30º aniversário do Mercosul, a CNI reivindicou o fortalecimento do bloco, juntamente as entidades industriais da União Industrial Argentina (UIA), União Industrial Paraguaia (UIP) e Câmara de Indústrias do Uruguai (CIU), a partir de declaração conjunta do Conselho Industrial do Mercosul. Foram estabelecidos quatro pontos para o fortalecimento do bloco, dentre eles a estabilidade econômica da região sul-americana, a ratificação dos acordos comerciais com a União Europeia e a Associação Europeia de Comércio Livre e a procura por novos acordos (Máximo, 2021).

Na mesma ocasião, o presidente da CNI, Robson Andrade declarou que: “o Mercosul é a mais relevante iniciativa de inserção internacional do Brasil até o momento. Porém, o

⁴⁵ Grupo criado pela CNA para o debate de questões de comércio exterior (CNA, 2019).

futuro do bloco depende de mais crescimento econômico, do aumento da competitividade e da maior integração interna dos países” (Manfrini, 2021). Assim, para a Confederação o bloco é de extrema importância para o Brasil, mas seu crescimento estagnou, o que prejudica o país.

Ainda, observa-se que em 2019, Bolsonaro flertou com a possibilidade de saída do Brasil do Mercosul⁴⁶, tendo em vista possíveis desalinhamentos políticos com o recém eleito presidente da Argentina, Alberto Fernández, o qual se alinhava politicamente à esquerda, sendo apoiador do ex-presidente Lula. Com isso, em 2020, a CNI publicou um documento intitulado como “Impactos Jurídicos da Saída do Brasil do Mercosul”, expondo a importância do bloco para o Brasil, os impactos de sua saída, bem como as obrigações que deveriam ser cumpridas pelo país para sair do Mercosul (CNI, 2020).

No âmbito da CNA, não foram encontrados relatos da Confederação sobre a possibilidade de saída do Brasil do Mercosul. Contudo, observa-se interesse da CNA no fortalecimento do Mercosul, tendo em vista temas relevantes para eles como o apoio a novos acordos de comércio do Mercosul com outros blocos e países, a defesa da manutenção da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul e questões regulatórias e de barreiras exteriores em relação aos produtos do agro.

Em relação ao apoio de novos negócios, a CNA lançou um estudo sobre o Acordo de livre comércio entre Mercosul e Canadá, identificando desafios e oportunidades para o agro brasileiro com sua assinatura (Costa, 2020). Era de interesse da Confederação a assinatura do acordo, tendo em vista que, de acordo com seus estudos, a receita das exportações brasileiras de produtos agropecuários poderiam aumentar em 7,8 bilhões de dólares (Costa, 2020). Em relação ao acordo Mercosul e EFTA, a Confederação também se posicionou de forma favorável, reforçando que o acordo facilitaria o acesso dos produtores e asseguraria a presença de produtos brasileiros no mercado europeu (CNA, 2025a).

A CNA também se voltou a temas relacionados à manutenção da TEC do Mercosul, tendo em vista determinados produtos como o arroz e o alho (CNA, 2020; 2022b). Para ambos os casos a CNA advogou pela inserção desses produtos na Lista de Exceções da Tarifa Externa Comum (LETEC).

Em reunião com a Federação das Associações Rurais do Mercosul (FARM), em 2022, o presidente da CNA, João Martins, ressaltou que o Mercosul precisa se unir e “remar na mesma direção” (CNA, 2022a). Ainda, para o vice-presidente de Relações Internacionais da CNA, Gedeão Pereira, a agropecuária dos países do bloco é soberana, sendo a única região do mundo com capacidade de solucionar o problema da insegurança alimentar global (CNA,

⁴⁶ Tal fato será melhor explicitado no próximo capítulo.

2022). Com isso, entende-se que a CNA vê o Mercosul como central para a exportação de produtos agropecuários brasileiros e integração global.

Em suma, construiu-se o seguinte quadro sínteses de forma explicitar as preferências dos grupos de interesse:

Quadro 13 - Síntese dos posicionamentos da CNI e CNA no governo Bolsonaro

Aspectos de Análise	CNI	CNA
Atuação geral no Mercosul	Considerava o Mercosul um eixo estratégico da política comercial brasileira, mas defendia sua modernização institucional e maior foco em resultados econômicos. Reivindicava previsibilidade regulatória, maior integração produtiva e expansão de acordos extrarregionais.	Enxergava o Mercosul como plataforma de inserção internacional do agronegócio, fundamental para ampliar exportações agrícolas e fortalecer cadeias produtivas regionais. Defendia o fortalecimento do bloco e a busca por novos acordos comerciais.
Postura nas negociações Mercosul-União Europeia	Adotou postura favorável e pragmática, descrevendo o acordo como o “mais importante de livre comércio da história do Brasil”. Defendia sua ratificação imediata e minimizava críticas ambientais, ressaltando a liderança brasileira em sustentabilidade e regulação ambiental.	Manifestou-se entusiasticamente a favor do acordo, avaliando que ele ampliaria a competitividade do setor e consolidaria o acesso do agro brasileiro ao mercado europeu. Rebateu críticas sanitárias e ambientais europeias, destacando o cumprimento de padrões internacionais.
Interpretação das negociações	Criticou a estagnação econômica e os entraves ambientais impostos pela UE à ratificação do acordo birregional.	Criticou as restrições ambientais e fitossanitárias impostas pela União Europeia e a falta de uniformização regulatória no bloco.

Outras demandas e prioridades	Defendeu a ratificação dos acordos Mercosul-UE e Mercosul-EFTA, a modernização do bloco, o fortalecimento da agenda econômica e a previsibilidade normativa. Reivindicou maior estabilidade macroeconômica regional e integração produtiva.	Reivindicou a manutenção da Tarifa Externa Comum (TEC) para produtos sensíveis (como arroz e alho), apoio a novos acordos (Canadá, EFTA) e defesa da imagem ambiental do agro brasileiro frente às pressões internacionais.
-------------------------------	---	---

Fonte: Elaboração própria (2025)

Tanto a CNI quanto a CNA demonstraram, ao longo do governo Bolsonaro, um alinhamento em torno da defesa do Mercosul como instrumento estratégico de inserção internacional do Brasil. Suas manifestações indicam que uma postura pragmática voltada à ampliação de mercados e ao fortalecimento das cadeias produtivas nacionais. A CNI destacou a necessidade de modernizar o Mercosul e de consolidar acordos comerciais, especialmente com a União Europeia, como forma de impulsionar a competitividade industrial e o crescimento econômico do país. Já a CNA reforçou o papel do agronegócio como vetor de desenvolvimento e sustentação da economia brasileira, enfatizando o compromisso do setor com padrões ambientais e sanitários internacionais. Dessa forma, os posicionamentos de ambas as entidades revelam uma convergência em torno da ideia de que o fortalecimento do Mercosul e a concretização de novos acordos comerciais são essenciais para garantir o protagonismo do Brasil no cenário econômico global.

4.3. Comparação da posição dos grupos de interesses frente ao Mercosul no primeiro governo Lula e governo Bolsonaro

A partir da análise apresentada frente aos interesses e preferências da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) durante o primeiro governo Lula (2003-2006) e o governo Bolsonaro (2019-2022), observam-se tanto semelhanças quanto diferenças na forma como esses grupos se posicionaram em relação ao Mercosul e às negociações internacionais.

Primeiramente é importante frisar uma certa limitação no levantamento de dados relacionados à CNA e a CNI em ambos os governos. Houve uma assimetria na forma de coleta das informações, visto que para o primeiro governo Lula foram utilizados em sua

maioria fontes acadêmicas, como artigos e revistas; já para o governo Bolsonaro, a maioria das fontes utilizadas foram advindas de jornais e notícias relacionados aos grupos de interesse. Isso ocorreu visto que, no levantamento bibliográfico para o governo Lula, diversas notícias relacionadas ao grupos de interesse não estavam disponíveis na internet, enquanto para o governo Bolsonaro não foram encontrados artigos relevantes para o tema. Entende-se que tal limitação deve-se à época de cada governo, já que os dados do governo Lula são datados há cerca de 20 anos atrás e os dados do governo Bolsonaro são muito recentes para uma grande amplitude de artigos sobre o tema. É a partir dessa compreensão que foi realizada a comparação entre os grupos de interesse.

Com isso, no governo Lula, a política externa priorizou o multilateralismo e a integração Sul-Sul, o que gerou tensões com os setores produtivos. Embora CNI e CNA apoiassem o acordo Mercosul-União Europeia, divergiam quanto à condução das negociações. A CNA adotou postura mais liberalizante, pressionando por maior abertura comercial e pelo fim dos subsídios agrícolas europeus, enquanto a CNI mostrou-se cautelosa, defendendo proteção gradual à indústria nacional e criticando a lentidão e as assimetrias do bloco.

Já no governo Bolsonaro, houve maior convergência entre os dois grupos, ambos alinhados à agenda de abertura econômica e de fortalecimento do Mercosul. A conclusão das negociações do acordo Mercosul-UE, em 2019, foi celebrada pela CNI e CNA como oportunidade de ampliar a competitividade brasileira. A CNI destacou o potencial do acordo para as exportações industriais, e a CNA ressaltou seus benefícios ao agronegócio, buscando também projetar uma imagem de sustentabilidade frente às críticas europeias.

Assim, pode-se observar que enquanto no governo Lula havia divergência de interesses e tensões com a diplomacia estatal, no governo Bolsonaro houve maior convergência e pragmatismo entre o empresariado e o governo, ainda que as motivações sejam distintas: para a CNA, a expansão do agroexportador; para a CNI, o aumento da competitividade industrial e a abertura de novos mercados. Desse modo, para analisar comparativamente os grupos de interesses, foram determinadas certas categorias de análise, sendo elas: interesses da CNA; interesses da CNI; convergência entre os interesses da CNA e a CNI; e convergência entre a política externa do Executivo e os grupos de interesse. Desenvolveu-se assim o seguinte quadro:

Quadro 14 - Análise comparada dos grupos de interesse para a política externa brasileira

Categoria de Análise	Governo Lula (2003-2006)	Governo Bolsonaro (2019-2022)
Interesses da CNA	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Acordo Mercosul e UE</u>: Defendia maior abertura comercial e ampliação dos mercados agrícolas, com ênfase no fim dos subsídios europeus e no avanço das negociações com a União Europeia. 2. <u>Outras demandas</u>: Crítica à falta de diálogo do governo sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Acordo Mercosul e UE</u>: Manteve foco na abertura de mercados e na valorização do agronegócio, defendendo o fortalecimento do Mercosul e a imagem sustentável do setor nas negociações internacionais. 2. <u>Outras demandas</u>: Defesa da manutenção da TEC e de novos acordos comerciais, como o apoio aos acordos Mercosul-EFTA e Mercosul-Canadá.
Interesses da CNI	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Acordo Mercosul e UE</u>: Adotava postura cautelosa diante da liberalização, priorizando a proteção gradual da indústria nacional e criticando as assimetrias produtivas do Mercosul. 2. <u>Outras demandas</u>: Crítica à falta de diálogo do governo sobre a adesão da Venezuela ao Mercosul. Defesa de maior previsibilidade e coordenação institucional dentro do bloco. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Acordo Mercosul e UE</u>: Apoio na conclusão dos acordos Mercosul-UE, visando maior competitividade e inserção industrial no comércio europeu e global. 2. <u>Outras demandas</u>: Apoio à modernização do bloco e à ratificação do acordo Mercosul-EFTA. Defesa do Mercosul como um eixo estratégico da política comercial brasileira.

<p>Convergência de interesses entre CNI e CNA</p>	<p>Parcial sobre o Acordo Mercosul-UE, já que ambas valorizavam o Mercosul e a negociação com a UE, mas divergiam quanto ao ritmo da abertura, sendo a CNA mais ofensiva e a CNI mais defensiva. Relativo à Venezuela, ambos criticaram sua adesão ao Mercosul.</p>	<p>Ampla: alinhamento em torno da modernização do Mercosul, da celebração de novos acordos e da defesa da inserção internacional do Brasil.</p>
<p>Convergência de interesses entre o Executivo e grupos de interesse</p>	<p>Menor convergência: mesmo sendo à favor do acordo entre Mercosul-UE e do fortalecimento do bloco, os grupos de interesse e o Executivo não concordaram quanto ao método de ação nas negociações. Além disso, os grupos de interesse criticaram a decisão do Executivo em aderir a Venezuela ao Mercosul.</p>	<p>Maior convergência: alinhamento em torno da abertura comercial, da modernização do Mercosul e da defesa dos acordos birregionais. A convergência, porém, foi instrumental, baseada em interesses econômicos.</p>

Fonte: Elaboração própria (2025).

A partir da análise deste capítulo, responde-se então a pergunta-problema, tendo em vista os grupos de interesse domésticos: como as dinâmicas domésticas no primeiro governo Lula e no governo Bolsonaro influenciaram a formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional no âmbito do Mercosul?

Retomando a hipótese desta pesquisa, sustenta-se que as configurações domésticas, compostas pela relação entre o Executivo, o Legislativo e os grupos de interesse, moldaram, de forma decisiva, as decisões de política externa brasileira nos governos Lula (2003-2006) e Bolsonaro (2019-2022). Presumia-se que, sob Lula, os grupos de interesse estavam alinhados à expansão dos vínculos sul-americanos, o que contribuiu para uma política externa orientada à integração regional. Já no governo Bolsonaro, os grupos de interesse teriam se voltado a relações extrarregionais, contribuindo para uma política externa de caráter seletivo e distanciamento das organizações multilaterais e do Mercosul.

A partir da análise, confirma-se que as preferências e demandas do setor produtivo expressas por meio da CNI e da CNA exerceram influência relevante na formulação da

política externa, sobretudo nas negociações econômicas e comerciais do Mercosul. A intensidade e a direção dessa influência, entretanto, variaram conforme o grau de convergência entre os objetivos governamentais e os interesses empresariais em cada contexto político.

Durante o primeiro governo Lula, a CNA apresentou uma postura ofensiva, buscando ampliar o acesso do agronegócio a mercados externos e pressionando o Itamaraty por uma condução mais assertiva nas negociações do acordo Mercosul-União Europeia. A CNI, por sua vez, adotou comportamento mais cauteloso, preocupando-se com a abertura comercial e a competitividade da indústria nacional frente à europeia. Mesmo que limitada a convergência entre os interesses governamentais e dos grupos de interesse, ainda assim, entende-se que ambos os grupos reconheciam o Mercosul como eixo importante da estratégia de inserção internacional do Brasil e atuaram como canais institucionais de pressão e consulta.

Observa-se também que a adesão da Venezuela ao Mercosul, demonstra que, embora o Executivo e os grupos de interesse reconhecessem a importância estratégica do bloco, eles divergiam quanto aos critérios e à oportunidade da ampliação de seus membros. Para o empresariado, tanto industrial quanto agrícola, a entrada da Venezuela foi percebida como uma decisão de caráter político, mais do que econômico, capaz de acentuar as assimetrias internas e gerar incertezas regulatórias.

No governo Bolsonaro, a CNI e a CNA convergiram em torno de uma pauta liberalizante, alinhando-se ao discurso governamental de abertura comercial e defesa do “novo Mercosul”, mais flexível. Ambos os grupos se posicionaram à favor do fechamento do Acordo entre Mercosul e União Europeia, defendendo o país em relação às críticas ambientais feitas pela UE. A CNA manteve sua ênfase na expansão do agronegócio, reforçando a competitividade internacional do setor e a abertura de novos mercados para produtos agrícolas, inclusive em acordos extrarregionais; enquanto a CNI defendia a modernização institucional do bloco e a conclusão dos acordos Mercosul-UE e Mercosul-EFTA como instrumentos de inserção competitiva no comércio global. Entende-se que essa convergência com o Executivo, contudo, teve natureza predominantemente instrumental.

À luz do modelo dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (2010), a comparação revela como a articulação entre pressões domésticas e negociações internacionais condicionou as estratégias e o grau de convergência entre Estado e grupos de interesse em cada período. Assim, a análise comparativa demonstra que o grau de alinhamento entre Estado e grupos de interesse (nível doméstico) influencia diretamente a capacidade de projeção internacional do Brasil. Uma certa convergência observada no período Bolsonaro indica uma maior

sincronização entre preferências internas e metas externas, enquanto o caso do governo Lula ilustra as dificuldades de mediação entre demandas domésticas que eram mais divergentes no contexto de diplomacia multilateral e Sul-Sul.

Deve-se ressaltar que não foi realizada uma comparação direta entre os interesses dos grupos de interesse e o Legislativo, uma vez que, a partir do que foi analisado, não houve a ratificação dos acordos internacionais de maior relevância para a CNI e a CNA, como o Acordo Mercosul-União Europeia e o Acordo Mercosul-EFTA. A ausência dessa etapa formal limita a observação empírica do comportamento parlamentar frente às preferências setoriais. No entanto, considerando o padrão histórico de atuação do Congresso Nacional em matéria de política externa, é possível inferir que, em casos de ratificação, a tendência seria de alinhamento do Legislativo às diretrizes do Executivo, sobretudo em contextos de coalizões amplas e estáveis, nas quais a base governista assegura apoio às iniciativas presidenciais. Assim, a influência dos grupos de interesse sobre o processo legislativo se manifestaria de forma indireta e mediada, reforçando a lógica de que o grau de coesão entre Executivo e Legislativo condiciona a capacidade dos grupos domésticos de converter preferências em resultados diplomáticos efetivos.

Dessa forma, confirma-se a hipótese de que as dinâmicas domésticas influenciaram a formulação da política externa brasileira voltada à integração regional para o Mercosul. Sob Lula, a aproximação entre Estado e setores produtivos reforçou a coesão doméstica em torno de um projeto integracionista, embora determinadas divergências sobre a condução da PEB. Sob Bolsonaro, a convergência pragmática entre Executivo e empresariado expressou uma reorientação da política externa, menos voltada à construção política do Mercosul e mais direcionada à liberalização comercial e à busca por acordos que ampliassem a competitividade dos setores exportadores. Em ambos os casos, a atuação da CNI e da CNA evidencia que a política externa brasileira é resultado de uma arena doméstica complexa, onde os interesses domésticos atuam como variáveis para a formulação da política externa.

Diante dessas constatações, o próximo capítulo volta-se à análise das ações e decisões de política externa brasileira no plano internacional, buscando compreender como as preferências, pressões e configurações domésticas identificadas anteriormente foram projetadas para o ambiente externo. Dessa forma, pretende-se verificar de que maneira o padrão de convergência ou divergência doméstica observado nos governos analisados se refletiu nas ações e decisões concretas de política externa voltadas à integração regional no âmbito do Mercosul.

5. O NÍVEL INTERNACIONAL: AÇÕES E DECISÕES DOS GOVERNOS LULA (2003-2006) E BOLSONARO (2019-2022)

Após compreender os interesses e as preferências no nível doméstico dos governos analisados, este capítulo volta-se à investigação das ações e decisões que moldaram a atuação internacional do Brasil. Como observa Hudson (2014), as decisões em política externa são dinâmicas, sendo constantemente influenciadas pelas escolhas e iniciativas dos atores envolvidos. Com base nisso, torna-se fundamental analisar como essas escolhas se traduziram em práticas concretas nos governos Lula e Bolsonaro, revelando diferentes projetos de inserção internacional para o Brasil.

Dessa forma, o capítulo será organizado a partir dos governos analisados, em um primeiro momento será observado o primeiro mandato de Lula e posteriormente o governo Bolsonaro. Assim, cada um dos governos contará com uma breve análise da política externa para o internacional, sem considerar especificamente questões regionais, com o intuito de compreender a PEB de modo geral. Também, espera-se que seja possível observar se os Executivos (formulador da política externa) de cada governo conduziram a política externa de acordo com seus próprios interesses e preferências.

Em um segundo momento, para cada um dos governos em análise, será observado o âmbito regional da política externa brasileira. Partindo da perspectiva do Novo Regionalismo, que concebe as regiões como construções sociais pautadas por interesses, valores e identidades compartilhadas (Riggirozzi; Tussie, 2012), esta pesquisa adota a América do Sul como seu recorte regional. Com isso, será observada a política externa brasileira para a região, compreendendo as ações e decisões brasileiras.

Ainda, será observada a política externa brasileira para o Mercosul. Como Malamud (2010) observa, o Mercosul baseia-se na diplomacia presidencial, recorrendo a negociações diretas entre os presidentes dos países membros para a tomada de decisões cruciais. Por isso, será observado não apenas a política externa para o Mercosul, como também a diplomacia presidencial e o envolvimento do Presidente da República para com o bloco, observando, também, o alinhamento das ações e decisões com os interesses e preferências do Executivo, bem como se essas ações e decisões foram influenciadas pelos interesses do Legislativo e dos grupos de interesse.

Por fim, serão definidas categorias de análise para observar comparativamente os governos Lula 1 e Bolsonaro no nível internacional. Desse modo, espera-se identificar

similaridades e diferenças na condução da PEB dos dois governos, com ênfase nos elementos que revelam a influência das preferências domésticas na tomada de decisão internacional.

5.1. O Governo Lula e o nível internacional

O primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) foi marcado por um contexto político-econômico internacional que ofereceu novas oportunidades para o Brasil e aprofundou a relevância de sua política regional, especialmente no âmbito do Mercosul. Observou-se um mundo multipolar, onde atores de poder intermediário, como Brasil, África do Sul e Índia, poderiam assumir iniciativas autônomas em temas tradicionalmente dominados por potências como Estados Unidos, China, Rússia, Reino Unido e França (Ricupero, 2017). Essa abertura se deu, em parte, porque a inclinação dos Estados Unidos ao unilateralismo, em resposta aos ataques de 11 de Setembro e aos resultados insatisfatórios no combate ao terrorismo, resultou em uma atenção dos estadunidenses voltada para o Oriente Médio e a Ásia (Ricupero, 2017).

Essa prioridade externa dos Estados Unidos gerou um aparente 'vazio de liderança' na América Latina (Ricupero, 2017). Embora esse período tenha sido caracterizado por um aumento nas divergências e heterogeneidade política na região, com “experiências radicais de refundação encarnadas na Venezuela de Chávez, na Bolívia de Morales e no Equador de Correa” (Ricupero, 2017, p. 607), que poderiam dificultar a integração econômica e a colaboração política. Para o Brasil de Lula, esse cenário impulsionou a necessidade de fortalecer os mecanismos de integração regional existentes, como o Mercosul, e de buscar novas formas de cooperação para consolidar a América do Sul como um polo autônomo.

No quesito econômico, o período foi marcado por uma certa prosperidade global, com manutenção do nível de inflação e crescimento econômico consistente, beneficiando tanto países desenvolvidos quanto emergentes (Cavalcante, 2013). Essa conjuntura favorável foi crucial para a política externa brasileira, pois proporcionou um ambiente mais propício para o crescimento do comércio, a atração de investimentos para a região e a busca por novos mercados para os produtos do Mercosul.

Mesmo assim, em 2003, observa-se no primeiro semestre uma certa incerteza devido à Guerra do Iraque que elevou o preço do petróleo; e a epidemia de SARS que causou um impacto negativo na economia, principalmente, do leste asiático. Contudo, na segunda metade de 2003, o cenário de incerteza retroage, no caso estadunidense, a própria guerra estimulou a

economia do país, a partir dos gastos militares. Já a China e países da União Europeia obtiveram crescimento econômico.

Em 2004, o cenário foi de restabelecimento do “fluxo internacional de capitais para países emergentes” (Cavalcante, 2013, p. 63), indicando uma consolidação do crescimento global. Por outro lado, 2005 foi marcado por certas instabilidades advindas de acontecimentos internacionais, como o furacão Katrina nos Estados Unidos, o terremoto na região da Caxemira, e o aumento do preço do petróleo devido às mudanças políticas na região do Oriente Médio e a Guerra do Iraque. Mesmo assim, foi observado crescimento da economia mundial. Por fim, em 2006, observou-se uma “consolidação do ritmo de crescimento da economia global, da recuperação do mercado de trabalho e da manutenção do controle da inflação” (Cavalcante, 2013, p. 65).

É a partir deste contexto internacional, marcado por um mundo multipolar, que abriu espaços para atores intermediários, e com certa consolidação econômica, que se analisa a política externa do primeiro governo Lula. Em um primeiro momento, será observado um breve apanhado da política externa deste governo para o mundo em geral. Posteriormente, será analisada a política externa do governo para a região sul americana e para o Mercosul, com o intuito de compreender as ações e tomadas de decisão do governo para o internacional.

5.1.1. Um breve apanhado da política externa do primeiro governo Lula para o âmbito internacional

A presente seção tem por objetivo apresentar um panorama da política externa brasileira no plano internacional durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com vistas a esclarecer os fundamentos estratégicos e normativos que também moldaram sua atuação no âmbito regional, especialmente no Mercosul. Observa-se que a inserção internacional do Brasil, marcada pela valorização do multilateralismo, pelo fortalecimento das relações Sul-Sul e pela busca por maior protagonismo global, também influenciou e moldou sua atuação na América do Sul e no Mercosul. Ainda que nem todas as ações aqui descritas incidam diretamente sobre o Mercosul, elas permitem compreender a lógica que sustentou a política externa do período, revelando como o projeto de integração sul-americana foi concebido como parte de um esforço mais amplo de reconfiguração da posição internacional do Brasil.

Ao analisar a política externa brasileira para o âmbito internacional ao longo do primeiro mandato de Lula, é possível observar que o país se inseriu internacionalmente

voltando-se ao multilateralismo. O Brasil deu importância à participação em organizações internacionais, grupos e fóruns multilaterais, estando presente no plano internacional com ações voltadas principalmente para a ONU, o Fórum Econômico Mundial (em Davos, no ano de 2003), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o G-20, entre outros⁴⁷.

A participação do Brasil na ONU teve certo foco na necessidade da reforma do Conselho de Segurança da organização, em busca de uma cadeira permanente para o Brasil⁴⁸, visando a representatividade dos países do sul global no Conselho (Brasil, 2004b). De modo geral, a atuação brasileira na ONU tratou sobre pautas a favor “da paz e da cooperação internacional para a erradicação da fome e da pobreza, do reforço do multilateralismo e de maior participação dos países em desenvolvimento em decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)” (Brasil, 2005b, p. 233).

Em fóruns internacionais, o país advogou pela luta contra a fome e ajuda aos países em desenvolvimento, como no Fórum Econômico Mundial e na Cúpula do G-8, ambos em 2003. Essa posição brasileira não foi só defendida em órgãos multilaterais, como também em relações bilaterais, como em visitas à Espanha, Portugal, França e Alemanha (Brasil, 2004b). Ainda, sobre o mesmo tema, em 2004, foi realizado o Encontro de Líderes Mundiais para uma ação contra a fome e a pobreza, de iniciativa do governo brasileiro (Brasil, 2005b).

No âmbito da cooperação internacional, o primeiro governo Lula impulsionou relações entre o Brasil e países do continente africano, buscando o estreitamento das relações sul-sul, além de incentivar relações com a Rússia, a China e países árabes. De acordo com Cervo (2004, p.3) “Lula desejou o universalismo da política exterior: quis recuperar espaços perdidos na África e no mundo árabe e estabelecer alianças fortes com países emergentes, como a Índia, a China e a África do Sul”.

Com isso, em relação às relações com a África, o governo priorizou relações com a África Austral e os países de língua portuguesa (Brasil, 2004b). O objetivo brasileiro era o estreitamento das relações políticas, econômicas, sociais e culturais, visto a relação histórica entre o povo brasileiro e os povos africanos. Assim, ao longo do primeiro mandato de Lula foram celebrados acordos e projetos bilaterais entre Brasil e países africanos, tendo o Brasil o papel de prestador de cooperação técnica (Brasil, 2006b). Além disso, o governo iniciou um projeto de integração e cooperação trilateral entre o Brasil, África do Sul e Índia (IBAS), em

⁴⁷ Ao analisar os documentos de Mensagem ao Congresso Nacional entre os anos de 2004 a 2007 (Brasil, 2004b, 2005, 2006, 2007), observa-se ênfase da participação brasileira nos fóruns multilaterais mencionados.

⁴⁸ Não apenas o Brasil advogava por uma cadeira no CSNU, sendo isto de interesse do Grupo dos Quatro: Brasil, Índia, Alemanha e Japão. Esses países visavam a expansão do Conselho para a criação de novos assentos permanentes, visando uma maior representatividade a partir da realidade internacional pós-Guerra Fria.

2003 (Brasil, 2003), bem como manteve relações próximas com os Estados Unidos e a União Europeia.

Também foi de significativa importância para a política externa a presença brasileira no Haiti, a partir de 2004, participando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah). Com apoio da ONU e juntamente a outros países, foram feitos esforços para a reestruturação do Haiti após um período de insurgência. Assim, o Brasil enviou tropas ao Haiti e desenvolveu

importante programa de cooperação técnica com impacto sobre a agricultura familiar, a recuperação da estrutura aeroportuária, o treinamento em defesa civil, os esportes e a fabricação de artigos desportivos, o desenvolvimento florestal e a recuperação de áreas degradadas, a implantação de postos de saúde e o tratamento integral para portadores de Aids/HIV (Brasil, 2005b, p. 232).

A atuação brasileira no país centro-americano foi baseada na presença militar-reconciliação e política-desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2005b), cooperando com outros países para a implementação das ações supracitadas.

Sobre o meio ambiente, o Brasil participou de comissões e reuniões internacionais relacionadas ao clima, às mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável. O país se demonstrou favorável ao Protocolo de Kyoto sobre o clima, tendo interesse na implementação de ações previstas no Protocolo, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (Brasil, 2007b).

Na esfera econômica, o país participou de fóruns, cúpulas e discussões sobre o desenvolvimento econômico. Nas negociações da Rodada do Desenvolvimento em Doha, no Catar, “o Brasil tem procurado fazer com que os países em desenvolvimento tenham uma participação articulada e ativa e não fiquem dependentes das decisões tomadas em conjunto pela União Europeia e Estados Unidos” (Brasil, 2004b, p. 207), fortalecendo o discurso de uma maior atuação do sul global em questões internacionais. Além disso, a política externa brasileira procurou atuar na OMC, juntamente ao G-20, em prol da revitalização da Rodada de Doha e do multilateralismo (Brasil, 2005b). Nesse cenário, o Brasil demonstrou forte atuação em negociações sobre agricultura, em busca de atender seus interesses agrícolas (Brasil, 2005b).

De maneira geral, ao considerar a atuação internacional do Brasil no primeiro governo Lula, observa-se a construção de uma política externa guiada pela busca de autonomia estratégica, pela solidariedade com os países em desenvolvimento e pela valorização do multilateralismo como meio de reposicionamento global. Esses elementos, visíveis na defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU, no estreitamento das relações com a África e

a Ásia, na atuação na Rodada de Doha e na missão no Haiti, constituem um pano de fundo fundamental para compreender a postura brasileira no espaço sul-americano. O Mercosul, nesse contexto, não foi apenas um instrumento econômico, mas parte de um projeto político de afirmação regional e internacional. A partir dessa moldura, a próxima seção se volta à análise da política externa brasileira para a América do Sul e o Mercosul, buscando evidenciar como essas diretrizes globais se apresentaram na atuação do Brasil na América do Sul e no Mercosul.

5.1.2. A política externa do primeiro governo Lula para a esfera regional: a América do Sul e o Mercosul

Esta seção tem como objetivo analisar as diretrizes, iniciativas e desafios da atuação do Brasil frente ao Mercosul nesse período, destacando como a política regional foi mobilizada para articular interesses nacionais mais amplos, promover estabilidade geopolítica e projetar o país como um polo de liderança na América do Sul. Observa-se que, no primeiro governo Lula, a política externa brasileira para a América do Sul assumiu contornos estratégicos específicos, orientada por uma tentativa de consolidar a liderança regional do Brasil e de construir uma integração sul-americana autônoma e cooperativa. Dentro desse contexto, o Mercosul ocupou um lugar central, sendo concebido não apenas como um arranjo econômico, mas como uma plataforma político-diplomática fundamental para o reposicionamento do Brasil no espaço regional.

Com isso, a política externa brasileira para a América do Sul foi tratada como prioridade. Rubens Ricupero (2017, p. 608) observou que um dos pilares da política externa do governo foi “a edificação de espaço político-estratégico e econômico-social de composição exclusiva sul-americana [...], a partir da expansão gradual do Mercosul”. Tal objetivo não foi inédito e exclusivo ao governo Lula, sendo uma continuação da política externa do último presidente, Fernando Henrique Cardoso (Ricupero, 2017).

Nota-se que o país se empenhou para a cooperação e integração regional. Em mensagem ao Congresso Nacional, a presidência da República afirmou que, no mundo multipolar emergente, nem o Brasil, nem a América do Sul devem aceitar as imposições dos países desenvolvidos do norte, observando que:

A defesa dos nossos interesses exige a construção da unidade sul-americana e aliança estratégica com a Argentina. Daí a determinação de fortalecer o Mercado Comum do Cone Sul - Mercosul e de acelerar acordos comerciais e de infra-estrutura, com vistas à integração regional sul-americana. (Brasil, 2004b, p. 201).

Ademais, ressalta-se que durante o governo Lula, houve um claro empenho em revalorizar o papel do Brasil na arena internacional por meio de uma política externa mais ativa. O aumento das viagens presidenciais refletia a ambição de posicionar o país como um ator de destaque no cenário global, presente em fóruns internacionais, cúpulas multilaterais e no diálogo com lideranças estrangeiras. Essa estratégia envolvia o fortalecimento da diplomacia brasileira, especialmente no âmbito regional, com foco em aprofundar os laços com os países vizinhos e dar à América do Sul um lugar central na política externa, buscando elevá-la como um polo alternativo de poder no mundo (Braga, 2017).

Dessa forma, a ideia de uma identidade sul-americana integrada à política externa do Brasil não representava um esforço deliberado de reconfigurar a percepção da região, buscando consolidá-la como um espaço coeso e respeitado internacionalmente, distante dos estigmas associados ao atraso e ao subdesenvolvimento. A partir disso, tornou-se evidente a intenção do governo de revitalizar o Mercosul e de fomentar a integração regional em múltiplas dimensões, desde a economia até a cultura, passando por infraestrutura e segurança, com o objetivo de estabelecer uma base própria de poder regional e afirmar o papel de liderança do Brasil na região (Braga, 2017).

Assim, o Brasil buscou protagonismo regional, procurando liderar a região a partir de seus interesses. Para isso, o país participou de fóruns e reuniões regionais, em prol da cooperação e integração regional. Em 2003, esteve presente na reunião do comitê de direção executiva da iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), na presença de 12 ministros de Planejamento e Infra-Estrutura dos países sul-americanos, apresentando uma visão estratégica para a região (Brasil, 2004b).

O Brasil também se juntou a organismos vinculados ao Instituto Social Brasil-Argentina (ISBAC) em prol do combate à pobreza, promoção da integração regional e cooperação bilateral social (Brasil, 2004b). Além disso, o país promoveu reuniões sobre defesa e meio ambiente entre os países sul-americanos, como exemplo, em 2003, o Brasil sediou a primeira reunião de Ministros da Defesa no âmbito da América do Sul, além de, no mesmo ano integrar e incorporar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) aos parceiros da região (Brasil, 2004b).

A estratégia brasileira era intensificar a colaboração entre as nações da América do Sul, com o Brasil exercendo um papel de liderança nesse processo (Saraiva, 2010). Assim, foi observado não somente na consolidação do Mercosul, como também na Comunidade das Nações Sul-Americanas (Casa). A diplomacia de Lula procurou institucionalizar a

organização, formalizando-a em 2004 e realizando a primeira Reunião de Presidentes e Chefes de Governo da Casa em 2005. A prioridade na agenda da instituição foi abordar as assimetrias internacionais e incluir palestras sobre “diálogo político, integração física, meio ambiente, integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, promoção da coesão social, inclusão social e justiça social e telecomunicação” (Saraiva, 2010, p. 160, tradução própria⁴⁹). Nota-se que a Casa tornou-se União das Nações Sul-Americanas (Unasul) no segundo mandato de Lula, em 2008.

No que se refere ao Mercosul, observa-se uma participação brasileira ativa nas questões do Bloco. Com participação brasileira, logo em 2003, o Mercosul prosseguiu negociações com a União Europeia para a criação de uma zona de livre comércio. Como já explicitado no último capítulo, a intenção era fechar um acordo até 2004, com cronogramas e reuniões entre as partes (Brasil, 2024a). Desse modo, os grupos de interesse analisados, CNI e CNA, se portaram favoráveis ao acordo, mas com ressalvas ao método de negociação.

Ainda, o Brasil participou da implementação de determinados fóruns, conselhos e acordos no Mercosul. Em 2003 foram criados: o Fórum de Competitividade Mercosul de Madeira e Móveis e a Reunião de Ministros do Turismo do Mercosul. Também, em 2003, houve a promoção do Projeto Mercosul Social, o qual se alinhou ao projeto brasileiro contra a fome e a pobreza. Para o Projeto, o Brasil sugeriu a criação de um fundo internacional de combate a pobreza, além de sugerir a integração de programas sociais nas áreas fronteiriças e em alguns países vizinhos (Brasil, 2004b).

Expandindo a área de comércio do Bloco, foram realizados acordos com Estados para além do Mercosul, como, por exemplo: em 2003, o Acordo de Livre Comércio Mercosul-Peru, protocolado em 2005 junto à Associação Latino Americana de Integração (ALDI) (Brasil, 2004b, 2006); em 2004, os acordos de comércio preferencial com a Índia e a União Aduaneira da África Austral (SACU) e o início das negociações de acordos com o Egito e o Marrocos, além de entendimentos comerciais com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Brasil, 2005b); e em 2005, foram iniciadas negociações entre o Mercosul e o Conselho de Cooperação do Golfo em prol de um acordo de livre comércio entre as regiões (Brasil, 2006b).

Com o objetivo de equiparar as condições de competição dos membros do Mercosul, em 2005, foi criado o Fundo para Convergência Estrutural, com o intuito de beneficiar regiões

⁴⁹ Political dialogue, physical integration, the environment, energy integration, South American financial mechanisms, asymmetries, the promotion of social cohesion, social inclusion and social justice, and telecommunications.

com menor desenvolvimento, sendo ratificado pelos membros em 2006. O Brasil também deu início ao Projeto do Fundo Mercosul de Apoio à Integração Produtiva de Pequenas, Médias e Microempresas (Brasil, 2007b).

O Presidente Lula esteve a cargo da presidência pro-tempore do Mercosul entre julho de 2004 e janeiro de 2005, organizando e conduzindo cerca de 100 reuniões em foros oficiais do Bloco (Brasil, 2005b). Ao final do primeiro mandato, entre julho de 2006 a janeiro de 2007, o Brasil esteve no cargo novamente, realizando ações como o avanço na elaboração do Código Aduaneiro do Mercosul, a interconexão dos serviços aduaneiros por meio informático e a criação de um sistema de distribuição da receita alfandegária (Brasil, 2007b).

Em 2006, instituiu-se o Parlamento do Mercosul, entidade independente, representativa dos cidadãos do Mercosul. No mesmo ano, a Venezuela realizou um pedido ao Bloco para sua entrada como membro-permanente, Ricupero (2017, p. 619) observou que a decisão de agregar o país ao Mercosul foi um “exemplo de decisão com implicações de enorme gravidade para o futuro da união aduaneira, que aparentemente se deveu muito mais a afinidades ideológicas que a interesses comerciais”. Como observou-se no último capítulo, os grupos de interesse, CNI e CNA, se posicionaram críticos à esta adesão.

De modo geral, a política externa brasileira para a região sul-americana, principalmente para o Mercosul, teve como objetivo a construção de um projeto estratégico em busca de ressaltar os interesses econômicos e políticos do processo de integração regional, em prol da construção de parcerias estratégicas (Braga, 2017). Mesmo assim, pode-se observar que houve falhas no projeto brasileiro em utilizar o Mercosul como ponto de partida para a integração econômico-comercial para a América do Sul, na medida em que os objetivos econômicos e comerciais eram intangíveis e de longo prazo, como a construção da União Aduaneira (Ricupero, 2017). Observa-se que o aumento de divergências político-econômicas na América do Sul inviabilizou o aumento da integração e de uma cooperação mais densa. Por isso, o fortalecimento e expansão do Mercosul foi limitado e, assim, surgiram outras formas políticas de integração, como a Unasul (Ricupero, 2017).

A atuação do Brasil no âmbito regional durante o primeiro governo Lula revelou uma política externa orientada pelo fortalecimento da integração sul-americana, com o Mercosul desempenhando um papel central como instrumento de articulação política, econômica e simbólica. A ênfase na cooperação Sul-Sul, na autonomia regional e na liderança brasileira estruturou uma abordagem que buscava reposicionar o Brasil como referência continental. No entanto, os limites institucionais do bloco, as assimetrias entre os membros e a instabilidade política regional impuseram obstáculos à consolidação desse projeto.

Dessa forma é possível inferir que as ações e decisões de política externa estiveram em consonância com os interesses e preferências do Executivo. Como explicitado no Capítulo 3, era de grande interesse tanto por parte do Presidente, quanto pelo Ministro das Relações Exteriores, incentivar a integração regional, sendo o Mercosul central para isso. Ademais, é possível observar o alinhamento das decisões do Executivo e interesses Legislativo, como já descrito 8 acordos relativos ao Mercosul foram aprovados pelo Congresso Nacional do governo Lula, entre 2003 e 2006. Por exemplo, em 2005 foi aprovado no Mercosul o Fundo para Convergência Estrutural e logo em 2006 o acordo foi ratificado pelo Legislativo. Por fim, os grupos de interesse contribuíram de forma pontual para o rumo das negociações do tratado Mercosul e União Europeia, mesmo que suas críticas à adesão venezuelana ao bloco não tenham surtido efeitos práticos na decisão do Executivo.

Portanto, compreende-se que participação doméstica influenciou as decisões de política externa para o Mercosul, sendo a participação do Executivo mais expressiva, visto seu papel de formulador da política externa. Ainda, a centralidade do papel presidencial nas decisões do Mercosul, característica do inter presidencialismo (Malamud 2010), evidencia a relevância do Presidente como ator central para a integração do bloco. Um exemplo disso é o papel exercido por Lula ao ocupar a presidência *pro-tempore* do bloco nos anos de 2004 e 2006, bem como sua participação nas reuniões da Cúpula do Mercosul e visitas aos Estados-membros do bloco⁵⁰. A partir do exposto, a próxima seção tratará sobre as ações e decisões do governo Bolsonaro.

5.2. O Governo Bolsonaro e o nível internacional

Para a compreensão da política externa do governo Bolsonaro, é fundamental analisar o contexto internacional no período de sua gestão. O cenário global entre 2019 e 2022 foi marcado por transformações políticas, econômicas e sanitárias profundas, que influenciaram diretamente as decisões e orientações adotadas pelo Brasil. Assim, entender esse ambiente externo é essencial para compreender as escolhas estratégicas do governo brasileiro para a política externa.

Observa-se no cenário internacional a ascensão do movimento de extrema-direita, com a eleição de líderes (como Donald Trump nos Estados Unidos, em 2016) com ideais que priorizam o nativismo, o autoritarismo e o populismo (Muddle, 2019). Muddle (2019) define

⁵⁰ Dados explicitados na pesquisa quantitativa do Capítulo 2, seção 2.5.

o nativismo como a combinação entre o nacionalismo e a xenofobia, na qual apenas os nativos daquele país são merecedores do usufruto de direitos políticos. Já o autoritarismo é entendido como o objetivo de uma sociedade ordenada, na qual violações às autoridades devem ser severamente punidas. E, por fim, o populismo está relacionado à ideia de dois grupos na sociedade: o povo puro e a elite corrupta, na qual o líder (populista) é a maior representatividade do povo no poder, a voz do povo, sendo assim, deve expressar a vontade geral da população.

A ascensão de Bolsonaro à presidência ocorreu em meio ao crescimento dos ideais da extrema-direita globalmente. No caso brasileiro, mesmo possuindo suas próprias características e raízes nacionais, a extrema-direita inspirou-se nos moldes estadunidenses (Casarões, 2022). Essa conexão explica a tentativa de legitimação do bolsonarismo a partir das vitórias da extrema direita norte-americana, visto que, como manifestações concomitantes de uma onda global da extrema direita, a ascensão de Bolsonaro dificilmente teria ocorrido sem o contexto internacional favorável proporcionado pela eleição de Donald Trump, o que envolveu desde o compartilhamento simbólico de estratégias até formas materiais de apoio, incluindo o envolvimento de grupos próximos ao governo norte-americano (Casarões, 2022).

Sendo assim, devido à eleição de um presidente com características da extrema-direita, a política externa brasileira foi marcada pelas pautas desta ideologia, observada também, para além dos EUA, em governos como o de Benjamin Netanyahu em Israel e Viktor Orbán na Hungria (Casarões, 2020). Como será observado na próxima seção, essa influência marcou a aproximação brasileira para com esses e outros países com líderes de direita.

Ademais, entre 2020 e 2021, o mundo passou pela pandemia do coronavírus. A pandemia, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, teve início com notificações de casos de pneumonia de origem desconhecida em Wuhan, na China, no final de 2019. Inicialmente classificada como uma emergência de saúde pública internacional, a situação evoluiu rapidamente para uma pandemia, mobilizando a comunidade internacional a adotar medidas de contenção e cooperação científica. No entanto, no início da pandemia, diante da escassez de dados confiáveis e da suspeita de subnotificação por parte do governo chinês (Calil, 2021), muitos países hesitaram em implementar políticas de contenção mais rigorosas.

Essa hesitação ficou evidente em países como a Itália, onde campanhas rejeitaram o distanciamento social. O resultado foi um aumento vertiginoso de casos e óbitos, obrigando o país a adotar medidas severas a partir de março de 2020, que mostraram resultados positivos já em junho (Calil, 2021). O exemplo italiano foi determinante para a mudança de postura de

outros governos, que abandonaram a ideia de imunidade coletiva pela contaminação e passaram a adotar políticas contencionistas. Ainda assim, líderes como Donald Trump, nos Estados Unidos, continuaram a minimizar os riscos, atribuindo a pandemia a fatores externos e deixando as medidas de contenção a cargo dos estados.

Em um segundo momento, a partir da implementação de medidas de combate ao vírus, como o *lockdown*, gerou-se a preocupação com o comércio exterior e os fluxos econômicos globais. Devido ao cenário de crise sanitária e medidas de afastamento, observou-se um aumento da crise econômica, a qual afetou o comércio e os serviços, aumentando o desemprego e a pobreza (Meira, *et al*, 2021). Desse modo, diversas tarifas sobre importação e exportação ao redor do mundo foram diminuídas ou zeradas, em prol do fomento do comércio exterior, principalmente para itens relacionados à pandemia como equipamentos e insumos médicos e medicamentos (Meira, *et al*, 2021).

Em suma, o contexto internacional no qual o governo Bolsonaro se inseriu teve impacto direto na forma como o Brasil conduziu sua política externa, inclusive em relação ao Mercosul. A aproximação com lideranças de extrema-direita em outros países gerou uma inflexão ideológica que desvalorizou os princípios históricos de integração regional e cooperação multilateral. A pandemia da COVID-19, por sua vez, evidenciou tanto a necessidade quanto às dificuldades de uma resposta coordenada entre os países, afetando fluxos econômicos e sanitários. Portanto, entender esse contexto internacional é fundamental para compreender os limites e seus impactos sobre a política externa brasileira, não apenas para o âmbito internacional, como também regional sul-americano.

5.2.1. Um breve apanhado da política externa do governo Bolsonaro para o âmbito internacional

A partir do contexto internacional apresentado, analisa-se então a política externa do governo Bolsonaro. É importante compreender que em seu governo dois ministros estiveram à frente do Ministério das Relações Exteriores e da política externa brasileira, ocasionando certos redirecionamentos políticos.

Como já visto no Capítulo 3, Ernesto Araújo foi o Chanceler brasileiro entre janeiro de 2019 e março de 2021, se alinhando aos interesses e preferências do líder do Executivo, com ideais conservadores e “anti-ideológicos”, ressaltando a importância do comércio exterior e do bilateralismo para o Brasil. Com sua saída, Carlos Alberto França foi nomeado Ministro das Relações Exteriores, divergindo-se, de certa forma, dos interesses iniciais do

Presidente da República. Devido à seriedade da pandemia do coronavírus, enfrentada principalmente em 2020 e 2021, bem como questões ambientais internas na Amazônia, França direcionou o discurso da política externa brasileira com foco no campo da saúde, economia e desenvolvimento sustentável.

Primeiramente, observa-se que o governo Bolsonaro procurou reformular o Itamaraty e a política externa brasileira. Conforme é mencionado em Mensagem ao Congresso Federal em 2020, o objetivo da política externa brasileira seria de “resgatar os anseios e ideais do povo brasileiro, de modo a proporcionar benefícios concretos para o cidadão e lançar fundamentos de uma nova identidade internacional do Brasil, fundada na democracia, na liberdade, no patriotismo e na prosperidade.” (Brasil, 2020c, p. 130). Como o chanceler Ernesto Araújo afirmou em seu discurso de posse, era de interesse brasileiro para a política externa retirar a “ideologia” do Itamaraty e reformular o Ministério. Com isso, o Ministério das Relações Exteriores procurou desenvolver a política externa a partir da inserção competitiva; projeção de imagem; direitos humanos e política multilateral; interesses nacional na esfera ambiental; relações bilaterais estratégicas; democracia e segurança na América do Sul; e adensamento das parcerias extrarregionais (Brasil, 2021f).

Ao observar o multilateralismo da política externa do governo de Bolsonaro, nota-se que o país participou de fóruns multilaterais e organizações internacionais como o BRICS, o G20, OMC e a ONU, sendo destaque o almejo da participação brasileira na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na ONU, o Brasil procurou a continuação dos trabalhos ao lado da Alemanha, Japão e Índia em busca da reforma do Conselho de Segurança (CSNU). Em 2022, o país iniciou o mandato para o biênio 2022-2023 no CSNU. Observou-se, também, o alinhamento brasileiro aos Estados Unidos em votações na ONU, como o voto brasileiro contra a Palestina no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e o voto contra a resolução da ONU que condena o embargo à Cuba, ambos em 2019. O voto a favor de Israel e contra o povo palestino representou a primeira vez que o Brasil votou contra os palestinos na ONU (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021).

Com relação ao BRICS, o Brasil exerceu sua presidência de turno no ano de 2019, agindo em campos considerados prioritários como a ciência, tecnologia, inovação e economia digital (Brasil, 2020c). Além disso, em 2021, o Presidente da República reafirmou a importância da parceria do BRICS, frisando a importância da ampliação do Novo Banco de Desenvolvimento; do combate à COVID-19; entre outros acordos de parceria e cooperação multilateral (Brasil, 2022c).

No que se refere ao comércio exterior e economia, o Brasil demonstrou que a promoção do agronegócio para o exterior era central para a diplomacia do país. Assim, o governo participou de eventos internacionais em busca de uma maior inserção do país na área, como a participação na Expo Dubai em 2021. Na Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil atentou-se às discussões sobre a reforma e fortalecimento da Organização, enfatizando a recuperação dos fluxos comerciais para o período pós-pandemia, bem como o estímulo ao investimento e estabelecimento de condições equitativas para o comércio internacional de bens e serviços (Brasil, 2021f).

Ademais, logo no início do mandato de Bolsonaro, em 2019, o governo brasileiro procurou acordar com os Estados Unidos sua adesão à OCDE, obtendo respaldo do país americano no início de 2020, quando o governo estadunidense formalizou o apoio ao ingresso prioritário do Brasil na Organização (Brasil, 2020c). De modo geral, a membresia à OCDE foi um dos pontos centrais da política externa do governo Bolsonaro, visto que, de acordo com Mensagem ao Congresso Nacional, a membresia do Brasil à Organização “permitirá ao País influenciar padrões normativos que acabam por consolidar-se em escala global e abrir-se a boas práticas em áreas que vão da gestão do Estado ao manejo de recursos naturais” (Brasil, 2022c, p. 176).

Já, no G20, o Brasil almejava normas mais rigorosas para combater as restrições protecionistas e os subsídios do comércio de produtos agrícolas, além de buscar acordos relacionados à facilitação de investimentos; comércio eletrônico; e regulamentação de serviços (Brasil, 2022c). No que se refere à questão da pandemia, em março de 2020, Jair Bolsonaro apoiou a decisão do grupo em dedicar esforços para impedir a interrupção dos fluxos comerciais e das cadeias produtivas globais (Brasil, 2021f).

No plano das relações bilaterais, o Brasil manteve relações com diversos países parceiros, como a China, Rússia, Japão, países árabes e africanos, e, em especial, os Estados Unidos e Israel, considerados “parceiros fundamentais ao Brasil” (Brasil, 2019, p. 131). De maneira geral, as relações bilaterais brasileiras focaram em acordos comerciais, de investimentos e cooperação econômica.

É importante mencionar o alinhamento e aproximação ideológica do governo Bolsonaro aos governos de direita e extrema-direita como Benjamin Netanyahu (Israel), Sebastián Piñera (Chile), Viktor Orbán (Hungria) e, principalmente, Donald Trump (EUA). Observou-se uma subordinação brasileira aos estadunidenses, visto que, apesar do discurso nacionalista domesticamente, existia uma subserviência de Bolsonaro à Trump. Era perceptível um alinhamento da política externa brasileira aos ideais trumpistas, como

“posturas negacionistas em matéria ambiental, os ataques à OMS, a reprovação da agenda de defesa dos direitos humanos e o abandono do Pacto Global das Nações Unidas para Migração” (Azzi; Frenkel, 2021). Com a eleição da oposição de Trump à presidência dos Estados Unidos, Joe Biden, em 2020, as relações com os EUA diminuíram, ampliando o isolamento internacional brasileiro (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021).

No que se refere à saúde e ao combate à COVID-19, o governo Bolsonaro adotou uma postura marcada pelo negacionismo e pela ausência de coordenação nacional (Calil, 2021). Apesar de o Brasil ter possuído tempo para se preparar, o presidente resistiu a medidas como isolamento social e *lockdown*, desautorizou orientações do Ministério da Saúde e minimizou a gravidade do vírus, chegando a divulgar desinformações sobre tratamentos como a cloroquina (Calil, 2021). A resposta federal foi tardia e fragmentada, com medidas mais rigorosas ficando sob responsabilidade de estados e municípios (CNS, 2020). Essa condução contribuiu para o agravamento da crise sanitária e para a perda de credibilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia.

Com a ascensão de Carlos França a Ministro das Relações Exteriores, a diplomacia da saúde foi intensificada, procurando assegurar o fornecimento de doses das vacinas contra o vírus e dos ingredientes farmacêuticos ativos. Assim, o país trabalhou junto a atores centrais da produção da vacina como China, EUA, Índia e Reino Unido. Além disso, na OMS e na OMC, o governo brasileiro concentrou esforços em busca da eliminação dos obstáculos que ainda impedem a ampla distribuição de imunizantes e insumos médicos. Ademais, as doações recebidas e feitas pelo Brasil de equipamentos, medicamentos, insumo e vacinas para combate à pandemia, foi administrada pela Agência Brasileira de Cooperação, envolvendo diversas relações bilaterais, como o recebimento de doações da China, EUA, Reino Unido, entre outros; e doações feitas pelo Brasil para países da América Latina, África e Ásia (Brasil, 2022c).

Com relação ao meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, em 2020, o país participou da Cúpula da Biodiversidade, sendo assegurado o compromisso financeiro brasileiro para a proteção da biodiversidade (Brasil, 2021f). Como parte do projeto de desenvolvimento sustentável do Chanceler Carlos França, o país atuou como mediador entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em discussões sobre o Artigo 6º do Acordo de Paris, além de articular outros acordos sobre o desenvolvimento sustentável, como o Marco Global da Biodiversidade Pós-2020 da COP 15 da Convenção sobre Diversidade Biológica (Brasil, 2022c).

Mesmo assim, observou-se grande negacionismo do governo em relação às mudanças climáticas, como a ameaça de saída do Acordo de Paris e a desistência de sediar a Conferência do Clima (COP 25), em 2019. Ainda, domesticamente, por meio do Decreto nº 9.806/2019, que alterou a estrutura do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o governo Bolsonaro praticamente excluiu a participação da sociedade civil nas decisões sobre a política ambiental do país (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021).

Em síntese, a política externa do governo Bolsonaro foi marcada por um reposicionamento institucional do Itamaraty, pela tentativa de imprimir uma nova identidade internacional ao Brasil e pela ênfase no pragmatismo econômico e no bilateralismo. A pandemia da COVID-19 representou um fator determinante no redirecionamento de prioridades. Já no plano multilateral, o país manteve presença em fóruns como BRICS, G20, ONU e OMC, com destaque para a busca de adesão à OCDE. A alternância entre os chanceleres Ernesto Araújo e Carlos França também refletiu mudanças de ênfase e estratégias, demonstrando que a política externa no período, embora ideologicamente marcada, foi gradualmente condicionada por pressões internas e internacionais. Com isso, a próxima seção tratará da política externa para o âmbito regional e do Mercosul.

5.2.2. A política externa do governo Bolsonaro para a esfera regional: a América do Sul e o Mercosul

Ao observar a política externa do governo Bolsonaro para a América do Sul, observa-se um interesse puramente econômico com o Mercosul e uma preocupação sobre a “ideologia” e a “anti-democracia” presente na região. A política externa brasileira no cenário sul-americano foi marcada por uma reconfiguração das prioridades regionais, orientada por um alinhamento ideológico de extrema-direita e por uma retórica de rejeição a instituições e mecanismos multilaterais previamente estabelecidos. Nesse contexto, o Brasil buscou redefinir suas relações com os países vizinhos, priorizando alianças com governos conservadores e adotando uma postura crítica frente a iniciativas regionais associadas à integração progressista. A política externa sul-americana passou a refletir não apenas os interesses estratégicos do Estado, mas também os imperativos políticos e simbólicos do governo Bolsonaro, que instrumentalizou pautas como o anticomunismo e a defesa da democracia para consolidar sua base de apoio doméstico e se posicionar no tabuleiro geopolítico regional.

Logo no início do mandato, em 2019, foi criado o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América (Prosul), bloco regional centrado no diálogo entre os líderes sul-americanos (Brasil, 2020c). A criação do bloco tinha como proposta o fortalecimento e a renovação da integração regional da América do Sul e contou com a participação do Brasil, Chile, Colômbia, Argentina, Peru e Paraguai, países que contaram com a ascensão da direita em seus governos (Correa; Silva, 2023).

Observa-se que poucas semanas antes da criação do Prosul, o Itamaraty denunciou o Tratado Constitutivo da UNASUL (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021). Assim, esse movimento de criação do bloco é visto como uma tentativa de esvaziamento da UNASUL, bloco regional criado no segundo governo Lula, em 2008, e do qual o Brasil saiu no governo Temer em 2018 (Correa; Silva, 2023). Nota-se que a UNASUL contava com objetivos semelhantes aos do Prosul, a construção da confiança e interlocução entre seus integrantes (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021).

Ainda no âmbito do multilateralismo regional, em 2020, Bolsonaro retirou o Brasil da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). De maneira geral, observa-se que “a ideia de uma integração ampliada para além das dimensões econômica e comercial, que contemplava aspectos sociais e de infraestrutura posta em movimento a partir de 2003, foi rechaçada pelo governo” (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021, p. 44).

Ademais, o Brasil se mostrou em prol da redemocratização da Venezuela, juntamente aos parceiros do Grupo de Lima (Brasil, 2020c). Todavia, observa-se que Bolsonaro considerava a Venezuela como um país inimigo da América do Sul, procurando isolar o governo de Maduro (Maringoni, 2021 *apud* Correa; Silva, 2023). Além disso, Bolsonaro trouxe a pauta venezuelana em seus discursos de maneira radical, estigmatizando o país e ressaltando que o Brasil não viraria Venezuela caso ele fosse eleito, isto é, o Brasil não se tornaria comunista. Assim, observa-se que a pauta da promoção da “democracia” e do “anti-comunismo” foram tópicos centrais da política brasileira, tanto doméstica quanto externa, visto que, com a adoção de uma política externa hostil à Venezuela de Maduro, o plano internacional foi instrumentalizado para gerar capital político no plano doméstico, sobretudo em contextos de disputa eleitoral (Schutte, Fonseca e Carneiro, 2019).

Outrossim, devido ao alinhamento à países com lideranças de direita, fato presente internacional e regionalmente, as relações com a Argentina se tornaram turbulentas. Com eleições em 2019, Bolsonaro apoiou a reeleição do presidente argentino Mauricio Macri. A vitória da oposição de Macri, para Bolsonaro, significaria ter “uma outra Venezuela” no continente sul-americano (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021). Assim, com a vitória da

oposição, Alberto Fernández, Bolsonaro hostilizou sua vitória e não compareceu à posse do novo presidente.

Todos esses fatores regionais, bem como os internacionais, influenciaram diretamente a política externa brasileira para o Mercosul. Como Bressan, Menezes e Ribeiro (2021, p. 35) observam, as posições assumidas pelo governo Bolsonaro frente ao Bloco “oscilaram entre o flerte com uma possível saída do acordo regional (ecoando argumentos nacionalistas), passando pela retórica de que o Mercosul seria muito ideológico e voltando à velha e vaga proposta de flexibilização do acordo”. Observa-se que o flerte em relação a saída brasileira do bloco deu-se a partir a eleição do presidente Alberto Fernández na Argentina, em 2019, visto por Bolsonaro como apoiador do ex-presidente Lula, como ele relatou no Palácio da Alvorada:

O atual candidato que está à frente na Argentina, ele já esteve visitando o [ex-presidente] Lula, já falou que é uma injustiça ele estar preso, já falou que quer rever o Mercosul. Então o Paulo Guedes, perfeitamente afinado comigo, falou que se criar problema, o Brasil sai do Mercosul, e está avalizado (Verdélío, 2019).

Desse modo, a posição brasileira frente ao Mercosul gerou descontentamento para determinados grupos políticos e setores da sociedade civil, mas ao mesmo tempo agradou determinados apoiadores do governo. Como observado no Capítulo 4, a CNI demonstrou descontentamento com a possibilidade de saída do Brasil do Bloco, o que levou à publicação de um documento sobre os impactos jurídicos que esta saída traria ao país.

Ademais, observa-se uma divergência entre os interesses brasileiros para o bloco e os interesses argentinos. Nota-se que Bolsonaro apoiou uma flexibilização dos acordos comerciais e uma maior liberdade comercial do Mercosul, enquanto o governo argentino de Fernández tinha interesse no fortalecimento do bloco de maneira conjunta, rejeitando soluções individuais. Ainda, Ernesto Araújo se preocupava com os interesses argentinos para o Mercosul, afirmando que os argentinos impuseram barreiras e travaram o funcionamento do bloco (Bressan, Menezes e Ribeiro, 2021). Com isso, é possível observar: enquanto Fernández buscava por uma integração regional para além de questões comerciais no Mercosul, Bolsonaro enxergava o bloco como meio econômico e comercial.

Um dos temas centrais tratados no Mercosul foi a finalização das negociações comerciais entre União Europeia e Mercosul. Mesmo assim, a assinatura do acordo entre os blocos não significou o fim do processo negociador, visto novas barreiras políticas advindas dos europeus (Bressan; Menezes; Ribeiro, 2021), como foi explicitado no Capítulo 4.

Além disso, o governo Bolsonaro mencionou ter trabalhado em prol do fortalecimento democrático do Mercosul, da ampliação da competitividade, da abertura comercial e dos

benefícios aos cidadãos dos países-membros do bloco, como afirmou Bolsonaro na LVII Cúpula do Mercosul, em 2020 (Brasil, 2021f). O governo também demonstrou interesse em negociações de livre comércio entre o Mercosul e os países da América Central e Caribe (Brasil, 2021f).

Com o intuito de modernizar o bloco, o Brasil se esforçou para a redução da Tarifa Externa Comum (TEC) e a celebração de novos acordos internos, como o acordo de facilitação de comércio eletrônico, em 2021 (Brasil, 2022c). Em 2021, na reunião de chefes de Estado do Mercosul, quando Bolsonaro defendeu os pontos mencionados acima, observou-se discordância entre os membros sobre essas pautas, visto que, enquanto o presidente brasileiro defendia a flexibilização das regras para acordos com parceiros externos do bloco, o presidente argentino a criticava (Bressan, Menezes e Ribeiro, 2021).

De modo geral, a política externa brasileira para a América do Sul no governo Bolsonaro revelou uma orientação pragmática seletiva, guiada por afinidades ideológicas e por objetivos político-eleitorais domésticos. O esvaziamento de fóruns como a UNASUL, acompanhado da promoção de novas instâncias como o Prosul, demonstra uma ruptura com o modelo de integração regional ampliada vigente nos governos anteriores. No âmbito do Mercosul, a defesa da flexibilização e da abertura comercial contrapôs-se aos interesses integracionistas argentinos, revelando divergências estruturais no bloco. Assim, o período bolsonarista representou um redirecionamento da política regional brasileira, marcado pela substituição do multilateralismo cooperativo por uma diplomacia de viés ideológico e por uma crescente instrumentalização da política externa em função das disputas internas.

Infere-se então que as ações e decisões de política externa traduziram os interesses e preferências do Executivo. Como já visto no Capítulo 3, houve determinadas divergências entre os atores do Executivo (Presidente e Ministro das Relações Exteriores), justamente pelo fato da alteração do Ministro em meio ao mandato do ex-presidente Bolsonaro. Nota-se um ajuste nas preferências do Executivo, de forma a responder às questões externas como saúde e meio ambiente. Todavia, frente às questões do Mercosul, observa-se que as ações e decisões se alinharam aos interesses e preferências do Executivo, considerando-o como meio de ganhos econômicos.

Ademais, é possível observar o afastamento entre as ações do Executivo e os interesses do Legislativo, como já analisado no Capítulo 3, dos 11 acordos promulgados no mandato de Bolsonaro, nenhum acordo no âmbito do bloco foi aprovado pelo Congresso Nacional ao longo de seu governo. Relativo aos grupos de interesse, observa-se um maior alinhamento entre as ações e decisões do Executivo e os interesses da CNI e CNA. Por mais

que em momentos a CNI tenha criticado as ações do governo, como no caso do flerte com a saída do Brasil do Mercosul, o empresariado industrial também comemorou a conclusão do acordo entre Mercosul e União Europeia, bem como defendeu a flexibilização do Mercosul. A CNA seguiu pela mesma linha, além de advogar pela reforma da TEC, assim como o Executivo. Todavia, observa-se que ambos os grupos se alinharam ao Executivo a partir de interesses econômicos.

Desse modo, pode-se compreender que a participação doméstica contribuiu com as decisões de política externa para o Mercosul, tendo o Executivo como o principal formulador da política externa. Mesmo sem aprovação de acordos sobre o Mercosul pelo Congresso Nacional entre 2019 e 2022, o então Presidente promulgou outros acordos aprovados previamente, bem como participou das Cúpulas do Mercosul e realizou visitas aos Estados-membros⁵¹, mantendo a tradição inter presidencialista do bloco (Malamud, 2010), mesmo que a partir de interesses e decisões puramente voltadas às questões econômicas do Bloco. Com isso, a próxima seção realizará a comparação do nível internacional entre os governos analisados.

5.3. Comparando o nível internacional dos governos Lula e Bolsonaro

A partir do que foi apresentado, realiza-se então a análise comparada do nível internacional dos governos Lula (2003-2006) e Bolsonaro (2019-2022). É possível observar projetos de inserção internacional profundamente distintos, orientados por visões divergentes sobre o papel do Brasil no cenário global e regional. Enquanto Lula articulou uma política externa pautada pelo forte multilateralismo, pela solidariedade Sul-Sul e pela valorização da integração regional como instrumento de autonomia estratégica, Bolsonaro priorizou o alinhamento ideológico a governos de direita e uma retórica de anticomunismo e nacionalismo que instrumentalizou o campo internacional para objetivos domésticos.

No plano internacional, Lula adotou uma postura ativa e universalista, inserindo o Brasil em múltiplos fóruns multilaterais e defendendo a reforma da governança global, em especial do Conselho de Segurança da ONU. Buscou ampliar as parcerias com países do Sul Global, sobretudo África, América Latina e Ásia, promovendo uma diplomacia de cooperação voltada ao desenvolvimento e à solidariedade. Já, Bolsonaro rompeu com a tradição universalista da diplomacia brasileira, alinhando-se de forma ideológica aos Estados Unidos de Donald Trump, a Israel e a governos populistas de direita. A retórica de combate à

⁵¹ Dados explicitados na pesquisa quantitativa do Capítulo 2, seção 2.5.

“ideologia globalista” revelou uma guinada liberal-conservadora e ocidentalizante, ainda que o pragmatismo comercial tenha permanecido em certos momentos, como nas negociações com o BRICS e a China.

Já no nível regional, o contraste entre os governos torna-se ainda mais nítido. O governo Lula investiu na construção de uma identidade sul-americana baseada em valores compartilhados de cooperação, inclusão e desenvolvimento, posicionando o Brasil como liderança legítima e promotora de integração. Apostou no fortalecimento do Mercosul e na criação de mecanismos como a UNASUL, que buscava uma integração multidimensional, incluindo infraestrutura, segurança e coesão social. Em oposição, o governo Bolsonaro desarticulou a arquitetura regional construída nos anos anteriores, retirando o Brasil da CELAC, e promovendo o Prosul como alternativa ideologicamente alinhada à direita continental. A retórica regional foi marcada pelo antagonismo à Venezuela e pela tentativa de isolamento de governos progressistas, como o de Alberto Fernández na Argentina.

No que se refere ao Mercosul, Lula via o bloco como uma plataforma política e estratégica para a projeção do Brasil na América do Sul e no mundo. Incentivou sua ampliação e aprofundamento institucional, com foco em políticas sociais e no combate às assimetrias. Já Bolsonaro adotou uma visão economicista e instrumental do bloco, propondo sua flexibilização e criticando sua suposta ideologização. A relação com a Argentina ilustra bem essa ruptura: enquanto Lula aprofundou a aliança estratégica com o país vizinho, Bolsonaro hostilizou o governo de Fernández e tentou impor uma agenda unilateral de liberalização comercial.

Desse modo, com o objetivo de analisar comparativamente os governos estudados, foram determinadas categorias de análise para a compreensão comparada da política externa brasileira para os âmbitos internacional e regional. Observa-se então a tendência ao multilateralismo de cada um dos governos; promoção da integração regional; a centralidade temática da política externa para o internacional, regional e Mercosul; e o alinhamento das ações e decisões de política externa com os interesses e preferências do Executivo, Legislativo e grupos de interesse.

Quadro 15 - Análise comparada sobre o nível internacional e regional

Categoria de Análise	Governo Lula (2003-2006)	Governo Bolsonaro (2019-2022)
-----------------------------	---------------------------------	--------------------------------------

Tendência ao multilateralismo	Forte valorização do multilateralismo. Participação ativa na ONU, OMC, G20, BRICS. Defesa da reforma do CSNU e maior inclusão dos países do Sul Global.	Participação nos fóruns multilaterais, mas com alinhamento ideológico seletivo (ex: voto contra Palestina). Defesa da reforma do CSNU; prioridade à OCDE e crítica à “ideologização” das instituições multilaterais.
Promoção da integração regional	Integração vista como projeto estratégico. Criação da Casa/UNASUL, estímulo à IIRSA, fortalecimento da identidade sul-americana.	Rejeição a mecanismos anteriores, como a UNASUL. Criação do Prosul com base ideológica. Integração seletiva e pragmática, com base em afinidade política.
Centralidade temática da política externa para o internacional	Inserção ativa no sistema internacional. Valorização da cooperação Sul-Sul, atuação no Haiti, protagonismo na OMC e no combate à fome e à pobreza.	Enfoque na imagem internacional do país como “conservador e próspero”. Alinhamento a governos de direita (EUA, Israel), defesa de interesses econômicos e busca por prestígio na OCDE.
Centralidade temática da política externa para o regional	América do Sul tratada como prioridade geoestratégica. Cooperação com todos os vizinhos, independentemente da ideologia. Liderança regional ativa.	América do Sul instrumentalizada como arena ideológica. Hostilidade à Venezuela. Diplomacia voltada ao fortalecimento de aliados de direita.
Centralidade temática da política externa para o Mercosul	Mercosul visto como projeto político e social. Reforço institucional, combate às assimetrias e integração solidária.	Mercosul tratado como instrumento comercial. Propostas de flexibilização, tensões com a Argentina e defesa de abertura.

<p>Alinhamento entre as ações e decisões da PEB com os interesses e preferências do Executivo para o Mercosul</p>	<p>Elevado alinhamento entre Lula e o MRE. A política externa refletiu claramente as diretrizes presidenciais voltadas ao multilateralismo, à integração regional e ao fortalecimento das relações Sul-Sul. Celso Amorim compartilhou e operacionalizou os valores humanistas, desenvolvimentistas e cooperativos do presidente, sem divergências perceptíveis.</p>	<p>O alinhamento foi forte no início do governo, com Ernesto Araújo seguindo fielmente a orientação ideológica do presidente. A política externa priorizou relações bilaterais com países de direita, combate ao “globalismo” e apoio ao agronegócio. No entanto, com a pandemia da COVID-19 e a nomeação de Carlos França, observou-se um distanciamento parcial entre o Itamaraty e Bolsonaro, com ênfase diplomática mais pragmática e moderada.</p>
<p>Alinhamento entre as ações e decisões da PEB com os interesses e preferências do Legislativo para o Mercosul</p>	<p>Potencial convergência: o Congresso aprovou 8 acordos relacionados ao Mercosul, entende-se que uma maior coalizão com o Executivo determinou uma maior quantidade de acordos aprovados.</p>	<p>Potencial distanciamento: nenhum acordo relativo ao Mercosul foi aprovado entre 2019 e 2022, entende-se que a coalizão pontual e seletiva com o Executivo contribuiu para a não aprovação de acordos.</p>

<p>Alinhamento entre as ações e decisões da PEB com os interesses e preferências dos grupos de interesse para o Mercosul</p>	<p>Alinhamento parcial. CNI e CNA apoiaram o acordo Mercosul-UE, mas criticaram determinadas decisões da PEB.</p>	<p>Maior alinhamento. CNI e CNA apoiaram a flexibilização do Mercosul e a reforma da TEC.</p>
--	---	---

Fonte: Elaboração própria (2025).

Apesar das diferenças, é possível identificar elementos em comum pontuais, como a busca por maior protagonismo brasileiro em fóruns multilaterais, ainda que sob racionalidades distintas, e a manutenção de certo pragmatismo nas relações econômicas com parceiros relevantes, como EUA e União Europeia. Entretanto, essas similaridades são marcadas por reorientações substantivas na forma e no conteúdo da política externa. Ademais, cabe mencionar que, mesmo com a distância temporal entre os governos, é possível observar a continuidade de temas não solucionados em ambos os governos, como a advocacia pela participação do Brasil como membro no Conselho de Segurança da ONU e o acordo entre União Europeia e Mercosul, presente no primeiro governo Lula e pauta importante para o governo Bolsonaro.

Responde-se então a pergunta-problema, tendo em vista as ações e decisões de política externa: como as dinâmicas domésticas no primeiro governo Lula e no governo Bolsonaro influenciaram a formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional no âmbito do Mercosul?

Hipotetizou-se que a configuração doméstica moldou estratégias de política externa e abordagens à integração regional para o Mercosul divergentes para os dois governos, para além das diferenças ideológicas. Desse modo, evidenciou-se que as dinâmicas domésticas

desempenharam papel determinante e diferenciador na formulação da política externa brasileira voltada à integração regional no âmbito do Mercosul.

Durante o governo Lula, observou-se uma sinergia entre os principais atores domésticos que favoreceu a consolidação de uma política externa voltada à integração regional. O Executivo, sob a liderança de Lula e com a atuação coesa do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, priorizou a América do Sul como eixo estruturante da inserção internacional do Brasil, articulando-a a um projeto mais amplo de cooperação Sul-Sul e de fortalecimento do multilateralismo. O Legislativo, por sua vez, mostrou-se colaborativo, aprovando oito acordos relacionados ao Mercosul e apoiando iniciativas voltadas à ampliação e institucionalização do bloco. Ademais, grupos de interesse como a CNI e a CNA manifestaram interesses pontuais ao Mercosul. Mesmo criticando as ações governamentais em determinados momentos, os grupos de interesse apoiaram as negociações Mercosul-União Europeia e à expansão dos vínculos regionais, reforçando o caráter cooperativo da política externa. Essa convergência doméstica traduziu-se em uma política externa autonomista, multilateral e integracionista, na qual o Mercosul foi concebido não apenas como um instrumento econômico, mas como um projeto político de afirmação regional e internacional.

Em contraste, no governo Bolsonaro, a política externa foi moldada por uma configuração doméstica fragmentada e ideologicamente polarizada. O Executivo assumiu postura nacionalista, antiglobalista e fortemente ideológica, especialmente sob o chanceler Ernesto Araújo, priorizando relações bilaterais com governos de direita e minimizando os mecanismos multilaterais. O Legislativo teve participação limitada e pouco alinhada, sem aprovar novos acordos no âmbito do Mercosul, o que evidenciou uma menor coesão institucional em torno da política externa. Já os grupos de interesse mantiveram um alinhamento considerável com o Executivo, sobretudo nas pautas econômicas, apoiando a flexibilização do Mercosul, a reforma da Tarifa Externa Comum e o acordo Mercosul-União Europeia. Consequentemente, a política externa brasileira perdeu coesão e densidade integracionista, convertendo o Mercosul em um instrumento comercial e instrumental, em detrimento de sua dimensão política e social.

Dessa forma, conclui-se que, enquanto o governo Lula buscou consolidar o Brasil como um ator global progressista e promotor de integração sul-americana, o governo Bolsonaro privilegiou um reposicionamento ideológico alinhado à nova direita global, reconfigurando as prioridades da política externa brasileira e enfraquecendo a construção de um espaço regional coeso. A política externa, em ambos os casos, esteve profundamente

conectada aos projetos políticos internos de seus respectivos presidentes, demonstrando como as preferências domésticas moldaram os rumos do Brasil no cenário internacional.

6. CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou compreender como as dinâmicas domésticas influenciaram a formulação da política externa brasileira voltada para a integração regional no âmbito do Mercosul, a partir de uma análise comparada entre o primeiro governo Lula (2003-2006) e o governo Bolsonaro (2019-2022). Ao longo da pesquisa, buscou-se demonstrar que as decisões de política externa não são produto exclusivo do sistema internacional, mas resultam da interação entre fatores domésticos e externos, conforme apontam Putnam (2010), Hermann (1990), Hudson (2014) e Milner (1997).

Partindo desse arcabouço teórico, adotou-se o modelo dos jogos de dois níveis como principal ferramenta analítica, compreendendo que as decisões de política externa são simultaneamente negociadas no plano doméstico e no plano internacional. Nesse sentido, a política externa é entendida como uma política pública condicionada por instituições, coalizões e interesses internos, que afetam as possibilidades de ação do Estado no cenário externo. Assim, foi dado um maior enfoque na esfera doméstica, enfatizando a importância do Executivo, do Legislativo e dos grupos de interesse na formulação da política externa brasileira.

O percurso analítico partiu da compreensão dos fundamentos teóricos e institucionais da política externa e da integração regional (Capítulo 2), avançou para a análise empírica dos interesses e preferências dos atores domésticos, Executivo, Legislativo e grupos de interesse (Capítulos 3 e 4), e, por fim, examinou as ações e decisões concretas de política externa brasileira em âmbito internacional e regional (Capítulo 5). A comparação entre os dois governos permitiu identificar similaridades e diferenças, demonstrando que as configurações domésticas constituem variáveis centrais para a compreensão da política externa brasileira.

Os resultados obtidos confirmam que as dinâmicas domésticas moldaram de maneira decisiva e contrastante a condução da política externa nos governos analisados. No primeiro governo Lula, verificou-se uma maior convergência entre os principais atores domésticos. O Executivo, liderado por um presidente com visão internacionalista e por um Ministério das Relações Exteriores dotado de coesão burocrática, atuou de forma proativa na consolidação do Mercosul e na ampliação da cooperação Sul-Sul. Essa orientação foi acompanhada por um Legislativo colaborativo, que aprovou diversos acordos vinculados ao bloco e conferiu legitimidade interna às decisões de política externa. Os grupos de interesse, Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), também mantiveram postura favorável à integração regional, apoiando negociações como o

Acordo Mercosul-União Europeia e defendendo a ampliação dos vínculos econômicos e comerciais no âmbito do bloco.

Essa combinação de fatores domésticos gerou um ambiente político favorável à formulação de uma política externa orientada pela cooperação, pelo multilateralismo e pela busca de autonomia. A integração regional foi concebida como instrumento de projeção internacional e de fortalecimento político da América do Sul, em consonância com os princípios constitucionais de solidariedade, desenvolvimento e integração dos povos latino-americanos. O governo Lula incorporou o Mercosul como eixo estratégico de inserção internacional, ampliando sua dimensão política e social e associando-o ao projeto de autonomia pela diversificação de parcerias.

Em contrapartida, o governo Bolsonaro apresentou uma configuração doméstica distinta, tanto em termos de orientação ideológica quanto de articulação institucional. O Executivo foi marcado por um viés nacionalista e antiglobalista, especialmente durante a gestão de Ernesto Araújo no Itamaraty. A política externa foi guiada por alinhamentos ideológicos seletivos, priorizando relações bilaterais com governos de direita e reduzindo a centralidade das instâncias multilaterais e regionais.

O Legislativo, por sua vez, teve participação limitada na agenda externa, sem aprovar novos acordos no âmbito do Mercosul e mantendo uma postura de distanciamento em relação às iniciativas do Executivo. Essa baixa interação entre os Poderes contribuiu para o enfraquecimento da dimensão institucional da política externa. Em contrapartida, os grupos de interesse mantiveram certo alinhamento ao Executivo, sobretudo em pautas econômicas, como a flexibilização da Tarifa Externa Comum e a defesa de maior abertura comercial.

Essas diferenças domésticas explicam, em grande medida, a reconfiguração do papel do Mercosul na política externa brasileira. Enquanto no primeiro governo Lula o bloco foi compreendido como um projeto político de longo prazo e instrumento de construção de uma identidade regional, no governo Bolsonaro ele foi tratado como um mecanismo econômico subordinado a interesses conjunturais.

A análise comparada evidencia, portanto, que o comportamento externo do Brasil foi condicionado por diferentes padrões de interação interna. No governo Lula, a política externa refletiu uma lógica de coordenação e institucionalização, baseada na diplomacia presidencial e no fortalecimento de mecanismos regionais. No governo Bolsonaro, prevaleceu uma lógica de desinstitucionalização e de pragmatismo econômico, em que a ideologia do Executivo e a fragmentação entre os atores domésticos comprometeram a coerência da ação externa.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa confirma a relevância da abordagem dos jogos de dois níveis para a compreensão da política externa brasileira. As negociações e decisões no âmbito do Mercosul mostraram-se dependentes do tamanho do *winset* doméstico. No período Lula, o *winset* foi amplo, permitindo maior capacidade de articulação internacional e ratificação de acordos domesticamente. No governo Bolsonaro, a polarização política e a falta de coordenação reduziram o *winset*, limitando as possibilidades de convergência nas negociações regionais, levando a não ratificação de acordos no âmbito doméstico a partir do Congresso Nacional.

Ademais, o estudo evidenciou que, embora o Mercosul se mantenha como elemento estrutural da política externa brasileira, sua centralidade depende da configuração doméstica e da orientação do Executivo. As mudanças de governo, portanto, não se traduzem apenas em alterações de discurso, mas em reconfigurações do modo como o Brasil se relaciona com sua região e com o sistema internacional.

A hipótese inicial foi confirmada: as divergências entre as políticas externas de Lula e Bolsonaro não se restringem a diferenças ideológicas, mas expressam distintas configurações domésticas que moldaram suas estratégias e prioridades externas. O governo Lula caracterizou-se por uma política externa cooperativa, multilateral e integracionista, apoiada em uma base doméstica coesa. O governo Bolsonaro, por sua vez, adotou uma política seletiva, pragmática e ideologicamente polarizada, marcada pela redução do papel do Brasil como articulador regional.

Além disso, deve-se ressaltar que a pesquisa apresenta algumas limitações no que se refere ao levantamento de dados e à realização das análises. Primeiramente, a distância temporal entre o primeiro governo Lula e o governo Bolsonaro impôs desafios metodológicos, sobretudo no acesso e na natureza das fontes disponíveis. Enquanto o período do governo Lula dispôs de maior número de estudos acadêmicos e análises consolidadas, o governo Bolsonaro, por sua recente conclusão, contou predominantemente com matérias jornalísticas, documentos oficiais e algumas produções acadêmicas. Ademais, a própria natureza comparativa do estudo apresentou limitações metodológicas, uma vez que cada governo foi conduzido em contextos políticos e internacionais distintos, dificultando a uniformização dos parâmetros analíticos.

Além disso, por tratar-se de uma pesquisa essencialmente qualitativa, as interpretações sobre discursos e decisões políticas podem conter certo grau de subjetividade, ainda que mitigado por critérios teóricos e metodológicos consistentes. Por fim, as limitações de tempo e a própria delimitação temporal do estudo restringem a análise de continuidades, rupturas e

desdobramentos de longo prazo da política externa brasileira, concentrando-se nos recortes definidos de cada governo.

Com isso, conclui-se que a política externa brasileira é condicionada pelas dinâmicas domésticas e pelas relações entre Executivo, Legislativo e grupos de interesse. A integração regional, ainda que formalmente preservada como princípio constitucional, mostrou-se vulnerável às mudanças de orientação política e institucional. O caso do Mercosul revela que a estabilidade da política externa depende não apenas de diretrizes estratégicas, mas da existência de uma base doméstica de sustentação que garanta continuidade às iniciativas de cooperação regional.

Por fim, reforça-se que compreender o papel do Brasil na integração regional implica reconhecer a interdependência entre as dimensões internas e externas da política. A continuidade e a previsibilidade da inserção internacional brasileira dependem da consolidação de políticas de Estado capazes de transcender mudanças de governo e preservar o compromisso com a cooperação regional, a autonomia e o desenvolvimento. A experiência comparada entre Lula e Bolsonaro mostra, portanto, que a integração regional permanece um projeto em disputa, um campo de tensões entre visões de mundo, modelos de desenvolvimento e concepções de soberania que definem, em última instância, o lugar do Brasil no sistema internacional.

REFERÊNCIAS

- ABIA. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos. CNI lança cartilha sobre desenvolvimento sustentável em defesa do acordo Mercosul-UE. **ABIA**, 2021. Disponível em: <https://www.abia.org.br/noticias/cni-lanca-cartilha-sobre-desenvolvimento-sustentavel-em-defesa-do-acordo-mercossul-ue>. Acesso em: 26 set. 2025.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**, vol. 2, n. 3, p. 67-79, 2021.
- AGÊNCIA ESTADO. CNA quer explicação sobre termos de adesão da Venezuela. **Estadão**, 2006. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/cna-quer-explicacao-sobre-termos-de-adesao-da-venezuela/?srsltid=AfmBOorCSqEnahD5HD8UrlOCvY7XVRXsNMJGOJHsIhWW2NVCKrq3LUT>. Acesso em: 11 set. 2025.
- AGÊNCIA GOV. Perguntas e respostas sobre acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. **Agência Gov**, 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/perguntas-e-respostas-acordo-de-parceria-mercossul-uniao-europeia>. Acesso em: 27 ago. 2025.
- ALADI. Associação Latino-Americana de Integração. **Tratado de Montevideú 1980**. Aladi, 1980. Disponível em: https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf. Acesso em: 06 mar. 2024.
- AMORIM, Celso. Artigo publicado na Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro intitulado "Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos" - 04/03/2005. **Gov.br**, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/celso-amorim-2003-2010/artigo-publicado-na-analise-de-conjuntura-do-observatorio-politico-sul-americano-do-instituto-universitario-de-pesquisas-do-rio-de-janeiro-intitulado-politica-externa-do-governo-lula-os-dois-primeiros-anos>. Acesso em: 03 set. 2025.
- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 214-240, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/358/35817453013.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2023.
- AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. *In*: CARDIM, Carlos Henrique; CRUZ, João Batista. **Revista DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, vol. 1, n. 1, p. 41-48, 2004 Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/arquivos-ipri/arquivos-publicacoes/portugues_1.pdf. Acesso em: 24 mar. 2025.
- ARAÚJO, Ernesto. Um Novo Brasil no Mundo: Avanços da Política Externa no Governo Bolsonaro. *In*: TACHINARDI, Maria Helena; BARBOSA, Rubens Antonio. **Interesse Nacional**. São Paulo, vol. 12, n. 47, p. 9-14, 2019. Disponível em:

<https://interessenacional.com.br/wp-content/uploads/2019/10/IN47-1-1.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

ARNOLD, R. D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

AZZI, Diego; FRENKEL, Alejandro. Jair Bolsonaro e a desintegração da América do Sul: um parêntese?. **Nueva Sociedad**, 2021. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/Jair-Bolsonaro-desintegracao-America-Sul/>. Acesso em: 30 jun 2025.

BEZERRA, Vicente Amaral. **Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia (2001-2004)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6346/1/2008_VicenteAmaralBezerra.pdf#page=38.12. Acesso em: 9 set. 2025.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado - uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, 2021.

BONIN, Robson. Bolsonaro avalia tirar Carlos França do comando do Itamaraty. **Veja**, 2022. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/radar/bolsonaro-avalia-tirar-carlos-franca-do-comando-do-itamaraty/#google_vignette. Acesso em: 8 abr. 2025.

BORGES, Beatriz; GOMES, Pedro Henrique; OLIVEIRA, Paloma. Após dois anos sem partido, Bolsonaro se filia ao PL, nona legenda da carreira política. **G1**, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/30/apos-dois-anos-sem-partido-bolsonaro-se-filia-ao-pl-nona-legenda-da-carreira-politica.ghtml>. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010). **Espaço e Economia**, Ano V, nº 10, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/2803>. Acesso em: 20 mai. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. 01-01-2003 - Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasil, 2003a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2003b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2003**. Brasil, 2003c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2003-1.pdf/@download/file/Viagens%20internacionais%20-%202003.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2003**. Brasil, 2003d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-1o-mandato/viagens-2003-1/@download/file/Viagens%20nacionais%202003.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2004a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2004**. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2004#page=213.10>. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2004**. Brasil, 2004c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2004-1.pdf/@download/file/Viagens%20internacionais%20-%202004.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2004**. Brasil, 2004d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-1o-mandato/viagens-nacionais-2004.pdf/@download/file/Viagens%20nacionais%202004.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2005a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2005**. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2005#page=257.09>. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2005**. Brasil, 2005c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/>

[viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2005-1.pdf/@@download/file/Viagens%20internacionais%20-%202005.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2005-1.pdf/@@download/file/Viagens%20internacionais%20-%202005.pdf). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2005**. Brasil, 2005d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-1o-mandato/viagens-nacionais-2005.pdf/@@download/file/Viagens%20nacionais%202005.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2006a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2006**. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2006#page=181.16>. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2006**. Brasil, 2006c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato/viagens-internacionais-2006-1.pdf/view>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2006**. Brasil, 2006d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-1o-mandato/viagens-nacionais-2006.pdf/@@download/file/Viagens%20nacionais%202006.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2007a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2007**. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2007#page=187.15>. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2007**. Brasil, 2007c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2007.pdf/@@download/file/Viagens%20internacionais%202007.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2007**. Brasil, 2007d. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-2o-mandato/viagens-nacionais-2007.pdf/@@download/file/Viagens%20nacionais%202007.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Senadores da 52ª Legislatura (2003 - 2007). Senado Federal, [2007?]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores/-/a/52/por-partido#fn-suplente>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2008a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2008**. Brasil, 2008b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2008.pdf/@download/file/Viagens%20internacionais%202008.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2008**. Brasil, 2008c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-2o-mandato/viagens-nacionais-2008.pdf/@download/file/Viagens%20nacionais%202008.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2009a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2009**. Brasil, 2009b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2009.pdf/@download/file/Viagens%20internacionais%202009.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2009**. Brasil, 2009c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-2o-mandato/viagens-nacionais-2009.pdf/@download/file/Viagens%20nacionais%202009.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2010a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2010**. Brasil, 2010b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato/viagens-internacionais-2010/@download/file/Viagens%20internacionais10.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2010**. Brasil, 2010c. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-nacionais-2o-mandato/viagens-nacionais-2010.pdf/@@download/file/Viagens%20nacionais%202010.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2011**. Brasil, 2011a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais/viagens-internacionais11.pdf/@@download/file/Viagens%20internacionais11.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2011**. Brasil, 2011b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-nacionais/viagens-nacionais11.pdf/@@download/file/Viagens%20Nacionais11.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2012**. Brasil, 2012a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais/viagens-internacionais12.pdf/@@download/file/Viagens%20internacionais12.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2012**. Brasil, 2012b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-nacionais/viagens-nacionais12.pdf/@@download/file/Viagens%20Nacionais12.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2013**. Brasil, 2013a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais/viagens-internacionais13.pdf/@@download/file/Viagens%20internacionais13.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2013**. Brasil, 2013b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-nacionais/viagens-nacionais13.pdf/@@download/file/Viagens%20Nacionais13.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Internacionais do Presidente da República/2014**. Brasil, 2014a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais/viagens-internacionais14.pdf/@@download/file/Viagens%20internacionais14.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Viagens Nacionais do Presidente da República/2014**. Brasil, 2014b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-n>

[acionais/viagens-nacionais14.pdf/@@download/file/Viagens%20Nacionais14.pdf](#). Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional. Brasil, 2019a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discorso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial. Brasil, 2019b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discorso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Agenda do Senhor Presidente**. Brasil, 2019c. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/viagens/viagens_nacionais_internacionais_2019.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **2020**. Brasil, 2020a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/agenda/2020>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Agenda do Senhor Presidente**. Brasil, 2020b. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/viagens/viagens_nacionais_internacionais_2020.pdf. Acesso em: 14 out. 2024

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2020**. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20-2020#page=122.99>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **2021**. Brasil, 2021a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/agenda/2021>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Carlos Alberto Franco França - Discurso de posse. Gov.br, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/carlos-alberto-franco-franca-discurso-de-posse>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Celso Luiz Nunes Amorim - Discurso de Posse. Gov.br, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-luiz-nunes-amorim-discurso-de-posse>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Ernesto Araújo - Discurso de posse. Gov.br, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Agenda do Senhor Presidente**. Brasil, 2021e. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/viagens/viagens_nacionais_internacionais_2021.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2021**. Brasília, 2021f. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-do-presidente-ao-congresso-nacional-2021.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Discursos**. Brasil, 2022a. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Agenda do Senhor Presidente**. Brasil, 2022b. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/viagens/viagens_nacionais_internacionais_2022.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional: 2022**. Brasília, 2022c. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-2022>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Governo Federal. **Acordo de Parceria Mercosul-União Europeia**. Gov.br, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/acordo-de-parceria-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em: 26 mai. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**. Brasil, 2024b. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=ML&TpData2=2&DataInicial2=01/01/2003&DataFinal2=31/01/2023>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**. Brasil, 2025a. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?DataFinal2=31%2F12%2F2006&DataInicial2=01%2F01%2F2003&IdEnvolvido=183%2C242&TipoAcordo=BL%2CTL%2CML&TpData2=2&page=1&tipoPesquisa=2>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**. Brasil, 2025b. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=BL,TL,ML&IdEnvio=183,242&TpData=2&DataInicial=01/01/2019&DataFinal=31/12/2022>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Biografia**. Brasil, [2025?]. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/biografia-periodo-presidencial>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Biografia**. Brasil, [202-?]. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/biografia/biografia>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRESSAN, Regiane Nitsh; MENEZES, Roberto Goulart; RIBEIRO, Ana. Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021). **Brazilian Journal of International Relations**, v. 10, n. 1, p. 32-54, 2021. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12549/8204>. Acesso em: 30 jun 2025.

BURLE, Sílvio. Como Funciona o Congresso Nacional. **Senado Notícias**, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/09/como_funciona_o_Congresso_Nacional. Acesso em: 23 jul. 2024.

CALIL, Gilberto Grassi. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. **Serviço Social e Sociedade**: São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/ZPF6DGX5n4xhfJNTypm87qS/?lang=pt>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CASARÕES, Guilherme. The first year of Bolsonaro's foreign policy. In: MORI, Antonella. **LATIN AMERICA AND THE NEW GLOBAL ORDER: Dangers and Opportunities in a Multipolar World**, Milão, p. 81-109, 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**, Porto Alegre: UFRGS/GEOGOV, p. 20-28, 2014.

CAVALCANTE, Thiago Peixoto de Almeida. **Impasses institucionais e econômicos no Mercosul: uma análise no marco da política externa do governo Lula (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/12482/1/Disserta%c3%a7%e3%a3o%20Thiago%20Peixoto%20de%20Almeida%20Cavalcante.pdf#page=74.25>. Acesso em: 20 mai. 2025.

CEBRAP. Coalizões (1988-Março de 2021). **FAPESP**, 2021. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>. Acesso em: 1 abr. 2025.

CERVO, Amado Luiz. Os objetivos da Política Exterior de Lula. **Meridiano 47**, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, nº 47, p. 2-5, 2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/231187879.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. **Estatuto**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/estatico/estatuto_cna.pdf. Acesso em: 16 set. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Aliança Agrobrazil comemora acordo entre Mercosul e União Europeia. **CNA**, 2019a. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/alianca-agrobrazil-comemora-acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia>. Acesso em: 01 out. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Presidente da CNA se reúne com embaixador da União Europeia no Brasil. **CNA**, 2019b. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/presidente-da-cna-se-reune-com-embaixador-da-uniao-europeia-no-brasil>. Acesso em: 01 out. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. CNA discute manutenção da TEC para importação de arroz de fora do Mercosul. **CNA**, 2020. Disponível em: https://cnabrazil.org.br/noticias/cna-discute-manutencao-da-tec-para-importacao-de-arroz-de-fora-do-mercosul?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 06 out. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Expointer - Presidente da CNA participa de reunião da Federação das Associações Rurais do Mercosul. **CNA**, 2022a. Disponível em: https://cnabrazil.org.br/noticias/expointer-presidente-da-cna-participa-de-reuniao-da-federacao-das-associacoes-rurais-do-mercosul?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 06 out. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Manutenção do alho na Letec do Mercosul é positiva para os produtores, avalia CNA. **CNA**, 2022b. Disponível em: https://www.cnabrazil.org.br/noticias/manutencao-do-alho-na-letec-do-mercosul-e-positiva-aos-produtores-avalia-cna?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 06 out. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Negociações Internacionais Mercosul-EFTA. **CNA**, 2025a. Disponível em: <https://cnabrazil.org.br/negociacoes-internacionais-mercosul-efta>. Acesso em: 06 out. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. O Sistema CNA. **CNA**, 2025b. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/cna/institucional-cna>. Acesso em: 16 set. 2025.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Relações Internacionais. **CNA**, 2025c. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/areas-de-atuacao/relacoes-internacionais>. Acesso em: 16 set. 2025.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. Impactos Jurídicos da Saída do Brasil do Mercosul. Brasília, 2020. Disponível em: https://fieg.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieg/editor/Image/cni_mercosul_impactos_saida.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Estatuto**. Brasília, 2021. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/4f/bc/4fbc881c-d8e3-4c1a-b91b-53fd4c63d778/estatuto_cni_-_brasil_2021.pdf. Acesso em: 17 set. 2025.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. Assuntos Internacionais. Temas Prioritários. CNI, 2025. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/o-que-fazemos/temas-prioritarios/>. Acesso em: 17 set. 2025.

CNS. Conselho Nacional de Saúde. **Recomendação nº 036, de 11 de maio de 2020**. Recomenda a implementação de medidas de distanciamento social mais restritivo (lockdown), nos municípios com ocorrência acelerada de novos casos de COVID-19 e com taxa de ocupação dos serviços atingindo níveis críticos. CNS, 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1163-recomendac-a-o-n-036-de-11-de-maio-de-2020>. Acesso em: 5 fev. 2024.

CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino; SILVA, Ivan Henrique de Mattos. A América do Sul no Governo Bolsonaro (2019-2022). **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 32, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/1042/626>. Acesso em: 30 jun 2025.

COSTA, Gabriela D. Ferreira. Acordo Mercosul-Canadá: ambiente para negociações e a posição do Brasil. **Observatório de Regionalismo**, 2020. Disponível em: <https://observatorio.repri.org/2020/09/01/acordo-mercosul-canada-ambiente-para-negociacoes-e-a-posicao-do-brasil/>. Acesso em: 6 out. 2025.

DAHL, Robert A. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

DA REDAÇÃO. Conheça a composição do Senado para a 56ª legislatura. **Senado Notícias**, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/18/conheca-a-composicao-do-senado-para-a-56a-legislatura>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DEPUTADOS ELEITOS. **Câmara dos Deputados**. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicaocamara2019/index.html#>. Acesso em: 25 jul. 2024.

DESTRINCHANDO O DIREITO. Poder Executivo: Conceito, estrutura e suas funções. **JusBrasil**, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/poder-executivo-conceito-estrutura-e-suas-funcoes/1677407000>. Acesso em: 3 abr. 2025.

ELEIÇÕES 2002 - Presidente Lula é Presidente. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2810200209.htm>. Acesso em: 18 mar. 2025.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Brasília: Enap, 2018. 104p.

FAWCETT, Louise L'Estrange. Regionalism in Historical Perspective. FAWCETT, Louise L'Estrange; HURRELL, Andrew. **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 9-36.

FERNANDES, Daniela. Na França, acordo entre UE e Mercosul enfrenta oposição e protestos de agricultores, ambientalistas e até ministros. **BBC News**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48845254>. Acesso em: 01 out. 2025.

FERREIRA; Fernanda Ramos; SILVA, Rodrigues Marques; SILVA, Ricardo Dias. O agronegócio brasileiro e as negociações Mercosul-União Europeia. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte: v. 14, n. 3, 2019. p. 5-32.

FIGUEIREDO, Antonio; LIMONGI, Fernando. **Modelo de governo e formação de coalizões no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 1999.

FONSECA, Rafael Corrêa. **Da Reunificação ao Protagonismo: A Mudança do Papel da Alemanha como Paymaster da União Europeia a Partir dos Anos 90**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FONTES, Mirela Cocco. **Executivo e Legislativo no Primeiro Governo Lula (2003-2006)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

G1. Íntegra: discurso de Jair Bolsonaro após vitória eleitoral. **G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/10/28/integra-discurso-de-jair-bolsonaro-apos-vitoria-eleitoral.ghtml>. Acesso em: 7 abr. 2025.

GODOY, Marcelo. Em duas décadas, Câmara dos Deputados teve uma troca partidária a cada sete dias. **Estadão**, 2022. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2022/04/em-duas-decadas-camara-dos-deputados-teve-uma-troca-partidaria-a-cada-sete-dias-cl1jx6hs4000201e94kgkqcn2.html>. Acesso em: 09 mar. 2025.

GUILHERME, Cássio Augusto S. A.. A América do Sul como prioridade: a política externa do governo Lula//PT (2003-2010). **Revista Eletrônica História em Reflexão**, v. 8, n. 15, 2014. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/historiaemreflexao/article/view/3350/1837>. Acesso em: 16 mai. 2025.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2014, 2 ed., cap. 1.

HURRELL, Andrew. Regionalism in Theoretical Perspective. FAWCETT, Louise L'Estrange; HURRELL, Andrew. **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 37-73.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: formas de governo e desempenho em diferentes contextos**. Tradução de Carlos Alberto de Almeida. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

LIMA, Luciana Cristina da Conceição; PIRES, Sara Moreno; RESENDE, David Nunes. Acordo União Europeia e Mercado Comum do Sul: novas perspectivas para sua efetivação. **Novum Jus**, v. 18, n 2, 2024. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2500-86922024000200305&script=sci_arttext&tln_g=pt. Acesso em: 27 ago. 2025.

MALAMUD, Andrés. La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo?. **Iberoamerica**, v. XI, n. 41, p. 174-179, 2011 Disponível em: <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/view/1042/722>. Acesso em: 6 mar. 2025.

MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU Studies. **Journal of European Integration**, Routledge, v. 32. n. 6. p. 637-657, 2010 Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/11386/1/ICS_AMalamud_Latin_ARI.pdf. Acesso em: 21 jun. 2023.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, Finn (ed). **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.

MANFRINI, Sandra. Mercosul trouxe ganhos econômicos em 30 anos, mas é preciso avançar, diz CNI. CNN, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/mercosul-trouxe-ganhos-economicos-em-30-anos-mas-e-preciso-avancar-diz-cni/>. Acesso em: 30 set. 2025.

MANSFIELD, Edward D.; MILNER, Helen V. The New Wave of Regionalism. **International Organization**, v. 53, n. 3, p. 589-627, 1999.

MÁXIMO, Wellton. Indústria pede fortalecimento do Mercosul no 30º aniversário do bloco. **Agência Brasil**, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/industria-pede-fortalecimento-do-mercosul-no-30o-aniversario-do-bloco>. Acesso em: 29 set. 2025.

MDB. Movimento Democrático Brasileiro. **Programa Partidário**. Brasília, 1996. Disponível em: <https://antigo.mdb.org.br/conheca/programa-partidario/>. Acesso em: 3 abr. 2025.

MEIRA, Liziane Angelotti; TABAK, Benjamin Miranda; SANTANA, Hadassah Laís de Sousa; CROOPE, Silvana. Políticas Públicas Brasileiras Relativas ao Comércio Exterior Para Combater o Covid 19. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, v. 2, n. 64, 2021. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5176>. Acesso em: 25 jun. 2025.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum. **Mercosur**, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>. Acesso em; 06 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Protocolo de Ouro Preto (Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL). **Mercosur**, 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile. **Mercosur**, 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>. Acesso em: 06 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias no MERCOSUL. **Mercosur**, 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-olivos-para-solucao-de-controversias-no-mercosul/>. Acesso em: 08 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos do MERCOSUL. **Mercosur**, 2005a. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-assuncao-sobre-compromisso-com-a-promocao-e-protecao-dos-direitos-humanos-do-mercosul/>. Acesso em: 08 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Protocolo Constitutivo do Parlamento MERCOSUL. **Mercosur**, 2005b. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-constitutivo-do-parlamento-mercosul/>. Acesso em: 08 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. **Mercosur**, 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 06 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Em poucas palavras: O que é o MERCOSUL?. **Mercosur**, 2024a. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: 06 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Objetivos do MERCOSUL. **Mercosur**, 2024b. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercosul/>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Países do MERCOSUL. **Mercosur**, 2024c. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 07 mar. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. Reuniones/Documentos Oficiais: Listado de reuniones y documentos oficiales de órganos y foros MERCOSUR. **Mercosur**, 2024d. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/>. Acesso em: 14 out. 2024.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. **Consultas - Mercosur**. Paraguai, [2025?]. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx. Acesso em: 15 out. 2024.

MIGNONE, Ricardo. CNA cobra mais ousadia do Mercosul e da UE na abertura de mercados. **Folha de São Paulo**, 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u83538.shtml>. Acesso em: 9 set. 2025.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, p. 3-29, 1997.

MOTA, Jaqueline da. **O multilateralismo na Política Externa Brasileira: Lula da Silva versus Jair Bolsonaro**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2023.

MUDDE, Cas. **The Far Right Today**. Polity Press: Cambridge, 2019.

NICACIO, Adriana. Acordo entre Mercosul e União Europeia é o mais importante da história do país, diz CNI. **Agência de Notícias da Indústria**, 2019a. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia-e-o-mais-importante-da-historia-do-pais-diz-cni/?fbclid=IwAR0Vg60NO6Kpxdp_jJa5LU0mMeHwjUiJGNAq9Tk0objgIP7EU19xz9KdW5o. Acesso em: 18 set. 2025.

NICACIO, Adriana. Mercosul é importante para o Brasil e para a indústria, diz CNI. **Agência de Notícias da Indústria**, 2019b. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/mercosul-e-importante-para-o-brasil-e-para-a-industria-diz-cni/>. Acesso em: 18 set. 2025.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. Editora UNESP: São Paulo, 2003.

ORTIZ, Délis. Ernesto Araújo pede demissão do Ministério das Relações Exteriores. **G1**, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/29/ernesto-araujo-ministro-das-relacoes-exteriores-pede-demissao.ghtml>. Acesso em: 7 abr. 2025.

PEREIRA, Celina. **Medindo a Governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PEREIRA, Lia Valls. Quais são os caminhos para o Mercosul?. **Conjuntura Econômica**, FGV, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/download/31727/30519/59530>. Acesso em: 14 abr. 2024.

PSL. Partido Social Liberal. **O Caminho da Prosperidade Proposta de Plano de Governo**. Brasil, 2018. Disponível em:

<https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf#page=79.00>. Acesso em: 7 abr. 2025.

PT. Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente**. Brasil, 2002. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2002-14.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RAMALHO, José Everaldo. Câmara dos Deputados. Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Brasília, DF: **Câmara dos Deputados**, [202-?]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/conheca-a-representacao/oquecomercosul.html/mercosulpolitico>. Acesso em: 10 dez. 2024.

RIBEIRO, Ana Paula. Para CNI, suspensão de negociações com UE não significa ruptura. **Folha de São Paulo**, 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u87025.shtml>. Acesso em: 10 set. 2025.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Reino Unido, Southampton: Springer, p. 1-16, 2012.

RODRIGUES, Lorena. CNI diz esperar que acordo mercosul-UE entre em operação no 1º semestre de 2021. **Tribuna do Sertão**, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://tribunadosertao.com.br/economia/2020/12/16/359156-cni-diz-esperar-que-acordo-mercosul-ue-entre-em-operacao-no-1o-semester-de-2021&sa=D&source=docs&ust=1761921799825974&usq=AOvVaw0Ht5BMxoDCAhOUF5WAWYvQ>. Acesso em: 23 set. 2025.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Partidos e Coalizões nas Presidências das Comissões do Senado Brasileiro (1995-2018). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 18, n. 3, p. 10-33, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/137714/94819>. Acesso em: 1 abr. 2025.

SANTOS, Lucas Bispo. **As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/5a26f0df-4b18-47d7-8ffa-42090e16703a/content#page=33.10>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazilian foreign policy towards South America during Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, p. 151-168, 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/JpMhsQPLvpM6yP5vcZtPpfh/?format=pdf&lang=en#page=9.26>. Acesso em: 26 mai. 2025.

SARTORI, G. **Comparing and miscomparing**. *Journal of Theoretical Politics*, 3:3, 1991.

SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, p. 109-125, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/gmfDQ6MKcjqKVfrNQrSSmfG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SCHUTTE, Giorgio Romano; FONSECA, Bruno Castro Dias; CARNEIRO, Gabriel Santos. Jogos de Dois Níveis Voltado ao Eleitorado: Uma Análise da Política Externa Bolsonaroista. **Revista Conjuntura Global**, v. 8, n. 2, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69854/39896>. Acesso em: 30 jun. 2019.

SENRA, Ricardo. 'Brasil não é Bolsonaro' e acordo Mercosul-UE trará controle e colaboração sobre Amazônia, diz relator do Parlamento Europeu. **BBC News**, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53399200>. Acesso em: 27 ago. 2025.

SILVA, Érica Cruz e. **Atuação do empresariado brasileiro no governo Lula: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11062012-141027/publico/2011_EricaCruzESilva_VOrig.pdf#page=34.17. Acesso em: 11 set. 2025.

SILVA, Ricardo Dias. Atores e Agendas da Política Comercial Externa Brasileira: coalizões de defesa e as negociações dos acordos inter-regionais de livre comércio. **Ponto de Vista**, n. 8, 2024. Disponível em: http://neic.iesp.uerj.br/pontodevista/pdf/Ponto_de_Vista_Ricardo_Dias_N8_Agosto_2014.pdf#page=2.57. Acesso em: 8 set. 2025.

SOARES FILHO, José. MERCOSUL: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. **Revista CEJ**, Brasília, vol.13, n. 46, p. 21-38, 2009. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1283>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SÖDERBAUM, Fredrik. **The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004.

THORSTENSEN, Vera; SILVA, Gustavo Jorge. Histórico do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia. *In*: THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. **O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA**. 2020. p. 1 - 19. Disponível em: https://wtochairs.org/sites/default/files/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf#page=28.00. Acesso em: 29 jul. 2025.

VERDÉLIO, Andreia. Brasil deixa Mercosul caso Argentina "crie problema", diz Bolsonaro. **Agência Brasil**, 2019. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/brasil-deixa-mercosul-caso-argentina-crie-problema-diz-bolsonaro>. Acesso em: 30 set. 2025.