



CADERNOS *de* REGIONALISMO ODR

Volume 9 | Número 1 | 2025



OBSERVATÓRIO
REGIONALISMO



PÓS-GRADUAÇÃO
Relações Internacionais
SAN TIAGO DANTAS
UNESP - UNICAMP - PUC-SP





CADERNOS *de* **REGIONALISMO ODR**

ISSN 2675-6390



PROJETO
**REGIONALISMO,
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA
E ATORES DOMÉSTICOS**

os impactos locais e setoriais das novas
dinâmicas das relações regionais e inter-regionais

APOIO



**OBSERVATÓRIO
REGIONALISMO**



PÓS-GRADUAÇÃO
Relações Internacionais
SAN TIAGO DANTAS
UNESP • UNICAMP • PUC-SP



REDE DE PESQUISA EM POLÍTICA EXTERNA E REGIONALISMO

Comissão Científica

André Leite Araújo
Bárbara Carvalho Neves
Bruno Theodoro Luciano
Cairo Gabriel Borges Junqueira
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira
Guilherme Geremias da Conceição
Karina Lilia Pasquariello Mariano
Regiane Nitsch Bressan
Victor Hugo de Oliveira Colmanetti

OBSERVATÓRIO DE REGIONALISMO

Coordenação

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira
Bárbara Carvalho Neves

CADERNOS DE REGIONALISMO ODR: DOSSIÊ - 2025 Regionalismo, Política Externa Brasileira e Atores Domésticos
--

Corpo Editorial

Regiane Nitsch Bressan
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

Revisão

Regiane Nitsch Bressan
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira
Guilherme Geremias da Conceição

Diagramação e Projeto Gráfico

Guilherme Geremias da Conceição

Apoio

Pesquisadores

André Leite Araújo
Bárbara Carvalho Neves
Beatriz Naddi
Bruno Theodoro Luciano
Carolina Silva Pedroso
Detlef Nolte
Fernanda Nanci Izidro Gonçalves
Guilherme Fenício Alves Macedo
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira
Jacqueline Gobbi Arantes
João Roberto Fava Junior
Marcela Franzoni
Maria Esther Morales Farjado
Marsílea Gombata
Matheus de Oliveira Pereira
Miguel Ángel Burgos Giraldo
Patrícia Nasser de Carvalho
Paulo Henrique Salmazo de Souza
Raimundo Nonato Cunha de França
Regiane Nitsch Bressan
Talita Ângulo Erédia Marchão

ISSN: 2675-6390

Observatório de Regionalismo - Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas
Praça da Sé, 108 - 3º Andar - Sé - São Paulo - SP - CEP: 01001-900
Telefone: (11) 3116-1770 / (11) 3116-1780
Site: <http://observatorio.repri.org/>
E-mail: observatorioderegionalismo@gmail.com

CADERNOS DE REGIONALISMO ODR
DOSSIÊ - 2025

Regionalismo, Política Externa Brasileira e
Atores Domésticos^[1]

[1] CNPq nº 420112/2023-5.

SUMÁRIO

Apresentação <i>Regiane Nitsch Bressan</i>	7
---	---

SEÇÃO I: Fundamentação Teórica, Metodológica e Tipológica

Regionalismo e a Política Externa Brasileira diante à crise da ordem multilateral <i>Regiane Nitsch Bressan</i>	11
Actors and Agreements in Bilateral Trade Relations: An Analysis of Brazil and Mexico in the Regional Context <i>Maria Esther Morales Fajardo</i>	17
Opinião pública e Política Externa do Brasil para a Venezuela em Lula III <i>Carolina Silva Pedroso & Marsílea Gombata</i>	24

SEÇÃO II: Regionalismo e Atores Domésticos

El Relanzamiento de UNASUR y el Consenso de Brasilia: Un Objetivo, Dos Caminos <i>Detlef Nolte</i>	32
O Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE e a política comercial brasileira: condicionantes, assimetrias e impasses na ratificação <i>Patrícia Nasser de Carvalho & Fernanda Nanci Izidro Gonçalves</i>	43
O Legislativo na política externa brasileira e no regionalismo latino-americano: o Congresso brasileiro frente à adesão e saída do Brasil da UNASUL <i>André Leite Araújo & Bruno Theodoro Luciano</i>	51
Resiliência Regional e Política Externa Brasileira: o Consenso de Brasília e as Rotas de integração <i>Bárbara Carvalho Neves</i>	64
A Adesão da Bolívia ao Mercosul no Contexto Legislativo Brasileiro <i>Talita Ângulo Erédia Marchão</i>	73

SEÇÃO III: Regionalismo e Política Externa Brasileira

Brazil and European Union relations in times of geoeconomic tensions <i>Matheus de Oliveira Pereira & Guilherme Augusto Guimarães Ferreira</i>	83
---	----

A política econômica externa do governo Lula III frente à disputa
Estados Unidos-China
Marcela Franzoni 91

O esvaziamento institucional da UNASUL e as transformações no
Regionalismo Sul-Americano
João Roberto Fava Jr. & Jaqueline Gobbis Arantes 98

SEÇÃO IV: Regionalismo, Atores Domésticos e Agendas Específicas

Aproximação Brasil-México no Governo Lula III: limites,
potencialidades e implicações para o regionalismo latino-americano
Beatriz Naddi 107

Lobby, Meio Ambiente e Integração Regional: A Confederação
Nacional da Indústria (CNA) e a Agenda Legislativa do Agro Brasileiro
(2024-2025)
Guilherme Fenício Alves Macedo 116

Política externa, integração e cooperação: Os casos de Gustavo Petro e
Lula da Silva
Miguel Ángel Burgos Giraldo 126

Da Liderança ao Isolamento: O Impacto da Política Ambiental
Doméstica na Política Externa Brasileira (2019–2022)
*Paulo Henrique Salmazo de Souza & Raimundo Nonato Cunha de
França* 134

APRESENTAÇÃO

REGIONALISMO, POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E ATORES DOMÉSTICOS

Regiane Nitsch Bressan

Professora Associada UNIFESP e PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
Coordenadora do Projeto Regionalismo, Política Externa Brasileira e Atores Domésticos: os impactos locais e setoriais das novas dinâmicas das relações regionais e inter-regionais

Ilustres leitores, é com grande satisfação que apresentamos o Dossiê dos Cadernos de Regionalismo, cujas análises se inserem na complexa temática das transformações contemporâneas na Política Externa Brasileira (PEB) e nas dinâmicas de regionalismo e inter-regionalismo. A análise deste volume é sublinhada pelo projeto de pesquisa *“Regionalismo, Política Externa Brasileira e Atores Domésticos: os impactos locais e setoriais das novas dinâmicas das relações regionais e inter-regionais”*, sob minha coordenação e fomentado pela Chamada CNPq/MCTI No 10/2023 (CNPq nº 420112/2023-5). O projeto reconhece que a PEB no terceiro governo de Lula atua em uma conjuntura internacional de transformações e questionamento das instituições multilaterais tradicionais que, historicamente, organizavam a política internacional. Como consequência, as relações regionais e inter-regionais têm ascendido em importância, tornando-se mecanismos de governança para acomodar demandas nacionais e enfrentar desafios globais de forma adaptada às realidades locais.

O projeto propõe-se a monitorar e avaliar a adaptação da PEB a essas novas dinâmicas, buscando responder a questões fundamentais sobre as estratégias do governo e sobre a mobilização e o impacto dos atores domésticos frente a esse cenário complexo e desafiador. A metodologia é um pilar central desta investigação, dedicando-se à análise e monitoramento dos impactos setoriais e da atuação de grupos setoriais domésticos, algo pouco usual nos estudos tradicionais sobre PEB e Regionalismo. A equipe que integra a pesquisa e contribuiu para este volume é composta por pesquisadores com ampla experiência, bem como envolvimento em redes internacionais, reforçando a preocupação da produção de trabalhos científicos com metodologia consolidada. A relevância do projeto e, por extensão, deste dossiê, reside na busca por oferecer subsídios concretos para a formulação, avaliação e tomada de decisão dos distintos setores interessados na ação externa

brasileira.

Este volume dos Cadernos de Regionalismo está organizado em quatro seções que, juntas, cobrem a totalidade da tríade analítica do projeto: Regionalismo, Política Externa Brasileira e Atores Domésticos. A primeira seção, Fundamentação Teórica, Metodológica e Tipológica (Geral e Conceitual), estabelece a base rigorosa da discussão. O leitor é introduzido ao tema com o artigo teórico, que baliza a publicação com elementos e argumentos favoráveis à discussão da influência e participação de atores domésticos. Esta fundação é solidificada pela análise teórico-metodológica de Maria Esther Morales sobre *Actors and Agreements in Bilateral Trade Relations*, que apresenta o *framework* de análise de atores e acordos em relações bilaterais e regionais. O debate é então ampliado pela inserção da variável doméstica crucial da opinião pública por Carolina Pedroso & Marsílea Gombata, com reflexões iniciais sobre a *relação de Brasil e Venezuela no governo Lula III*.

O dossiê avança para a interação entre a integração e os fatores internos na seção Regionalismo e Atores Domésticos. Casos específicos demonstram o dilema regional, com Detlef Nolte abordando *El relanzamiento de UNASUR y el Consenso de Brasília: un objetivo, dos caminos*, mostrando o dilema da integração e os novos modelos regionais. A atuação de grupos setoriais é analisada por Patrícia Nasser & Fernanda Nanci Gonçalves em *O Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE e a política comercial brasileira*, expondo a influência de interesses setoriais e condicionantes ambientais. A influência institucional é detalhada por André Araújo & Bruno Luciano, que examinam *o papel do Congresso brasileiro frente à adesão e saída da UNASUL*. Na sequência, o dossiê é integrado pelas pesquisas de Bárbara Neves sobre *Resiliência Regional e Política Externa Brasileira: o Consenso de Brasília e as Rotas de integração*, e por Talita Marchão, que traz um estudo prático da *adesão da Bolívia ao Mercosul no contexto legislativo brasileiro*.

A seção Regionalismo e Política Externa Brasileira, por sua vez, contextualiza a PEB no cenário geopolítico, definindo o "pano de fundo" das disputas globais: Matheus Pereira & Guilherme Ferreira analisam as tensões geoeconômicas nas relações *Brazil and European Union relations in times of geoeconomic tensions*, enquanto Marcela Franzoni examina a *A política econômica externa do governo Lula III frente à disputa Estados Unidos-China*. Por fim, João Fava & Jacqueline Arantes fornecem o panorama estrutural de *O Fim da Unasul e as transformações no Regionalismo Sul-Americano*.

A parte final, Regionalismo, Atores Domésticos e Agendas Específicas, oferece a

aplicação micro-orientada e o fechamento sintético. Os artigos avançam em casos práticos e específicos, como a análise de Beatriz Naddi sobre a *Aproximação Brasil-México no Governo Lula III: limites, potencialidades e implicações para o regionalismo latino-americano*. Atores setoriais e de *lobby* são detalhados por Guilherme Fenício Alves Macedo, que foca na *Confederação Nacional da Indústria (CNA) e na agenda legislativa do agronegócio em Lobby, meio ambiente e integração regional*. O dossiê se encerra com a síntese de Miguel Burgos, que compara as políticas externas do presidente colombiano, *Gustavo Petro e Lula no cenário global: cooperação, integração e tensões em um mundo de incertezas e as tendências do regionalismo*; e com o tema ambiental, explorado por Paulo Henrique Salmazo de Souza & Raimundo Nonato Cunha de França, que trazem uma análise da *Agenda Ambiental Nacional face à Governança Ambiental Internacional*.

Com esta estrutura robusta, o dossiê oferece um panorama abrangente e detalhado para a compreensão das novas dinâmicas da política externa e da integração regional sul-americana. A diversidade de quadros teóricos, atores e agendas específicas pretende constituir recurso para diplomatas, formuladores de políticas públicas, acadêmicos e todos aqueles interessados em decifrar os complexos mecanismos que definem a inserção do Brasil no cenário global contemporâneo. A leitura atenta dos artigos propostos permitirá ao leitor compreender os dilemas atuais, e antecipar as trajetórias futuras do regionalismo, bem como dos caminhos da atuação dos atores domésticos brasileiros. Convidamos o leitor a mergulhar nestas análises críticas e inovadoras.

Com reconhecimento e gratidão a todos os pesquisadores, brasileiros e estrangeiros, que contribuíram com a pesquisa e com a qualidade dos artigos reunidos. Adicionalmente, gostaria de prestar um agradecimento especial a Guilherme Geremias da Conceição, aluno de Pós-Graduação, pelo imprescindível apoio técnico dedicado à organização e formatação deste volume. O esforço e a dedicação de todos do Observatório de Regionalismo, especialmente dos pesquisadores Victor Hugo de Oliveira Colmanetti e Rafael de Almeida, foram cruciais para oferecer ao público um material analítico e metodologicamente rigoroso.

Excelente leitura a todos e todas!

Como citar:

BRESSAN, Regiane Nitsch. Apresentação: Regionalismo, Política Externa Brasileira e Atores Domésticos. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 7-10. ISSN: 2675-6390.

REGIONALISMO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DIANTE À CRISE DA ORDEM MULTILATERAL

Regiane Nitsch Bressan

Professora Associada do Depto de Relações Internacionais da Escola Paulista de
Política, Economia e Negócios (EPPEN), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

Professora do PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

Membro da Rede Brasileira de pesquisadores
Latino-Americanistas e Caribbeanistas (Rede BLAC)

Coordenadora FOMERCO - EIXO 06

E-mail: regiane.bressan@unifesp.br | ORCID: 0000-0002-7101-793X

A Política Externa Brasileira (PEB) encontra-se em momento de adaptação estratégica, motivada pela crise sistêmica da governança global e pela fragilização das instituições multilaterais criadas no pós-Segunda Guerra Mundial. A crise da governança global, a qual motiva o estudo do regionalismo na formulação da PEB contemporânea, é resultado da transformação da ordem internacional. O questionamento central reside na erosão da capacidade operacional e da legitimidade das instituições multilaterais que estabeleceram as regras e organizaram a política internacional dos últimos trinta anos (BRESSAN, 2023).

A partir de 2010, detecta-se crescente fragilização institucional mundial acentuada pela ascensão de uma onda conservadora e de governos iliberais (ZAKARIA, 1997), os quais, ao contestarem os princípios democráticos e o Estado de direito, desestabilizaram a confiança na cooperação internacional e equilíbrio do sistema. Tais governos desafiam o Estado de direito, o sistema de direitos e garantias, o princípio do multilateralismo e, por extensão, o próprio regionalismo como mecanismo de integração. Essa postura abala o compromisso com as regras e instituições que sustentam o diálogo e a ação conjunta em nível internacional (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021).

Portanto, a crise resulta na incapacidade das instituições tradicionais de responderem adequadamente aos desafios globais da atualidade. A cooperação fracassa porque muitos acordos internacionais são de natureza voluntária, carecendo de mecanismos de controle e sanções efetivas contra o descumprimento de suas regras. Por sua vez, a situação se deteriora com a retirada ou o distanciamento de potências regionais e globais dos processos colaborativos, o que destrói a coesão e a liderança necessárias, como a decisão dos Estados

Unidos de se retirarem de diversas organizações multilaterais na última década. Assim, os instrumentos e mecanismos multilaterais se mostram obsoletos, falhando em alcançar soluções para problemas contemporâneos como a emergência climática, as pandemias e a instabilidade econômica (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2025).

Quando consideramos a análise de Política Externa, entendemos que este cenário de ordem mundial em transformação e de multilateralismo em crise impõe adaptação à formulação da PEB. O Brasil, que valoriza o multilateralismo, encontra-se forçado a repensar suas estratégias de inserção internacional, buscando vias mais eficientes para lidar com tamanha volatilidade. Assim, dinâmicas regionais e inter-regionais ganharam importância estratégica, oferecendo novos caminhos para construir uma governança mais flexível e ajustada aos interesses setoriais e domésticos (BRESSAN, 2023).

Ainda tratando da onda conservadora e iliberal, o principal desafio reside na característica de alguns regimes, os quais frequentemente se enquadram em modelos de "democracia parcial" ou "regime híbrido". Tais governos mantêm as formalidades eleitorais, contudo demonstram crescente falta de liberdades civis, limitada separação de poderes e forte viés ideológico que se sobrepõe aos interesses estratégicos de longo prazo e aos próprios interesses do Estado. Essa volatilidade política doméstica e a contestação dos valores democráticos se refletem diretamente na formulação de política externa, resultando em desinstitucionalização somada às alianças ideológicas pontuais, como evidenciado pelo surgimento de iniciativas com pouca ambição de integração na América Latina. Essa dinâmica de retração, conservadorismo e desinstitucionalização é o pano de fundo imediato que motiva o entendimento sobre a importância da retomada de iniciativas regionais mais sólidas, como alternativa à formulação da PEB (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2025).

Aliás, a crise institucional da governança global impactou diretamente a América Latina, resultando também em desafios ao próprio regionalismo. A partir de 2010, os novos projetos regionais expressam claramente transição a um novo ciclo marcado por iniciativas de baixa complexidade e institucionalidade. Essa mudança de paradigma denota nova perspectiva, refletindo a volatilidade e volubilidade que passaram a caracterizar a política regional. Em vez de buscar o aprofundamento da agenda de integração, essa nova onda se manifesta na formação de iniciativas regionais com menor institucionalidade e que frequentemente se baseiam em alianças ideológicas. O surgimento desses projetos é um

sinal da crise institucional, priorizando a criação de estruturas flexíveis e informais.

A Aliança do Pacífico (AP), criada em 2012, é um exemplo dessa transição. Embora a iniciativa tenha resgatado os preceitos do regionalismo aberto com foco na liberalização comercial, a AP não apresentou grandes ambições em seus acordos. Ademais, carente de uma estrutura institucional robusta em sua estrutura, limitou-se à liberalização comercial sem compromissos mais profundos de integração. A AP, portanto, sinalizou as primeiras mudanças relacionadas à crise institucional, pois falhou em conter crises políticas domésticas em seus países membros (Chile, Peru e Colômbia) e não apresentou respostas efetivas para a luta contra a pandemia.

Da mesma forma, iniciativas como o Grupo de Lima (2017) e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosur) (2019) ilustram o reforço desta tendência, revelando-se como projetos de concordância ideológica e de oposição a processos regionais estabelecidos na onda anterior. Mas, essas iniciativas apresentaram desempenho e estabilidade limitados, pouco contribuindo para o regionalismo na América Latina, e revelando características de volatilidade (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021).

As propostas recentes de baixa complexidade, voláteis e baseadas em ideologia caracterizam o "Regionalismo Líquido". Inspirado em Zygmunt Bauman (2001), o conceito descreve um período de maior fluidez nos arranjos regionais. Os acordos se tornam suscetíveis a mudanças constantes, dependendo fortemente da vontade política dos presidentes, o foco passou a ser a autonomia nacional em detrimento de compromissos de longo prazo. A ineficiência em responder a crises regionais, como a crise na Venezuela, é uma evidência clara dessa fragmentação e da fraqueza regional. Desta forma, o Regionalismo Líquido é caracterizado pela priorização de estruturas institucionais flexíveis e informais, sem a preocupação em construir burocracias ou resguardar a memória institucional (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021). Portanto, a instabilidade desta nova onda fomenta uma dinâmica cíclica perigosa: processos mais leves levam a menor compromisso, o que, por sua vez, aumenta a desconfiança e a percepção de custos excessivos. O resultado é um crescente desinteresse e baixo compromisso, levando os atores a buscar alternativas que reforcem a flexibilidade, alimentando todo o ciclo. A ausência de uma liderança regional na América Latina só acentua essa segmentação, ainda que a PEB apresenta intentos de liderança no III Governo de Lula.

Durante o período de governos anteriores, o Brasil adotou uma postura de

distanciamento e até mesmo de desinteresse pelas instituições regionais estabelecidas, resultando em esvaziamento da capacidade de coordenação sul-americana. A rearticulação estratégica brasileira é, portanto, objetivo para o governo atual, que precisa superar essa situação de fragmentação e articular suas estratégias de inserção internacional de forma mais eficiente e pragmática, priorizando a estabilidade regional (BRESSAN, 2023).

Um vetor crucial dessa rearticulação é a capacidade de lidar com agendas de interesse global e doméstico, como a Agenda 2030. A associação entre regionalismo e a consecução da Agenda 2030 resulta no sucesso da abordagem de temas como clima, energia, segurança alimentar e direitos humanos, os quais dependem de uma cooperação regional robusta. A ineficiência das instituições regionais em comunicar seus benefícios e em solucionar problemas imediatos contribui para a desconfiança social.

Para superar estes desafios contemporâneos, a rearticulação estratégica da PEB deve necessariamente ir além da esfera governamental, integrando de forma robusta e transparente os diversos setores da sociedade. Conforme o modelo teórico do "jogo de dois níveis" de Robert Putnam (2010), os representantes governamentais atuam em dois tabuleiros – o doméstico e o internacional – e buscam atender às demandas de ambas as esferas. Nesse contexto, a PEB é influenciada por uma série de atores, como partidos políticos, empresários, atores sociais, grupos de interesse e legisladores.

O setor privado (econômico, comercial e industrial) e o terceiro setor podem atuar na promoção de cooperação regional estável e pragmática. Ainda assim, as preferências dos grupos domésticos – que são geralmente heterogêneas – atingirão desigualmente cada grupo, provocando reações diversas, o que exige que o negociador-chefe concilie imperativos individuais, domésticos e internacionais (DAHL; 1961; PUTNAM, 1976). A sociedade civil, em particular, traz legitimidade e credibilidade para a diplomacia, introduzindo nas agendas temas como a Agenda 2030, a emergência climática, e os direitos humanos.

Ao promoverem a inclusão de diferentes atores no processo de formulação da política externa, o Estado brasileiro se beneficia de uma expertise diversificada e fortalece a capacidade de resposta a desafios regionais complexos (BRESSAN, 2015). A participação social na política externa, portanto, transforma-se em um ativo estratégico para o país, reforçando a sua influência e a autonomia qualificada em fóruns internacionais.

A ratificação de acordos internacionais depende de atores internos como legisladores,

elites políticas, bem como eleitores, os quais nem sempre são favoráveis ao tratado (MILNER, 1997). A ausência de grupos e elites interessadas na sustentação da integração regional ou as divisões internas do governo podem gerar relevantes obstáculos domésticos aos acordos regionais (RATHBUN, 2007). Portanto, a participação de diferentes setores na política externa, especialmente quando grupos e elites domésticas se organizam e se fortalecem, transforma-se em ativo estratégico para o país. Tais atores, ao formarem coalizões e alianças no plano doméstico e internacional, definem suas estratégias de influência e ação para a consecução de seus objetivos, fundamentais para compreender a atuação na integração regional, reforçando a sua influência e a autonomia qualificada em fóruns internacionais.

Em síntese, a PEB encontra-se em adaptação, ditado pela crise da governança global, pela fragilidade das instituições multilaterais e pela volatilidade gerada por alianças ideológicas e regimes híbridos. Para que o Brasil consiga reverter o esvaziamento da coordenação regional e retome sua influência, a PEB deve ser rearticulada de forma estratégica e pragmática, superando a esfera governamental. A chave reside na integração robusta e transparente dos diversos atores domésticos — o setor privado, o terceiro setor, elites e legisladores. Ao fortalecer as bases internas e incorporar uma expertise diversificada, o Estado brasileiro transforma a participação social em um ativo estratégico fundamental para estabilizar compromissos, avançar em agendas cruciais como a Agenda 2030, e reafirmar sua autonomia qualificada em um cenário internacional fragmentado.

Como citar:

BRESSAN, Regiane Nitsch. Regionalismo e a Política Externa Brasileira diante à crise da ordem multilateral. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 11-16.
ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRESSAN, Regiane. Elites políticas, integração regional e política externa. *Revista Estudos Políticos*, Vol. 6, N. 1, dez. 2015.

BRESSAN, Regiane. Regionalismo, PEB e Atores Domésticos: os impactos locais e setoriais das novas dinâmicas das relações regionais e interregionais. Projeto de Pesquisa. Chamada CNPq/MCTI Nº 10/2023 - Faixa A - Grupos Emergentes. Processo n. 420112/2023-5. COSAE/CGCHS/DCTI, [S. l.], 7 ago. 2023. Duração: 36 meses.

DAHL, Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven CT: Yale U.P, 1961.

LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane. Percepções e reações brasileiras à Aliança do Pacífico: contrapeso ou convergência? Trabalho apresentado no 8º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Lima, Julho de 2015.

MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 64, n. 2, e004, 2021.

MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. *Liquid Regionalism in the Americas: An Analysis of Contemporary Regional Developments*. Cham: Springer, 2025.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

PUTNAM, Robert. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.

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

RATHBUN, Brian C. Hierarchy and community at home and abroad: evidence of a common structure of domestic and foreign policy beliefs in american elites. In: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol 51, n 3, p. 379-407, jun. 2007.

ZAKARIA, Fareed. The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, v. 76, p. 22, 1997.

ACTORS AND AGREEMENTS IN BILATERAL TRADE RELATIONS: AN ANALYSIS OF BRAZIL AND MEXICO IN THE REGIONAL CONTEXT [1]

María Esther Morales Fajardo

PhD in Social Sciences specialized in International Relations by the Metropolitan Autonomous University, Campus Xochimilco. She is a level 1 member of the Researchers National System, part of the National Scientific and Technological Bureau of Mexico (Conacyt). Associate Professor of the Regional Center for Multidisciplinary Research at National Autonomous University of Mexico (UNAM) and faculty member of the Department of Economics at Autonomous University of the State of Mexico (UAEMex)
E-mail: moralesf@correo.crim.unam.mx

The economic relationship between Brazil and Mexico, two of the largest economies in Latin America, has not reached its full potential despite their size and capabilities. This document examines the key actors and institutional frameworks that have shaped this bilateral relationship, focusing on the Economic Complementation Agreements (ECA) 53 and 55. Through this analysis, the study aims to understand the influence of foreign policies and business interests on trade negotiations between the two countries.

Since the 1990s, both nations have adopted distinct strategies for integrating into the global economy: Brazil as a global trader anchored in Mercosur, and Mexico through a privileged relationship with the United States. This document also analyzes the impact of these divergences on trade negotiations and the potential for a more comprehensive agreement.

Non-state actors, such as business chambers, have played a crucial role in negotiations, albeit with varying degrees of influence. Similarly, foreign ministries and adjacent trade-related ministries have shaped these processes. These contrasts reflect differences in decision-making processes and each nation's trade priorities.

From the 1990s onward, both countries underwent economic liberalization and sought to reintegrate into the global economy, events that reshaped their foreign policies and their ties with other Latin American nations under the framework of open regionalism.

In Brazil's case, the nation consolidated its role as a global trader, leveraging its regional integration through Mercosur. The Ministry of Foreign Affairs plays a vital role in

formulating and implementing the external agenda, reinforcing the hypothesis that foreign policy stability is a matter of state rather than government (FERNÁNDEZ; SOARES, 2005). Additionally, business associations are key actors in trade negotiations.

In contrast, Mexico dismantled the Economic Undersecretariat of the Ministry of Foreign Affairs, and from that point onward, the Secretariat of Commerce and Industrial Development (now the Secretariat of Economy) took center stage in trade negotiations. Mexico's economic foreign policy became pragmatic and institutionalized, centered almost exclusively on its relationship with the United States following the signing of North American Free Trade Agreement (NAFTA) (GONZÁLEZ, 2001).

Unlike Brazil, where non-state actors wield greater influence over foreign and trade policy, Mexico's decision-making process involves a transgovernmental network (GONZÁLEZ, 2001) with limited participation from non-governmental actors. The latter are primarily represented by powerful business groups, such as the Mexican Business Council.

Thus, the two countries chose distinct models for reintegrating into the global economy: Brazil as a global trader with a regional power base in Latin America, and Mexico with an institutionalized relationship with the U.S. economy, often at the expense of ties with other regions, particularly Latin America. These choices have shaped the contemporary bilateral economic relationship that emerged from economic liberalization.

Parallel to economic liberalization, the first rift occurred in 1992 when Brazil invoked Clause 44[2] of the Montevideo Treaty (2020) under Latin American Integration Association (ALADI, initials in Spanish) against Mexico. This conflict was resolved through an interpretative protocol, allowing Mexico to negotiate Partial Scope Agreements (PSA)[3] with ALADI members as compensation. Negotiations with Mercosur initially followed a "4+1" structure but failed, leading to a bilateral approach.

In 1997, Brazil chose not to renew PSA 9 with Mexico, and their trade relationship was governed by ALADI's Regional Tariff Preference (RTP)[4], which offered marginal benefits of only 20%. The Brazilian National Confederation of Industry (NCI) opposed renewing the agreement, citing Mexico's lack of interest due to its advantageous position under NAFTA and other agreements with Mercosur. For example, Mexican steel pipes entering Brazil faced tariffs 60% to 80% lower than those applied to third countries, with some products, like flat steel, enjoying 100% exemptions (MERCOSUR, 1999).

However, some Brazilian business associations, such as those representing the pharmaceutical and medical equipment industries, opposed the NCI's stance, as they benefited from trade with Mexico. In these negotiations, Brazilian business chambers played a more prominent role compared to their Mexican counterparts, who were already comfortable operating in the U.S. market.

Despite operating under the RTP framework, Brazil's exports to Mexico grew at an annual rate of 19.95%, with Mexican government data showing a 37.4% increase in 2000 (SECRETARÍA DE ECONOMÍA/GOBIERNO DE MEXICO, 2024). Transnational corporations, such as Volkswagen, later encouraged renewed engagement between the two countries in the automotive sector.

Itamaraty (Brazil's Foreign Ministry) initiated the rapprochement, resulting in ECA 53. This agreement reflected Mexico's accumulated trade experience since NAFTA, including the negotiation of key sector openings, rules of origin, anti-dumping measures, and technical standards. Mexico thus consolidated a model of economic openness and liberalization driven by pragmatic trade policy.

For Brazil, the negotiation represented an opportunity to diversify trade ties and defend its interests through engagement with non-developed countries like Mexico (OJEDA REVAH, 2017).

Subsequently, under a "4+1" framework, negotiations began for two ECAs between Mercosur and Mexico: ECA 54 and ECA 55 in 2002. The former served as a framework agreement focused on tariff and non-tariff liberalization for trade and reciprocal investment, while the latter targeted the automotive sector and its derivatives (GOBIERNO DE MEXICO, 2002).

These agreements benefited Brazil by diversifying its trade with Global South countries and attracting Mexican investors. Brazil also leveraged Mexico's economy to access the U.S. market under a quota system, despite the nominal free trade framework. Each time a transition to full free trade was imminent, the countries agreed to quotas and increased regional content requirements, favoring Brazil. The 2020 renegotiation established tariff preferences of 20% in 2020, 40% in 2021, 70% in 2022, and 100% in 2023, with a 40% regional content requirement from the outset (GOVERNMENT OF MEXICO, 2020). By 2023, ECA 55 ensured free trade in the automotive sector.

This free trade, alongside evidence from Mexico's Package Against Inflation and High

Prices (PACIC, initials in Spanish), demonstrates that Brazil's purported fears of free trade and Mexican market competition are unfounded. The automotive sectors of both countries now operate without tariff barriers, and competitive Brazilian agricultural imports have not harmed Mexican producers.

The current global climate, marked by uncertainties under the Trump administration, poses challenges for Brazil and Mexico. The U.S. government's abrupt termination of ongoing negotiations and imposition of tariffs on trade partners complicate Mexico's position. However, it is not impossible for Mexico to explore alternative pathways, discreetly and with concrete objectives, to advance a comprehensive agreement with Brazil.

Mexican media have long highlighted the need for a free trade agreement with South America's largest economy. Meanwhile, Mexican officials have acknowledged the challenges posed by Brazil's negotiators.

In Brazil, the Foreign Ministry leads trade negotiations, coordinating with entities like the Ministry of Development, Industry, Commerce, and Services (MDIC), including its Department of International Negotiations, as well as the NCI and other business associations. In Mexico, the Secretariat of Economy is the primary interlocutor, with limited involvement from the Foreign Ministry and business chambers. This difference is significant, as non-state actors play a more visible and public role in Brazil than in Mexico.

Recent interviews with MDIC officials and Brazilian diplomats, however, suggest that Mexican business associations are gaining relevance in current bilateral negotiations. Brazil is increasingly interested in a free trade agreement, despite Mercosur's constraints, and is aligning its approach with ALADI's norms. Brazil's interest in free trade under ECA 55 has now extended to the possibility of transforming ECA 53 into a comprehensive agreement.

Brazil has capitalized more efficiently on bilateral trade: MDIC (2025) reports a doubling of its trade surplus with Mexico, from \$999 billion USD in 2021 to \$2.034 billion USD in 2025. Meanwhile, Mexican Secretariat of Economy data (2024) show Brazilian imports rising from \$8.805 billion USD in 2021 to \$11 billion USD in 2025, widening Mexico's deficit from \$5.140 billion USD to \$6.758 billion USD.

Despite this dynamism, bilateral trade volumes remain modest, failing to exceed \$16 billion USD (MEXICAN SECRETARIAT OF ECONOMY, 2024) or \$13 billion USD (BRAZILIAN MDIC, 2025). These figures do little to bolster commercial regionalism in

Latin America. While complementarity exists in the automotive sector, broader trade integration remains limited.

This is a relative complementarity, as both countries have found comfort in exchanging light and heavy vehicles and their components. Deepening ECA 53 is a priority for Brazil but not for Mexico. For Brazil, a deeper agreement or free trade treaty would yield greater gains, particularly in agricultural and agro-industrial exports. The renewal of Mexico's PACIC in 2025 is positive for Brazilian exporters, as it confirms that increased exports do not harm Mexican producers, and tariffs are designed to minimize market disruption. However, its continuity is uncertain, undermining confidence for Brazil's agricultural sector.

On the investment front, the internationalization of Brazilian companies under President Lula's first government, as global players, and the attraction of Mexican capital to South America could be revisited (See MORALES; DÍAZ 2014).

Deepening trade agreements also requires incorporating the interests of powerful business groups involved in negotiations, though many of these corporations are neither Brazilian nor Mexican, such as automakers and auto parts firms benefiting from the agreements.

Both governments are making efforts to engage businesses in understanding export markets. The Mexico-Brazil Chamber of Commerce (CAMEBRA) promotes trade, industry, and tourism through events for interested companies.

A fundamental issue is the mutual lack of awareness between Brazilian and Mexican societies, leading to disengagement not only in trade but also culturally. The 190th anniversary of bilateral relations in 2024 went largely unnoticed by both societies and their presidents—Luiz Inácio Lula da Silva and Andrés Manuel López Obrador—despite their expressed affinity.

The current global context, marked by trade uncertainties and shifting economic policies, presents both challenges and opportunities for Brazil and Mexico. Negotiating a free trade agreement could benefit both nations but requires overcoming protectionist barriers and fostering greater cooperation.

Deepening trade agreements and regional integration could transform this relationship into a driver of development for Latin America. The future hinges on both countries'

ability to align their interests and pursue common goals in an increasingly complex global landscape.

Notes

- [1] This work was supported by CNPq/MCTI Nº 10/2023, Project 420112/2023-5 and UNAM-PAPIIT IN300223. The author also thanks Marta C. Alejandro for their research assistance.
- [2] Clause 44 stipulated that any advantages, immunities, or preferences applied by member countries to products originating from or destined for any other country—whether a member of ALADI or not—must be immediately extended to all countries within this integration framework.
- [3] Partial Scope Agreements (PSAs) are agreements aimed at fostering commercial convergence through progressive multilateralization among member countries. The most commonly used are Economic Complementation Agreements (ECAs), which may establish free trade zones or be more selective, targeting specific products or productive sectors. They can also take the form of commercial, agricultural, or trade promotion agreements (ALADI 2020).
- [4] The Regional Tariff Preference (RTP) refers to the percentage reduction in tariffs applied to imports from third countries, which ALADI member countries reciprocally grant on imports of products originating from their respective territories. This mechanism is established under Article 5 of the Montevideo Treaty (ALADI 2020).

Como citar:

FAJARDO, Maria Esther Morales. Actors and Agreements in Bilateral Trade Relations: An Analysis of Brazil and Mexico in the Regional Context. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 17-23. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ALADI. El Tratado de Montevideo 1980 (TM80): sus principios y mecanismos. (Serie Fichas ALADI, v. 1, n. 1). Montevideu: ALADI, 2020. Disponível em: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Fichas_ALADI/01_TM80.pdf.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, R.; SOARES DE LIMA, M. R. Las aspiraciones internacionales de Brasil y de México en política exterior. In: ORTIZ MENA, A.; AMORIM NETO, O.; FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. (ed.). Brasil y México: encuentros y desencuentros. México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

GOBIERNO DE MÉXICO. Acuerdo de Complementación Económica n.º 55. Diario Oficial de la Federación, p. 1–50, 2002. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2203/SE_01_ACE-55.pdf.

GOBIERNO DE MÉXICO. Séptimo Protocolo Adicional al Apéndice II “Sobre el Comercio en el Sector Automotor entre Brasil y México”. Diario Oficial de la Federación, 7 out. 2020. Disponível em: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602072&fecha=07/10/2020#gsc.tab=0.

GONZÁLEZ, G. Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización. Foro Internacional, v. 41, p. 619–671, 2001. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27739088>.

MERCOSUR. Boletín Oficial del Mercosur., v. 3, n. 11. Montevideu: Mercosur, 1999.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO EXTERIOR Y SERVICIOS. Estadísticas de comercio exterior: exportación/importación. Base de Datos del Comercio Exterior Brasileño, 3 mar. 2023. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/es/geral/80377>.

MORALES F., M. E.; DÍAZ C., M. A. Internacionalización e inversión recíproca de multilaterales: los casos de Brasil y México. Paradigma Económico, v. 6, n. 2, p. 25–58, 2014.

OJEDA REVAH, M. (ed.). La política exterior de Brasil: su evolución reciente. 1. ed. [S.l.]: [s.n.], 2027.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (GOBIERNO DE MÉXICO). Exportaciones e importaciones totales de México. México, 2024. Disponível em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/81864/Acum-Importa.pdf>.

OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A VENEZUELA EM LULA III

Carolina Silva Pedroso

Professora do Departamento de Relações Internacionais da
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

Marsílea Gombata

Pesquisadora do CEBRAP e NUPRI-USP e professora da
Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP)

O objetivo deste texto é apresentar reflexões preliminares da nossa agenda de pesquisa, que envolve compreender a relação de Brasil e Venezuela no governo Lula, considerando as diferenças deste terceiro mandato em relação aos dois primeiros (2003-2010). Dentro das modificações está a própria condição da Venezuela enquanto vizinho e player internacional, que após a instalação de prolongada crise, se apresenta enquanto um desafio diplomático[1] à liderança brasileira na região[2].

O presente texto é uma síntese dos pilares que embasam o nosso esforço de entendimento, partindo da ideia de que desde a campanha eleitoral de 2022, Lula explicitou o desejo de retomar o ativismo da política externa. Assim, o seu retorno à presidência da República visa a reconstrução das pontes e posições que haviam sido abandonadas por seu antecessor, Jair Bolsonaro (2019-2022). Destacamos o anseio de recolocar o Brasil como um jogador de relevância global, voltar a liderar a América do Sul e promover projetos regionais que promovam a autonomia e o desenvolvimento nacional (PINHEIRO; HERZ, 2023).

Novamente, em seu discurso de posse, o petista ressaltou o objetivo de priorizar o espaço sul-americano, por meio do retorno à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), bem como sinalizou a necessidade de normalização da relação com a Venezuela. Para Maria Regina Soares de Lima (2023, p. 84), essa reconstrução da política externa brasileira para a região não necessariamente significa uma volta ao passado, e sim um restabelecimento de formas de agir consolidados na ação diplomática nacional, equilibrando este ímpeto com a variável interna de ter se constituído enquanto um governo de frente ampla.

Há mudanças em relação ao contexto anterior que havia permitido o florescimento de uma diplomacia lulista mais proativa, e que, por ora, impõem desafios adicionais às pretensões do governo. Parte desse cenário é resultado de uma dinâmica permanente, que demanda atualização de diagnóstico por parte de formuladores de política externa (LIMA, 2023, p. 82). Por exemplo, o país tem enfrentado embates promovidos por um contexto de profunda polarização, que não fica restrito ao campo da política doméstica e da sociedade (SOMER et. al., 2021), como também se espalha para o da política externa.

A crise do multilateralismo e articulação global da extrema direita se somam a um contexto latino-americano de alta fragmentação, baixo engajamento econômico, pouca concertação (GONÇALVES et. al., 2025) – características que remetem ao “Regionalismo Líquido”. Tal conceito reflete sobre a fluidez das estruturas institucionais regionais, em especial a partir da segunda década dos anos 2000, o que coincide temporalmente com a transição promovida por Michel Temer após o impeachment da Dilma, em 2016, chegando ao ápice da mudança política representada pelo bolsonarismo (MARIANO et al, 2021).

Desta forma, a aplicação ou o retorno de uma política externa “ativa e altiva”, para além do discurso, parece inviável por conta da mudança nas condições presentes (LIMA, 2023). Nesse quadro, destaca-se a dificuldade representada pela Venezuela no cenário sul e latino-americano, em especial após as contestadas eleições de 2024, que consagraram Maduro à frente do poder por mais seis anos, mesmo sem a divulgação dos resultados desagregados por centro de votação.

Nos últimos anos, em especial no de 2024, tem ficado claro o potencial polarizador que temas relacionados à Venezuela carregam no debate público brasileiro. Além de ter se mostrado um elemento relevante no debate eleitoral interno, a Venezuela passou a ter impactos importantes também para o incumbente. No caso do presidente Lula, essa relação bilateral se mostrou uma variável relevante para a imagem de seu governo, de forma ainda mais marcante do que em governos antecessores. Nos meses que antecederam a eleição de 2024 no país vizinho, a diplomacia brasileira se viu compelida a mudar não apenas de posição, como também de estratégia frente ao governo de Nicolás Maduro, diante da pressão doméstica e internacional.

Tendo em vista o escopo mais amplo de nossa investigação, os próximos passos envolvem a elucidação da influência da opinião pública sobre a Venezuela na formulação da

política externa de Lula III. Nossas premissas são que este tema divide a sociedade brasileira e, que por se tratar de um governo de frente ampla, é composto por distintas visões político-ideológicas acerca de qual deve ser a conduta do Brasil frente a este desafio. Ambas as variáveis (opinião pública e formuladores de política externa do governo) seriam mutuamente influenciadoras e influenciadas pelo debate midiático.

Sobre a interação entre opinião pública e política externa, o marco teórico inicial é caracterizado por uma visão elitista, na qual a opinião pública é tratada como mal-informada, inconsistente, volátil e irracional. Por este motivo, ela tenderia a seguir a liderança da elite política, em um movimento top-down, ou seja, de cima para baixo (NKECHT, 2006). No entanto, surgiram correntes revisionistas, que entendem a opinião pública em política externa como mormente estável, sensata, estruturada e racional, podendo ser influenciada não só pela ação e informação advinda da elite política (top-down), mas também de baixo para cima (bottom-up), devido à relação entre os pares (SOROKA, 2003; KERTZER, ZEITZOFF, 2017).

Outro aspecto relevante nessa discussão tem a ver com o papel da mídia na formação da opinião pública sobre a política externa, a partir da perspectiva de definição de agenda (“agenda setting”), em que a escolha editorial dos temas a serem explorados pode moldar o que é debatido publicamente (MCCOMBS; SHAW, 1972; SOROKA, 2003; LUSTIG; OLEGO, 2016). É preciso também considerar o peso da internet e das mídias digitais, que tem levado a um quadro de hiper fragmentação e polarização, no qual as pessoas escolhem nichos ideologicamente amigáveis, se blindando de mensagens dissonantes. O aumento na velocidade e no volume de informação tem gerado maior polarização política e social, recaindo também sobre o campo da política exterior (BAUM; POTTER, 2008).

No caso brasileiro, a política externa era tradicionalmente percebida como um domínio de relativa autonomia e “insulamento” burocrático do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e do Presidente, porém esta visão de descolamento da arena doméstica da internacional tem sido questionada pela ampliação de atores e agendas na política exterior. Desta forma, como explicam Milani e Pinheiro (2017), o aumento do pluralismo no processo de tomada de decisão, que tem envolvido cada vez mais entidades subnacionais, empresas, organizações da sociedade civil e outros ministérios e agências do governo federal, desafiam o suposto monopólio e isolamento do Itamaraty. Destarte, a concepção da política exterior se aproxima da de política pública, estando, por consequência, mais porosa às

dinâmicas internas e da própria opinião pública.

Feita essa breve recapitulação do estado da arte e visando explorar as relações entre opinião pública e política externa no caso da relação Brasil-Venezuela, consideramos a existência da triangulação entre três eixos principais: o papel exercido pela grande imprensa, a opinião pública em si e as distintas visões dos formuladores de decisão em política externa do governo Lula. A ideia é entender de que maneira a mídia e a opinião pública impactam lideranças políticas na condução da política externa brasileira, em alguns momentos de forma divergente.

Assim como na sociedade de maneira geral, dentro do próprio governo Lula há distintas visões sobre a Venezuela. Portanto, é preciso mapeá-las para compreender a correlação de forças na arena de política externa. Levando em conta que se trata de um governo de frente ampla, cujas posições vão do espectro da esquerda ao centro e à centro-direita, buscaremos entender como, no campo da política externa, ele é pressionado. Seja internamente, por sua base de apoio e pela oposição, seja no âmbito externo, com o vizinho sul-americano se impondo como desafio ao Brasil no que diz respeito às ambições de retomar uma política externa mais protagonista.

Para atingir este objetivo de compreender a interação entre os três eixos explicitados, decidimos analisar o material publicado na imprensa sobre relações políticas e econômicas entre Brasil e Venezuela nos jornais Folha de S. Paulo, Valor Econômico e O Globo, consumidos prioritariamente pelas classes A e B e por formuladores de política externa, além de pesquisas de opinião de institutos como Atlas Intel[3]. Buscaremos ainda fazer entrevistas semiestruturadas com membros do conselho editorial e editores executivos nesses três principais veículos, além de entrevistas em profundidade com burocratas do Itamaraty e formuladores de política externa no governo Lula III.

Os resultados da nossa agenda de pesquisa pretendem expor as problemáticas que envolvem o desafio diplomático que a Venezuela constitui para o governo brasileiro, que internamente é questionado sobre ter uma postura mais rígida contra Maduro, tanto por parte da oposição, como da opinião pública, ou de maior apoio por se tratar de um regime que sofre intensa pressão internacional, por meio das sanções, neste caso, de setores mais à esquerda. Tudo isso, em um pano de fundo regional de também dissensos sobre o processo político venezuelano, que divide até mesmo os líderes progressistas entre os mais e menos críticos ao regime chavista-madurista[4]. Defendemos que essa pressão, advinda de atores

domésticos, é um elemento adicional na equação de tentativa de retomada da liderança brasileira na América Latina, especialmente na América do Sul, versus a incapacidade de construir uma posição amplamente aceita na região no que tange à Venezuela.

Vale mencionar que a realização deste trabalho se justifica por duas razões. Primeiramente, vemos que a literatura avança até determinado ponto, em geral explicitando a influência que a opinião pública exerce, mas não necessariamente as razões por trás disso, ou porque o público em geral tem uma determinada opinião sobre o tema, ou mesmo como se dá essa influência, isto é, o mecanismo por trás dela. Em segundo lugar, o presente trabalho pode contribuir à literatura já existente sobre política externa enquanto política pública (GARCEZ TARGA et. al, 2024), e sua relação com opinião pública[5], atualizando-a com elementos advindos do caso brasileiro.

Esperamos, por fim, poder oferecer um panorama não apenas complementar aos estudos de política externa e opinião pública (BREWER et. al., 2024; BAUM; POTTER, 2008; NETCHT, 2006; ROSENAU, 1961), como também buscar entender o impacto que a Venezuela tem na opinião pública e, por consequência, na formulação de política externa no Brasil.

Notas

- [1] Sobre este tópico, escrevemos um artigo intitulado “A Venezuela como desafio diplomático para o Brasil de Lula 3” que está no prelo, em vistas de ser publicado na Revista Oikos-UFRJ.
- [2] Acreditamos que é exatamente neste ponto que a nossa agenda de pesquisa se insere nos esforços do Projeto CNPq/MCTI – Regionalismo, Política Externa Brasileira e Atores Domésticos, nº 420112-2023-5.
- [3] Para ilustrar, na mais recente pesquisa Atlas Intel sobre Radiografia da Política Externa Brasileira, publicada em abril de 2024, o percentual de entrevistados que dizia aprovar a política externa do governo Lula passou de 50% para 44% entre novembro de 2023 a abril de 2024, enquanto o percentual que dizia não aprovar passou de 47% para 52%. Dentre os entrevistados com nível superior, 68,7% creem que o Brasil está mais próximo do que deveria da Venezuela, enquanto 22,5% acreditam que está menos, e 8,7%, que está tão próximo quanto deveria.
- [4] Tal divisão ficou evidente depois das eleições presidenciais de 2024 na Venezuela, quando líderes de esquerda como o presidente do Chile, Gabriel Boric, condenou a opacidade do pleito venezuelano, e líderes como Gustavo Petro (Colômbia), Andrés Manuel López Obrador (então presidente do México) e Lula escolherem uma postura de não confrontação com o governo venezuelano, insistindo na divulgação dos resultados eleitorais segundo cada centro de votação.
- [5] Nesse sentido, um exemplo é o projeto temático sobre opinião e política externa em relação a Israel e Palestina que vem sendo desenvolvido por pesquisadores brasileiros. Ver: <https://cebri.org/br/doc/364/opiniao-publica-e-politica-externa-projeto-tematico-fapesp-israel-e-palestina>.

Como citar:

PEDROSO, Carolina Silva; GOMBATA, Marsílea. Opinião pública e Política Externa do Brasil para a Venezuela em Lula III. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 24-31. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ATLAS INTEL. Radiografia da Política Externa Brasileira. Pesquisa Atlas 10-16/04/2024.

BAUM, M.; POTTER, P. B. K. The Relationship Between Mass Media, Public Opinion and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis. *Annual Review of Political Science*, v. 11, 2008, p. 39-65.

BREWER, P. R.; KIMBERLY GROSS, S. A.; WILLNAT L. International Trust and Public Opinion about World Affairs. *American Journal of Political Science*, v. 48, Jan. 2024, p. 93-109.

GARCEZ TARGA, L.; SCHETTINO VALENTE, M.; BELÉM LOPES, D. Política externa como política pública: Proposta de análise relacional a partir de redes e espaços sociais. *Revista Tempo do Mundo*, v. 33, 2024, p. 205-233.

GONÇALVES, J. S. B.; CARNEIRO, H. C.; BARROS, P. S. Relação bilateral com vocação regional: integração de infraestrutura, produtiva e comercial entre Brasil e Chile. Texto para Discussão, n. 3028, Rio de Janeiro: Ipea, Jan. 2025.

KERTZER, J. D.; ZEITZOFF, T. A Bottom-Up Theory of Public Opinion about Foreign Policy. *American Journal of Political Science*, v. 61, n. 3, July 2017, p. 543-558.

LIMA, M. R. S. A dialética da política externa de Lula 3.0. *CEBRI-Revista, Sessão Especial*, v. 2, n. 5, Jan-Mar 2023, p. 79-95.

LUSTIG, C.; OLEGO, T. Public Opinion and Framing Effects of Argentine Foreign Policy Toward Brazil: Evidence from a Survey Experiment in Urban Centers in Argentina. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 1, Jan./April 2016, p. 241-275.

MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, 2021, p. 1-19.

MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. The agenda-setting function of mass media. *The Public Opinion Quarterly*, v. 36, n. 2, 1972, p. 176-87.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. *Foreign Policy Analysis*, n. 13, 2017, p. 278-296.

NETCHT, T. Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making. *International Studies Quarterly*, v. 50, 2006, p. 705-727.

PINHEIRO, L.; HERZ, M. The “endless” first days of the third Lula government. *Latin American Policy*, n. 14, 2023, p. 316-324.

ROSENAU, J. N. *Public Opinion and Foreign Policy*. New York: Random House, 1961.

SOMER, M.; MCCOY, J. L.; LUKE, R. E. Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies. *Democratization*, v. 28, n. 5, 2021.

SOROKA, S. N. *Media, Public Opinion, and Foreign Policy*. Press/Politics, Harvard College, v. 8, n. 1, 2003, p. 27-48.

EL RELANZAMIENTO DE UNASUR Y EL CONSENSO DE BRASILIA: UN OBJETIVO, DOS CAMINOS

Detlef Nolte

Professor de Ciencias Políticas en la Universidad de Hamburgo, miembro honorario del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca e investigador asociado del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA)
E-mail: detlef.nolte@giga-hamburg.de | ORCID: 0000-0003-2014-272X

UNASUR se desintegró en 2018/2019 cuando la mitad de sus miembros primero suspendieron su membresía y luego abandonaron la organización regional. El declive de UNASUR se produjo en un momento en que la primera “marea rosa” de gobiernos de izquierda en América Latina también había desvanecido. Mientras que el 70% de los países sudamericanos (excluyendo Guyana y Surinam) estaban gobernados por presidentes de izquierda en 2008 y 2012, esta cifra se había reducido al 50% en 2016. En enero de 2023, volvió a ser el 60% de los presidentes.

Cuadro 1: Presidentes de izquierda en América Latina 2000-2023 (enero)

	2000	2004	2008	2012	2016	2023
Argentina	-	x	x	x	-	x
Bolivia	-	-	x	x	x	x
Brasil	-	x	x	x	-	x
Chile	x	x	x	-	x	x
Colombia	-	-	-	-	-	x
Costa Rica	-	-	-	-	-	-
Cuba	x	x	x	x	x	x
Ecuador	-	-	x	x	x	-
El Salvador	-	-	x	x	x	-
Guatemala	-	-	-	-	-	-
Honduras	-	-	x	-	-	x
México	-	-	-	-	-	x
Nicaragua	-	-	x	x	x	x
Panamá	-	x	x	-	-	-
Paraguay	-	-	-	x	-	-
Perú	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	-	x	x	-	-	-
Uruguay	-	-	x	x	x	-
Venezuela	x	x	x	x	x	x
	3 (2)	7 (4)	13 (7)	10 (7)	8 (5)	10 (6)
América Latina	16%	37%	68%	53%	42%	53%
Sudamérica	20%	40%	70%	70%	50%	60%

Fuente: elaboración propia.

El objetivo de UNASUR (Tratado Constitutivo Art. 2) era “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”. Con la desintegración de UNASUR, este espacio de integración desapareció. Sin embargo, después de que muchos presidentes de izquierda volvieran a ser elegidos en la región (en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y, brevemente, Perú), lo que a menudo fue denominado “marea rosa 2.0” (NOLTE, 2022), hubo expectativas de una reconstrucción del espacio de integración sudamericano y de un relanzamiento de UNASUR (LONG; SUÑÉ, 2022; WEEKS, 2023). En noviembre de 2022, en una carta publicada en extractos en *EL PAÍS* (2022) siete expresidentes latinoamericanos (entre ellos Michelle Bachelet, José Mujica, Dilma Rousseff y Ernesto Samper) y 11 excancilleres pidieron la reactivación de UNASUR. En esta carta argumentaron que “UNASUR todavía existe” e hicieron referencia a un estudio muy legalista del excanciller ecuatoriano Guillaume Long (LONG; SUÑÉ, 2022).

Por lo tanto, cabe preguntarse si la UNASUR seguía existiendo en ese momento. El hecho de que la Secretaría de UNASUR ya no existiera (no solo estaba vacante el cargo de secretario general, sino que tampoco había personal administrativo y las instalaciones de UNASUR en Mitad del Mundo ya no existían) y que desde 2018 no se registraran actividades de UNASUR indica que la organización estaba muerta. El único argumento que se puede presentar contra esta conclusión es que no hubo una disolución formal de la organización y que algunos países - Bolivia, Guyana, Surinam, Perú y Venezuela - nunca renunciaron a su membresía. En el caso de Bolivia, la salida solo fue anunciada por el Gobierno interino de Jeanine Áñez, pero no se llevó a cabo. El Gobierno peruano suspendió su participación en la UNASUR, y en mayo de 2019 presentó una moción para retirarse formalmente del Tratado de la UNASUR, que en junio de 2019 fue aprobada por la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú (CONGRES DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, 2019), pero nunca fue votado en el pleno del Congreso.

En el primer semestre de 2023, el relanzamiento de la UNASUR se convirtió en un tema candente de la política sudamericana. Con un decreto publicado el 6 de abril de 2023, Brasil formalizó su reingreso en UNASUR (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 2023). Argentina hizo lo propio. El presidente Alberto Fernández había anunciado el regreso de su país a UNASUR el 21 de marzo de 2023, que se completó formalmente (con un nuevo instrumento de ratificación) a mediados de junio. Pero con la elección de Javier Milei en

noviembre de 2023, la pertenencia de Argentina a UNASUR volvió a ponerse en entredicho. Sin embargo, a pesar de las declaraciones públicas de abandonar UNASUR, no se ha tomado ninguna decisión formal. En contraste con los vaivenes de la política argentina, en mayo de 2023 el presidente Gustavo Petro había anunciado que Colombia se reincorporaría a UNASUR, y el reingreso se formalizó el 20 de octubre mediante el depósito del instrumento de ratificación (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, 2024, p. 100). La cuestión del retorno a UNASUR también se debatió en Chile (LA TERCERA, 2022; YOPO, 2023), pero no se tomó ninguna decisión.

Por lo tanto, a finales de 2023, UNASUR estaba formada por Brasil, Bolivia, Colombia, Venezuela, Surinam y Guyana como miembros activos (6), Argentina y Perú como miembros no activos (2) y Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay fuera de la organización (4). El 5 de diciembre de 2023 se reactivó el Consejo de Delegados de UNASUR. Representantes de Brasil, Bolivia, Colombia, Venezuela, Surinam y Guyana participaron en la reunión virtual. Sin embargo, no hubo reunión del consejo en 2024. No hay sitio web oficial de UNASUR, y no está claro quién está a cargo de la cuenta X de UNASUR (<https://x.com/unasur>) que además contiene poca información (el último post es de mayo de 2024).

Las expectativas habían sido mayores. Cuando el presidente Lula invitó a sus homólogos a Brasilia a finales de mayo de 2023, la expectativa generalizada era que se trataría del relanzamiento de UNASUR. El día de la cumbre presidencial, el diario español "El País" publicó un enfático llamado del exsecretario general de UNASUR, Ernesto SAMPER (2023), sobre "El necesario resurgimiento de UNASUR". En su alegato, Samper subraya la necesidad de "actualizar agendas sectoriales existentes" y de "trabajar sobre lo construido", mencionando como ejemplo el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Además, aboga para "abrir unos espacios de coordinación a partir de la construcción de una matriz de buenas prácticas sectoriales". Sin embargo, también hubo voces en contra de la reactivación de UNASUR. El presidente uruguayo Lacalle la rechazó argumentando que no faltan instituciones regionales (LA NACIÓN, 2023). Además, desde el principio la cumbre en Brasilia estaba ensombrecida por controversias sobre la situación política en Venezuela, después de que el presidente Lula recibiera con pompa a su homólogo Maduro antes de la cumbre y lo sacara del aislamiento diplomático. En particular, la afirmación de Lula de que existen muchos prejuicios contra

Venezuela y una narrativa negativa de que el gobierno de Maduro es antidemocrático y autoritario (PLANALTO, 2023b) fue objeto de críticas (por ejemplo, por parte del presidente chileno Boric).

Al final, la declaración final de la cumbre presidencial en Brasilia, el Consenso de Brasilia (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023) no mencionó a UNASUR. En su lugar, los presidentes acordaron promover iniciativas de cooperación sudamericanas en áreas que atañen a las necesidades inmediatas de los ciudadanos. Además, los presidentes decidieron establecer un grupo de contacto, encabezado por los Cancilleres para la elaboración de una hoja de ruta para la integración de América del Sur. Cuatro meses después, el 5 de octubre del 2023, la hoja de ruta fue aprobada por los gobiernos sudamericanos, pero, de nuevo, no se hizo referencia a UNASUR.

En su lugar, la hoja de ruta propone (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE, 2023) “priorizar iniciativas concretas, con un impacto positivo en las condiciones de vida de las poblaciones y que no dupliquen los esfuerzos ya encaminados en otros mecanismos de cooperación”. Además, plantea fortalecer el diálogo en áreas específicas y establecer un calendario de reuniones sectoriales. En total, 17 temas fueron identificados como foco de atención inicial para la región: cambio climático, combate al crimen organizado transnacional, comercio e inversiones, conectividad digital, cooperación transfronteriza, defensa, desarrollo social, educación y cultura, energía, financiamiento para el desarrollo, género, gestión de riesgos de desastres, infraestructura y transporte, integración productiva, migración, salud y seguridad alimentaria. Según un estudio basado en la presidencia pro tempore de Chile, no todos los 17 temas fueron abordados desde el principio, los temas quedaron supeditados a las prioridades que fijaron los gobiernos que ejercieron la presidencia pro tempore. En el caso de Chile los temas fueron migración, combate al crimen organizado y gestión de riesgos de desastres naturales (ROJAS DE GALARRETA et al., 2024, p. 23). En contraste, durante su presidencia pro tempore Colombia priorizó una gama más amplia de temas en su plan de trabajo: combate al crimen organizado transnacional, defensa, educación y cultura, energía, gestión del riesgo de desastres, infraestructura y transporte, integración productiva y salud (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, 2025, p. 102). La presidencia pro tempore de Ecuador, una vez más, fijó prioridades diferentes, quitando defensa e integración productiva, y agregando migración, conectividad digital, y seguridad alimentaria y desnutrición (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y

MOVILIDAD HUMANA, 2025). El actual plan de trabajo de Uruguay para su presidencia pro tempore establece como prioridad ocho ejes temáticos (combate al crimen organizado y seguridad; conectividad digital; educación y cultura; energía; gestión de riesgo de desastres; infraestructura y transporte; integración productiva, comercio e inversiones; migración) y tres ejes transversales (políticas de género; desarrollo social; cooperación fronteriza) (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY, 2025).

**Cuadro 2: Ejes temáticos prioritarios de las presidencias pro tempore del
Consenso de Brasilia, 2024-2025**

Ejes temáticos	Chile	Colombia	Ecuador	Uruguay
migración	x		x	x
combate al crimen organizado	x	x	x	x
defensa		x		
educación y cultura		x	x	x
energía		x	x	x
gestión del riesgo de desastres	x	x	x	x
infraestructura y transporte		x	x	x
integración productiva		x		x
salud		x	x	
conectividad digital			x	x
seguridad alimentaria			x	

Fuente: elaboración propia.

En cierto modo, esta forma de implementación de la hoja de ruta se asemeja a una arquitectura regional de tipo geometría variable tal como lo permite el artículo 13 del Tratado Constitutivo de UNASUR (SANAHUJA, 2010, p. 110) que establece: “Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación ... Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la

misma. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.”

Hasta fines de 2025, la “Hoja de Ruta para el Consenso de Brasilia” fue coordinada por cuatro presidencias semestrales rotatorias (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y, en el segundo semestre de 2025, Uruguay). Hubo tres reuniones de los Coordinadores Nacionales del Consenso de Brasilia, la última (y la primera reunión presencial) en septiembre 2025 en Montevideo. Se han hecho avances en la realización de la hoja de ruta y se impulsó la cooperación regional en varios sectores de políticas públicas creando redes como la Red de Prácticas en Desarrollo Social en el Ámbito Sudamericano, la Red Sudamericana de Educación, la Red de Infraestructura y Transporte (con cuatro reuniones hasta mediados de 2025 y el proyecto de crear un observatorio de infraestructura), la Red de Autoridades Penitenciarias y el Grupo de Trabajo de Salud (con tres subgrupos liderados por diferentes países).

Además, hasta mediados de 2025 hubo cuatro reuniones de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores del Consenso de Brasilia, dos reuniones del Diálogo Sudamericano entre Ministras y Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, dos reuniones de los Viceministros y Viceministras de Energía, dos reuniones de Autoridades Nacionales en Gestión del Riesgo de Desastres (y la creación de un Grupo de Trabajo Sudamericano para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres con tres subgrupos técnicos), dos reuniones de Ministros de Salud, una reunión de los Ministros de Educación, una reunión del Eje de Seguridad Alimentaria, y una Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Seguridad Pública y Crimen Organizado del Consenso de Brasilia.

A primera vista, el plan impulsado por el presidente Lula para revitalizar UNASUR (como lo anunció Lula en su discurso inaugural ante el Congreso en enero de 2023; PLANALTO, 2023a) ha fracasado. Sin embargo, esta evaluación debe ponerse en perspectiva. Si el objetivo fue reconstruir un espacio de integración sudamericana, existen dos caminos para lograrlo. Un camino implica la celebración periódica de cumbres presidenciales y la revitalización de las estructuras administrativas de UNASUR (por ejemplo, mediante la elección de un secretario general). Sin embargo, este camino parece estar plagado de obstáculos y corre el riesgo de conducir nuevamente a un callejón sin salida, ya que la revitalización de la UNASUR es percibida como un proyecto ideológico.

El cambio de postura de los gobiernos argentinos y la no participación de los gobiernos conservadores en la iniciativa de reactivación de UNASUR así lo demuestran. En este contexto, ciertamente no ayudó que la cumbre sudamericana en Brasilia en mayo de 2023 comenzara con conversaciones bilaterales entre Lula y Maduro y la rehabilitación diplomática del presidente venezolano.

El otro camino que se puede tomar es reconstruir desde abajo el espacio de integración sudamericana que representó UNASUR. Éste es, en cierto modo, el camino marcado en la hoja de ruta. Los objetivos y las actividades enumerados en la hoja de ruta y las actividades siguientes apuntan en la dirección de una reactivación sectorial de UNASUR (con o sin esta etiqueta). Esto no impide que los presidentes sudamericanos se reúnan de vez en cuando. Pero estas reuniones ya no son el centro del proceso de integración sudamericano.

Desde esta perspectiva, la iniciativa del presidente Lula tuvo éxito, aunque tal vez no en el sentido que él esperaba. La cumbre presidencial en Brasilia allanó el camino para reconstruir un espacio de integración sudamericana. Teniendo como telón de fondo la experiencia de UNASUR, pero también la actuación de las organizaciones regionales durante la pandemia de COVID-19 fue aconsejable adoptar un enfoque más técnico-funcional y sectorial en la integración regional, que podría facilitar la cooperación en temas de interés común entre gobiernos ideológicamente opuestos.

Las recomendaciones de un estudio sobre los desafíos y oportunidades de Chile en el Consenso de Brasilia financiado por el ministerio de relaciones exteriores reflejan bien este enfoque técnico-funcional y sectorial. Los autores (ROJAS DE GALARRETA et al., 2024, p. 32-33) proponen buscar “acuerdos concretos en el Consenso de Brasilia, orientados a la generación de bienes públicos” y argumentan que “la cooperación técnica debe ser un pilar central, entregando bienes públicos concretos”. Recomiendan “buscar espacios autónomos de cooperación, que permitan garantizar acuerdos con continuidad en el tiempo, más allá de los ciclos políticos”. Además, hacen hincapié de que “es crucial garantizar que la cooperación técnica sea autónoma de las agendas políticas, permitiendo una continuidad que trascienda los cambios de ciclo político”.

La forma en que se está reconstruyendo el espacio de integración sudamericano refleja la falta de un consenso estratégico sobre el rumbo de la cooperación regional (NOLTE; COMINI, 2016) y al mismo tiempo, un giro tecnocrático en el regionalismo latinoamericano. Ante los retrocesos en la cooperación regional inducidos por razones

políticas, algunos autores, como ACTIS y MALACALZA (2021) o TUSSIE (2021), propusieron ya a comienzos de esta década adoptar un enfoque más técnico, sectorial y pragmático para la cooperación regional.

Un enfoque técnico-funcional podría conducir a estructuras más estables para la cooperación regional. Además, podría resultar más fácil para organizaciones de la sociedad civil, así como para asociaciones profesionales y empresariales, cooperar con redes sectoriales de orientación técnica, las cuales, de este modo, cuentan con una base de apoyo: una "functional constituency" (concepto originalmente propuesto por MITRANY, 1965), a la que al mismo tiempo representan (NOLTE, 2025). Los bancos de desarrollo que financian el trabajo de estas redes pueden considerarse parte de dicha "functional constituency" compuesta por actores que se benefician del trabajo de dichos órganos y redes técnicos y/o lo apoyan.

Si se sitúa el Consenso de Brasilia en un contexto conceptual teórico más amplio, el camino trazado allí y en la hoja de ruta corresponde al regionalismo líquido descrito por Mariano, Bressan y Luciano (2021; 2025), con estructuras más flexibles e informales que las de la UNASUR. Queda por ver si los diversos foros y redes de diálogo impulsados por el Consenso de Brasilia se institucionalizarán y consolidarán, si las reuniones de ministros y viceministros continuarán de forma periódica y qué iniciativas concretas surgirán de ellas.

Como citar:

NOLTE, Detlef. El Relanzamiento de UNASUR y el Consenso de Brasilia: Un Objetivo, Dos Caminos. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 32-42.
ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ACTIS, E.; MALACALZA, B. Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, n. 291, p. 114–126, 2021.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Comisión de Relaciones Exteriores. 10 jun. 2019. Disponível em: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/04394DC20MAY20190625.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

EL PAÍS. ‘Nuestra región puede más’: siete expresidentes y 11 cancilleres instan a reconstruir Unasur. 15 nov. 2022. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2022-11-15/nuestra-region-puede-mas-siete-expresidentes-y-11-cancilleres-istan-a-reconstruir-la-unasur.html>. Acesso em: 28 jul. 2025.

LA NACIÓN. La tensa visita de Lacalle Pou a Brasil: las críticas a Lula por Maduro, un faltazo a la cena y dos cambios “fundamentales” en el documento final. 31 maio 2023. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/la-tensa-visita-de-lacalle-pou-a-brasil-las-criticas-a-lula-por-maduro-un-faltazo-a-la-cena-y-dos-nid31052023/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

LA TERCERA. “Lo vamos a alentar desde la Cancillería chilena”: Presidente Boric destaca opción de reactivar Unasur y cierra gira en México. 22 nov. 2022. Disponível em: <https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/lo-vamos-a-alentar-desde-la-cancilleria-chilena-presidente-boric-destaca-opcion-de-reactivar-unasur-y-cierra-gira-en-mexico/YTT35NLOVZAW5PJ6RDXUBPIKA4/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, 2021.

MARIANO, K. L. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. *Liquid Regionalism in the Americas: An Analysis of Contemporary Regional Developments*. Cham: Springer, 2025.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). Consenso de Brasília. Nota à imprensa nº 217. 30 maio 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023. Acesso em: 28 jul. 2025.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Hoja de Ruta para la Integración de América del Sur. 5 out. 2023. Disponível em: https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20250604/20250604161828/hoja_de_ruta_para_la_integracion_de_america_del_sur_es.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Informe de Gestión

2023. Bogotá, 2024.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Informe de Gestión 2024. Bogotá, 2025.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA DE ECUADOR. Ecuador presenta su plan de trabajo a realizar en el ejercicio de la presidencia pro tempore del Consenso de Brasília. 20 fev. 2025. Disponível em: [https://www.cancilleria.gob.ec/2025/02/20/ecuador-presenta-su-plan-de-trabajo-a-realizar-en-el-ejercicio-de-la-presidencia-pro-tempore-del-consenso-de-brasil/](https://www.cancilleria.gob.ec/2025/02/20/ecuador-presenta-su-plan-de-trabajo-a-realizar-en-el-ejercicio-de-la-presidencia-pro-tempore-del-consenso-de-brasil). Acesso em: 28 jul. 2025.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY. Uruguay recibió la primera reunión presencial del Consenso de Brasília. 11 set. 2025. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/uruguay-recibio-primer-reunion-presencial-del-consenso-brasil>. Acesso em: 20 out. 2025.

LONG, G.; SUÑÉ, N. Hacia una nueva Unasur: vías de reactivación para una integración suramericana permanente. London: Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2022.

MITRANY, D. The Prospect of Integration: Federal or Functional. *Journal of Common Market Studies*, v. 4, n. 2, p. 119–149, 1965.

NOLTE, D. Latin America: liquid regionalism and contested regional authority. *Frontiers of Political Science*, v. 7, 1682061, 2025. DOI: 10.3389/fpos.2025.1682061.

NOLTE, D. Auge y declive del regionalismo latinoamericano en la primera marea rosa: lecciones para el presente. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, v. XXIX, n. 59, p. 3–26, 2022.

NOLTE, D.; COMINI, N. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*, v. 38, n. 2, p. 545–565, 2016.

PLANALTO. Discurso do presidente Lula no Congresso Nacional. 6 jan. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-no-congresso-nacional>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PLANALTO. Entrevista coletiva do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em Brasília, após visita do presidente da Venezuela, Nicolás Maduro. 30 maio 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/entrevistas/entrevista-coletiva-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-brasil-apos-visita-do-presidente-da-venezuela-nicolas-maduro>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Brasil retorna à UNASUL. 9 abr. 2023.

Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/respeito-e-dialogo/brasil-retorna-a-unasul>. Acesso em: 28 jul. 2025.

ROJAS DE GALARRETA, F.; LÓPEZ G., D.; WÜST Z., F. Percepciones de la cooperación e integración regional en América del Sur al 2030: desafíos y oportunidades de Chile en el Consenso de Brasilia (Estudio de investigación). Chile: Universidad de Chile, 2024.

SAMPER, E. El necesario resurgimiento de Unasur. *El País*, 31 maio 2023. Disponível em: <https://elpais.com/america-colombia/2023-05-31/el-necesario-resurgimiento-de-unasur.html>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIFUENTES, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.). *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB, 2010.

TUSSIE, D. No Alineamiento Activo (NAA) y Regionalismo Post Hegemónico: traslapes e intersecciones. In: FORTIN, C.; HEINE, J.; OMINAMI, C. (eds.). *El no alineamiento activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2021.

WEEKS, G. Lula and the Revival of UNASUR and CELAC. *Global Americans*, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://globalamericans.org/lula-and-the-revival-of-unasur-and-celac/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

YOPO, B. ¿Debe Chile reintegrarse a la Unasur? *El Mostrador*, 14 abr. 2023. Disponível em: <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2023/04/14/debe-chile-reintegrarse-a-la-unasur/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

O ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO MERCOSUL-UE E A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA: CONDICIONANTES, ASSIMETRIAS E IMPASSES NA RATIFICAÇÃO

Patrícia Nasser de Carvalho

Professora do Departamento de Ciências Econômicas da
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

E-mail: patricia.nasser.carvalho@gmail.com | ORCID: 0000-0002-8152-9779

Fernanda Nanci Izidro Gonçalves

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP-UERJ,
Professora do Departamento de Relações Internacionais da UERJ

E-mail: fnanci@gmail.com | ORCID: 0000-0002-1849-1317

O Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia (UE), firmado em 2024 após mais de duas décadas de negociações, constitui um dos mais ambiciosos tratados comerciais já assinados pelo bloco sul-americano. Ao abranger tanto aspectos tarifários quanto normas técnicas, ambientais e regulatórias em diversas áreas, o acordo ultrapassa os contornos de uma área de livre-comércio tradicional, inserindo-se no campo dos acordos preferenciais de nova geração. Apesar disso, a ratificação do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE permanece em suspenso, travada por disputas que envolvem não apenas os trâmites institucionais nos países-membros dos dois blocos regionais e nas instituições europeias, mas também por profundas clivagens políticas, econômicas e normativas, especialmente no que se refere ao papel dos padrões ambientais.

No caso brasileiro, as reações ao acordo revelam assimetrias setoriais e condicionantes ambientais que atravessam tanto a formulação da política comercial quanto a posição do país no cenário internacional. Enquanto da parte do Mercosul o agronegócio figura entre os principais entusiastas da liberalização comercial com a Europa, setores industriais adotam uma postura receosa de perdas de competitividade diante da abertura à concorrência europeia. Ao mesmo tempo, a política comercial brasileira é cada vez mais tensionada por pressões ambientais externas, especialmente diante das exigências da UE por compromissos vinculantes na área de desenvolvimento sustentável e da adoção de medidas unilaterais como o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM).

Tomando-se em conta os diversos interesses envolvidos nos termos do Acordo de Livre entre o Mercosul e a UE, este artigo tem como objetivo analisar os principais vetores políticos, econômicos e ambientais que moldam o seu processo de ratificação, com foco no posicionamento do Brasil, destacando os padrões de apoio e oposição a ele, a distribuição setorial nacional de seus impactos e as transformações recentes na interface entre comércio e meio ambiente. Na intenção de responder como as assimetrias setoriais e as pressões ambientais influenciam a posição do Brasil no processo de ratificação do Acordo Mercosul-UE, esse artigo mostra como a ratificação dele se tornou um campo de disputa geoeconômica e político-normativa, no qual se cruzam interesses comerciais diversos, pressões diplomáticas e os limites estruturais da economia brasileira.

Na UE, a oposição ao acordo tem sido liderada pelo lobby agrário, historicamente de grande peso político em determinados Estados-membros, especialmente na França, Irlanda, Áustria e Polônia. Nesses países, grupos sindicais rurais estão bastante preocupados com a concorrência de produtos agropecuários sul-americanos, supostamente produzidos com padrões ambientais, sanitários e trabalhistas mais flexíveis que os europeus. Desse modo, eles pressionam seus representantes pela defesa do setor dentro e fora da UE, mesmo que o peso relativo da agricultura não seja tão representativo na economia do bloco. Todavia, nem todo o setor agrícola dos países da UE se opõe ao acordo, uma vez que há divisões internas conforme o tipo de produto e o país de origem (NOLTE; SARAIVA, 2021). Já no Mercosul, a resistência ao acordo provém principalmente de determinados setores industriais dos seus Estados-Parte, enquanto representações de exportadores agrícolas se posicionam favoravelmente a ele, projetando ganhos significativos com a redução de tarifas e com o acesso ampliado ao mercado europeu.

Esse padrão de apoio e oposição torna-se especialmente claro no caso brasileiro. Análises sobre os impactos comerciais do acordo indicam que, setorialmente, o agronegócio seria o principal beneficiado, com expectativas de expansão da produção e do emprego, graças à redução de tarifas, ao aumento das cotas de exportação e à valorização das vantagens comparativas do Brasil em commodities agrícolas (RIBEIRO; BARATELLI JUNIOR, FARIA; 2023). Nesse sentido, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), uma das entidades representativas mais importantes do setor por reunir diversos empresários, teve papel fundamental para que o governo brasileiro aceitasse a oferta e as regulações apresentadas pela UE na retomada das negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE, em 2016, após 12 anos paralisadas. Em 2013, a CNA promoveu a

abertura de um escritório de representação em Bruxelas para garantir o acesso dos produtos agrícolas brasileiros ao mercado europeu.

Em contraste, parte da indústria brasileira adota uma postura defensiva, em especial por entender os compromissos ambientais do acordo mais como uma fonte de riscos regulatórios e custos adicionais do que como uma oportunidade de inserção competitiva. Essa percepção é influenciada pelo baixo coeficiente de exportação da indústria nacional, que limita sua capacidade de adaptação a normas ambientais exigidas por parceiros comerciais (CINDES; iCS, 2021). O setor siderúrgico brasileiro, por exemplo, critica o acordo do Mercosul com a UE, embora a Confederação Nacional da Indústria (CNI) se mostre favorável a ele, pois avalia que haverá aumento da produção e exportação dos setores industriais brasileiros e possibilidade de inserção internacional do Brasil alinhada com a agenda de crescimento inclusivo e sustentável (AGÊNCIA BRASILb, 2024). Dada a relevância econômica e política no Brasil, é significativo que a CNI tenha comemorado a conclusão das negociações do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE no final de 2024.

Foram publicados diversos estudos as projeções sobre a viabilidade econômica do acordo para o Brasil. Um deles, realizado pelo IPEA, baseado no texto-base do acordo de 2019 (abrange o período 2024-2040), estima que alguns setores industriais brasileiros enfrentariam perdas relativas nos primeiros anos, especialmente os segmentos de veículos e autopeças, metais ferrosos, vestuário, têxteis, farmacêuticos, máquinas e equipamentos, e eletrônicos. No entanto, apenas dois desses setores, máquinas e equipamentos e eletrônicos, projetam queda de produção superior a 1%. Por outro lado, há quatro segmentos industriais com expectativa de crescimento: calçados e artefatos de couro, outros equipamentos de transporte (como aeronaves), metais não ferrosos e produtos de madeira, beneficiados pela maior demanda europeia e substituição de fornecedores de fora da UE (RIBEIRO; BARATELLI JUNIOR, FARIA, 2023). Esses dados revelam a heterogeneidade do impacto setorial do acordo, o que ajuda a explicar a falta de mobilização coesa por parte da indústria nacional.

No que tange à análise das posições políticas, observa-se que, no plano governamental, os países do Mercosul têm se posicionado de forma majoritariamente favorável ao acordo. Nos anos anteriores ao desfecho das negociações do acordo, em 2024, as presidências do Paraguai, Uruguai e Brasil buscaram diálogo direto com a França e com a Comissão

Europeia para garantir que o texto final fosse aprovado de forma equilibrada. A Argentina foi um pouco mais resistente até o governo de Alberto Fernández (2019-2023), embora Javier Milei, empossado no final de 2023, tenha demonstrado interesse que o acordo fosse concluído. Portanto, no bloco mercosulino, o discurso relativo ao acordo foi dominado pelo posicionamento dos governos nacionais, com menor participação efetiva da sociedade civil no processo decisório se comparado à Europa (NOLTE; SARAIVA, 2021).

As ONGs geralmente fazem forte pressão contra o acordo. Na Europa, as ONGs ambientalistas reclamam da adoção do modelo agroindustrial intensivo pelos integrantes do bloco mercosulino, considerado promotor do desflorestamento e da poluição do ar e das águas. Especificamente sobre o Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE, a opinião dessas organizações é de que há uma lacuna entre os compromissos adotados pela UE e o conteúdo real dos seus acordos de livre comércio. Nos novos tratados comerciais assinados pelo bloco europeu, a sociedade civil entende que há fraco monitoramento da sua aplicação e insuficiente consulta a grupos de especialistas sobre seus impactos sobre o meio ambiente. No Mercosul, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip) se destaca como representação da sociedade civil. Segundo a Rebrip, a ratificação do acordo comprometerá a soberania dos países do Mercosul, ameaçará o mercado interno e a agricultura familiar e reforçará o padrão de comércio colonial (REBRIP, 2020). Há ainda mobilização contra o acordo em nível transnacional. A coalizão “Stop EU-Mercosur”, que reúne mais de 400 organizações da Europa e da América do Sul, inclui ambientalistas, sindicatos rurais, movimentos indígenas, associações de consumidores e acadêmicos críticos ao modelo de desenvolvimento baseado na exportação de commodities (NOLTE; SARAIVA, 2021).

No Brasil, a formação da Frente Brasileira contra o Acordo, composta por cerca de 120 ONGs, denuncia o caráter “neocolonial” do tratado e seus possíveis impactos negativos sobre o desenvolvimento nacional. Entre os principais pontos de crítica estão: o risco de expansão descontrolada da produção de commodities, a ausência de compromissos efetivos com o desenvolvimento sustentável, a concorrência desigual com empresas europeias em compras públicas e a falta de cláusulas ambientais vinculantes (NOLTE; SARAIVA, 2021, p. 53).

Na Europa, a coalizão heterogênea contra o acordo reúne desde o lobby agrícola até partidos de extrema-direita contrários à globalização e ambientalistas ligados a partidos verdes. Essa coalizão tem sido mais eficaz na mobilização e articulação política do que os

setores que se beneficiariam do tratado, como o agronegócio e a indústria exportadora, cujas manifestações de apoio têm sido menos organizadas e menos visíveis no espaço público (NOLTE; SARAIVA, 2021). De fato, os protestos de produtores agrícolas contrários aos acordos de livre comércio realizados pela UE, especialmente com o Mercosul, têm alcançado alta repercussão na Europa. Esse segmento da sociedade tem sido, ainda, alvo de partidos da extrema-direita populista europeia, que se coloca crescentemente como os defensores dos interesses dos produtores rurais (YOUNGS; KAMBLI, 2023). A *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA), por exemplo, principal sindicato de produtores rurais da França, constantemente descreve o Acordo de Livre Comércio UE-Mercosul como “uma ameaça aos produtores e consumidores do país”. Os líderes do principal partido de extrema-direita da França, o *National Rally*, aproveita o momento para se aproximar desses produtores, colocando-se como seus “salvadores”.

A crescente sobreposição entre normas comerciais e exigências ambientais tem transformado o meio ambiente em uma arena central de disputa política e econômica no Sistema Internacional. Nesse contexto, os acordos comerciais contemporâneos vêm incorporando cada vez mais cláusulas ambientais vinculantes, como forma de alinhar o comércio internacional aos compromissos climáticos multilaterais. Acordos comerciais, como o Mercosul-UE, são exemplares dessa tendência, ao condicionar benefícios tarifários ao cumprimento do Acordo de Paris e à implementação de mecanismos de monitoramento ambiental.

Com efeito, o Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE trouxe uma novidade para os países do Mercosul, ao incorporar a relação entre comércio e desenvolvimento sustentável a um acordo preferencial de comércio. A UE, por sua vez, incorporava em seus acordos provisões ambientais pelo menos desde o final dos anos 2000. Essa interseção, todavia, trouxe tensões entre os dois lados. Geralmente, a diplomacia econômica e os setores exportadores frequentemente percebem as normas ambientais internacionais como formas disfarçadas de “protecionismo verde”, capazes de restringir o acesso a mercados sob o pretexto de serem critérios sustentáveis (VEIGA; RIOS, 2025b). Sendo assim, na fase final de negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE, em 2023, os europeus apresentaram um “instrumento adicional” na forma de um complemento contratual, que foi incorporado como anexo ao texto de 2019. Do ponto de vista da UE, essa era a sua resposta às demandas dos seus Estados-membros e de outros segmentos sociais do bloco

refratários ao acordo e uma forma de impor metas de redução do desmatamento para além dos compromissos assumidos pelos países do Mercosul no âmbito do Acordo de Paris.

Essa nova demanda não foi bem recebida pelo Brasil. Segundo a interpretação do país, esse episódio demonstrava que a UE poderia criar canais com o fim de restringir as importações do bloco mercosulino, de modo a retardar ou até a bloquear a sua assinatura e ratificação. Por isso, a diplomacia brasileira reagiu ao entender as novas demandas como uma afronta a sua soberania, pois o “instrumento adicional” buscava transformar compromissos voluntários de cada país no âmbito do Acordo de Paris em obrigações juridicamente vinculantes (RITTNER, 2023).

Nessa relação entre comércio e desenvolvimento sustentável, é importante destacar que no Brasil, a agenda climática priorizou historicamente as emissões decorrentes do desmatamento e da mudança no uso da terra para fins agropecuários, setor que concentra os principais compromissos da Política Nacional de Mudança Climática e da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, sigla em inglês) de 2015. A ausência de pressões e incentivos das negociações comerciais internacionais, exceto nos acordos ambientais multilaterais, reforçou o distanciamento da indústria em relação ao tema. Somente na fase final de negociações do Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE começaram a surgir pressões mais diretas por parte dos europeus associando compromissos ambientais, climáticos e trabalhistas aos acordos preferenciais de comércio (CINDES, 2021).

A assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE, em 2024, representou uma inflexão relevante nesse padrão. O acordo impôs obrigações ambientais vinculantes e sinalizou um alinhamento parcial do Brasil à agenda climática internacional. Ao mesmo tempo, medidas unilaterais da UE, como o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM), passaram a afetar diretamente setores exportadores estratégicos, criando incentivos, e pressões para a adoção de políticas domésticas mais compatíveis com a transição ecológica global (VEIGA; RIOS, 2025).

Internamente, essa adaptação se traduziu na incorporação de critérios ambientais às políticas industrial e comercial do país. Iniciativas como o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), o Programa Nova Indústria Brasil (NIB), além de estratégias voltadas à promoção de exportações sustentáveis e tecnologias de baixo carbono, ilustram esse movimento. No entanto, tais medidas respondem prioritariamente a objetivos de neointustrialização e competitividade internacional, mais do que a compromissos

ambientais intrínsecos (VEIGA; RIOS, 2025).

Ao mesmo tempo, observa-se o surgimento de uma articulação estratégica em torno das vantagens comparativas do Brasil na economia de baixo carbono, especialmente no que se refere à regulação de biocombustíveis e ao desenvolvimento do hidrogênio verde. A nova NDC, apresentada pelo Brasil na COP29, em 2024, no Azerbaijão, impõe metas setoriais obrigatórias de redução de emissões, ampliando a participação de atores econômicos nas negociações sobre clima e comércio (VEIGA; RIOS, 2025b). Seguindo a tendência de realizar uma transição verde, essa NDC determina compromisso de reduzir as emissões líquidas de gases-estufa no país de 59% a 67% até 2035, em comparação aos níveis de 2005 (MMA, 2024). Trata-se de um passo relevante rumo à institucionalização da agenda climática no país, ainda que os mecanismos de governança sigam fragmentados, com baixa coordenação interministerial.

Embora historicamente o governo brasileiro tenha se mostrado reticente à articulação entre política ambiental e política comercial, esse quadro começa a mudar, diante da pressão de normas internacionais, da reorganização das cadeias globais de valor e da revalorização da sustentabilidade como ativo competitivo. Assim, o meio ambiente não apenas se consolida como vetor da política comercial brasileira, mas também como campo de disputa sobre os rumos do desenvolvimento nacional, desafiando o Brasil a redefinir seu papel em um cenário internacional crescentemente orientado pela transição ecológica.

Como citar:

CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Nanci Izidro. Acordo de Livre Comércio Mercosul-UE e a política comercial brasileira: condicionantes, assimetrias e impasses na ratificação. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 43-52. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILa. Acordo Mercosul-UE é “bem diferente” do negociado em 2019, diz Lula. Agência Brasil, 6 dez. 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-12/acordo-mercosul-ue-e-bem-diferente-do-negociado-em-2019-diz-lula>>. Acesso em: 6 abr. 2025

AGÊNCIA BRASILb. Indústria diz que acordo Mercosul-UE é benéfico para exportações. Agência Brasil, 5 de dez., 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-12/industria-diz-que-acordo-mercosul-ue-e-benefico-para-exportacoes>>. Acesso em: 1º ago 2025.

CINDES; iCS. A indústria brasileira e a agenda de comércio e meio ambiente/clima: síntese dos resultados do projeto de pesquisa realizado pelo CINDES com o apoio do iCS. Abr. 2021. Disponível em: <<https://cindesbrasil.org/documentos-especiais/>>. Acesso em: 6 abr. 2025.

MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA). "Nova NDC do Brasil representa paradigma para o desenvolvimento do país", diz Marina na COP29. MMA, 29/05/2025. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/nova-ndc-do-brasil-representa-paradigma-para-o-desenvolvimento-do-pais-diz-marina-na-cop29>>. Acesso em 30 jul 2025.

NOLTE, Detlef; SARAIVA, Miriam Gomes. Perspectivas do acordo UE-Mercosul e o papel do Brasil. In: THEMOTEO, Reinaldo J. (Coord.). Reavivando e reforçando os diálogos entre Brasil e Europa. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2021. p. 49-65.

RIBEIRO, Fernando José da Silva Paiva; BETARELLI JUNIOR, Admir Antonio; FARIA, Weslem Rodrigues. Avaliação dos impactos do acordo de livre comércio Mercosul-União Europeia. Brasília, DF: Ipea, dez. 2023. (Nota Técnica, n. 68).

RITTER, Daniel. Mercosul envia resposta enxuta para acordo de livre comércio com UE. CNN Brasil, 14/09/2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/mercosul-envia-resposta-enxuta-para-acordo-de-livre-comercio-com-ue/>>. Acesso em 31, jul, 2025.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. The political economy of the trade and environment nexus in Brazil: a case study on two EU's TrCMs. Breves CINDES, n. 135, fev. 2025. Disponível em: <<https://cindesbrasil.org/publications-in-english/>>. Acesso em: 6 abr. 2025.

YOUNGS, Richard. Kambli, Namita. Climate Action, Social Justice, and Democracy: Europe's New Trilemma. Carnegie Endowment for International Peace, 2nd, February.

O LEGISLATIVO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CONGRESSO NACIONAL E A PARTICIPAÇÃO NA UNASUL

André Leite Araújo

Pós-Doutorando na UNESP, Doutor pela Università di Bologna, Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
E-mail: andre.l.araujo@unesp.br | ORCID: 0000-0002-9203-1247

Bruno Theodoro Luciano

Doutor em Ciência Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham, com bolsa de doutorado pleno no exterior (CAPES). Atualmente é Pesquisador Jovem Talento no PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
E-mail: brutheodoro@hotmail.com | ORCID: 0000-0002-1276-6076

A política externa brasileira no contexto do regionalismo latino e sul-americano impulsiona discussões a respeito do papel dos atores domésticos na sua formulação e implementação. No entanto, o papel do Poder Legislativo tem sido relativamente pouco estudado frente a outros atores domésticos. Este ator, contudo, tem um papel crucial do ponto de vista institucional. Isso decorre tanto das suas prerrogativas constitucionais de ratificação de tratados internacionais e confirmação de embaixadores, quanto por meio de sua atuação internacional no âmbito da diplomacia parlamentar.

O presente artigo busca caracterizar os principais traços do envolvimento do legislativo na atuação internacional do Brasil, ilustrando a partir das discussões parlamentares com respeito à adesão, suspensão e retorno da participação brasileira na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) tanto as contribuições quanto os limites para a atuação do legislativo na inserção e liderança do país com relação às iniciativas regionalistas da América Latina e do Sul.

O papel legislativo na política externa brasileira, embora tradicionalmente visto como meramente homologatório e ex post, tem demonstrado uma evolução e crescente assertividade, desafiando a sabedoria convencional que o limitava a uma função de "carimbador" das decisões do Executivo (ALCÂNTARA, 2001; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; RIBEIRO, 2019). Essa assertividade é exercida por meio de um conjunto de instrumentos institucionalizados e de uma dinâmica complexa com o Poder Executivo e outros atores. Ao menos três traços centrais têm caracterizado o

papel contemporâneo do legislativo brasileiro em temas internacionais.

Primeiramente, no campo dos poderes constitucionais e legais, ganha centralidade seu papel no processo de ratificação de tratados internacionais. A Constituição de 1988 confere ao Congresso Nacional a competência exclusiva para decidir definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Embora o Presidente da República tenha a competência privativa para celebrar esses atos, eles estão sujeitos a referendo do Congresso Nacional. A literatura tradicionalmente interpretou o papel do Legislativo como uma mera homologação *ex post*.

No entanto, estudos emergentes começaram a apontar que o Legislativo pode, via modificação no Projeto de Decreto Legislativo, sinalizar ao Executivo a necessidade de alterações no texto negociado internacionalmente para sua aprovação final (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Ademais, atores legislativos têm previsto seu papel na aprovação de nomeações diplomáticas. Nesse sentido, o Senado Federal tem a competência privativa para aprovar previamente, por voto secreto, a escolha dos chefes de missão diplomática em caráter permanente. Rejeição a essas nomeações são raras, mas quando ocorrem, tendem a refletir um descontentamento mais amplo com o governo do que uma desaprovação do indicado (LEMOS, 2010).

Além disso, os legisladores brasileiros podem por própria iniciativa propor matérias relacionadas à política externa, pois não há dispositivo constitucional que reserve essa iniciativa exclusivamente ao Presidente. Houve, por exemplo, dezenove Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) propostas por membros do Congresso entre 1988 e 2011, visando ampliar a assertividade legislativa na política externa, embora todas essas iniciativas tenham sido arquivadas (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012). Igualmente, o Legislativo dispõe de diversos mecanismos de fiscalização e controle para exercer sua influência em temas exteriores, como: indicações parlamentares, as quais permitem aos deputados sugerir ações ou providências ao Poder Executivo em matéria de política externa, atuando como um sinalizador das preferências parlamentares *ex ante* à formulação das mensagens presidenciais; consultas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), com o objetivo de dirimir dúvidas sobre suas atribuições e recursos em política externa – segundo Anastasia; Mendonça; Almeida, (2012) todas as três consultas realizadas desde 1988 receberam respostas positivas da CCJ - reafirmando a capacidade de ação

assertiva do Legislativo; e finalmente os legisladores podem debater e emendar proposições, inclusive as do Executivo, e solicitar informações ou convocar autoridades para esclarecimentos. Isso indica um interesse e ação dos deputados em política externa, corroborando a percepção de delegação.

Outro aspecto abordado pela literatura é justamente sobre as dinâmicas estabelecidas pelo Legislativo com o Executivo, representando ora tendências de delegação ora de abdicação. Nesse contexto, a visão predominante é de que o Legislativo brasileiro delega autoridade ao Executivo em política externa, em vez de abdicar dela. A delegação implica que o Executivo lidera o processo decisório devido à maior expertise e atribuições formais, mas o Legislativo mantém fiscalização ativa e possui capacidade de influenciar as decisões no plano externo. Nesse sentido, identifica-se uma alta taxa de sucesso presidencial e agilidade na internalização das matérias internacionais, tendo em vista que os presidentes brasileiros geralmente têm uma alta taxa de sucesso legislativo em matérias de política externa (cerca de 90% de aprovação entre 1988 e 2015), ao passo que projetos iniciados pelo Executivo em política externa tendem a ter um tempo de tramitação mais rápido no Congresso em comparação com outras matérias legislativas (RIBEIRO, 2018). Na prática, a possibilidade de rejeição total por parte do Legislativo atua como um forte incentivo para o Executivo antecipar as preferências dos legisladores e acomodá-las na formulação das política externa.

Por outro lado, trabalhos apontam para o impacto de fatores político-partidários, indicando que o comportamento legislativo em política externa é influenciado pela ideologia do partido e pelo pertencimento ou não à base de apoio do governo. Dessa forma, crises políticas na base governista podem afetar a disciplina do voto em política externa, indicando que esta matéria não está completamente "blindada" da dinâmica política doméstica (ARAUJO, 2024; RIBEIRO, 2018). Além disso, o crescente envolvimento legislativo nos temas internacionais também tem contribuído para a redução do insulamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em temas de política exterior. Historicamente visto como uma instância burocrática insulada, o Itamaraty tem se tornado mais permeável às articulações de outros atores estatais e sociais. Isso se deve, em parte, à crescente complexidade da agenda internacional e à criação de canais, como a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) no MRE, bem como o serviço de consultoria e secretariado das comissões do Congresso, que promovem a interlocução entre os poderes (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012).

Finalmente, um campo que vem ganhando força nas discussões acadêmicas sobre o tema diz respeito à emergência da Diplomacia Parlamentar, a partir do crescente engajamento regional e internacional dos atores parlamentares, incluindo congressistas brasileiros. O conceito de diplomacia parlamentar parte do pressuposto de que o exercício da diplomacia deixou de ser uma prática exclusiva dos governos nacionais, e os atores parlamentares têm se envolvido crescentemente em assuntos internacionais (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2023; STAVRIDIS, 2023).

A diplomacia parlamentar, nesse sentido, abrange uma ampla gama de atividades internacionais realizadas por parlamentares para melhorar o controle do governo e a representação dos cidadãos, e aumentar a legitimidade democrática das instituições intergovernamentais. Distintamente da diplomacia convencional, a diplomacia parlamentar é flexível e muitas vezes informal, atuando em múltiplos níveis (local, nacional, regional, global) e envolvendo diversos atores além de seus pares, como representantes estatais e da sociedade civil. Embora haja debate sobre seu crescimento e relevância, a percepção predominante é que a diplomacia parlamentar pode complementar a diplomacia estatal tradicional, agindo em situações em que o Executivo tem suas próprias restrições (LIPPS, 2021; MALANG, 2019; RAUNIO; WAGNER, 2017; ROCABERT et al., 2019). Além disso, os parlamentos podem atuar como "tribunas morais" no sistema internacional, defendendo abertamente valores fundamentais como democracia e proteção dos direitos humanos (COFELICE, 2023; STAVRIDIS, 2023).

No caso do Congresso Nacional brasileiro, além da ratificação de tratados, a diplomacia parlamentar no Brasil se manifesta através de: a) participação em Instituições Parlamentares Internacionais (IPIs) e Parlamentos Regionais – como o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Parlamento Andino (Parlandino), o Parlamento Centro-Americano (Parlacen) e a União Interparlamentar (UIP); b) estabelecimento de Grupos de Amizade Interparlamentares, focados em relações bilaterais entre o Congresso brasileiro e parlamentos estrangeiros; c) organização de missões parlamentares, em que parlamentares realizam visitas, participam de conferências, debates e missões de observação eleitoral; e d) na atuação frente a mediação de conflitos, exemplificado pelo fato de que legisladores brasileiros têm se engajado em esforços de mediação em crises regionais, como na Venezuela, por vezes assumindo posições independentes ou opostas à chancelaria oficial.

No campo do regionalismo, a atuação de parlamentares brasileiros na criação e nas atividades regulares do Parlasul tem ganhado destaque na agenda do Congresso Nacional. Enquanto alguns autores destacam que a criação do Parlasul esteve ligada à estratégia de resistência à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e à busca por um aprofundamento político do Mercosul (DRI, 2023), outros reforçam que a Representação Brasileira no Parlasul – estruturada nos moldes de uma comissão parlamentar mista no Congresso Nacional – conseguiu introduzir modificações na tramitação das normas do Mercosul no Congresso Nacional, criando um procedimento preferencial para sua apreciação (DRUMMOND, 2023).

Em síntese, o papel do Legislativo na política externa brasileira tem se expandido para além da mera homologação dos tratados internacionais, utilizando instrumentos institucionais e a diplomacia parlamentar para influenciar e fiscalizar a atuação do Executivo, mesmo diante de desafios como a predominância presidencial na política externa e a necessidade de maior capacitação e coordenação dos atores parlamentares internacionalmente. Conforme apresentado abaixo, o caso do envolvimento do Legislativo na entrada e saída do Brasil da UNASUL é um exemplo representativo no sentido de entender o comportamento dos atores parlamentares frente a temas regionais, que são cada vez mais politizados e assumem maior relevância e visibilidade pública.

No início do século XXI, o regionalismo latino-americano entrou em uma terceira onda, cunhada como regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SANAHUJA, 2017; VEIGA; RÍOS, 2007). Em linhas gerais, trata-se de período no qual as estratégias para o regionalismo foram reorientadas para conciliar crescimento econômico e redução de pobreza, com opção pelo engajamento entre atores do Sul Global e pelo fortalecimento da autonomia da América Latina frente a atores extrarregionais. Ademais, esse período também foi marcado pela busca por consenso entre os países da região seja nas questões políticas ou em agenda de cooperação setorial (NOLTE, 2018; RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015).

Dentre os arranjos regionais fundados nesse período, destacamos a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Enquanto a primeira consolidava a governança entre todos os países da América do Sul, a segunda possuía uma amplitude quasi-continental – excluindo somente Canadá e Estados Unidos. A política externa brasileira, durante os quatro mandatos dos presidentes

Lula e Dilma, impulsionou múltiplas iniciativas regionais nesse período, incluindo a fundação tanto da UNASUL quanto da CELAC. A reorientação de Brasília para fortalecer os mecanismos latino-americanos se inseria em estratégia de se projetar como potência nessa região, com ambições de inserção global, defendendo um sistema multipolar pacífico e com respeito às normas internacionais (BRESSAN, 2016; SARAIVA, 2020; SPEKTOR, 2010; VIGEVANI et al., 2008).

Após as negociações entre os Executivos dos países envolvidos, o texto final do Tratado da Unasul produzido foi assinado e, para ter validade, necessitava ser ratificado internamente. No caso brasileiro, o desenho constitucional prevê que o Poder Executivo submeta o acordo internacional ao Congresso para que delibere e, posteriormente, seja promulgado como lei pelo Executivo, que também deposita o instrumento junto ao órgão responsável no plano internacional (REZEK, 2011). Sendo assim, o ciclo para que o país participe de uma ação internacional de maneira formalizada depende da concordância de atores domésticos, em especial do Poder Legislativo. Apesar de usualmente o Congresso concordar com as propostas do governo para política externa, o tempo para a aprovação pode demorar anos em cenários de politização (ARAUJO; MARIANO, 2022; CAMINO; MENCK, 2019; DINIZ; RIBEIRO, 2008) e pode haver legisladores específicos que impulsionem o apoio ou a oposição em temas internacionais (CARTER; SCOTT, 2004; MARSH; LANTIS, 2018).

Entretanto, a denúncia de um tratado internacional, isto é, o rompimento com um acordo já ratificado não está detalhado na Constituição. Isso, somado ao fato de que há menor número de casos de denúncias, gera distintas interpretações se o Executivo, responsável pela política externa, pode romper com um tratado ou se deve ser autorizado pelo Legislativo, responsável pela confirmação de tratados.

Isso posto, a UNASUL teve seu tratado constitutivo assinado em 23 de maio de 2008. Seguindo os trâmites de incorporação de normas internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro, no mesmo ano foi submetido pela Presidência da República ao Congresso Nacional (MSC 537/2008), onde seguiu os trâmites legislativos nas comissões e plenários das duas Casas até ser aprovado em 2011 (Decreto Legislativo 159/2011). Em janeiro do ano seguinte, a Presidência promulgou o tratado da UNASUL através do Decreto 7667/2012. Por meio desta decisão, o ciclo de ratificação foi completado e o texto passou a estar em vigor, com seus efeitos jurídicos.

Alguns anos depois, o cenário interno no Brasil se altera, assim como há transformações na América Latina e no sistema internacional. Nesse contexto, há uma profunda alteração nas orientações da política externa brasileira, que se distancia dos projetos regionais latino-americanos e foca nas interações com o Norte Global, em especial com uma relação mais estreita com os Estados Unidos durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Dessa maneira, em um movimento de realinhamento político-ideológico à direita na região, o Brasil decide sair da UNASUL e aderir ao Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL).

Diante desse quadro, com o Decreto 10086/2019, há a revogação do Decreto de 2012 que havia ratificado o Tratado da UNASUL. Assim, o Ministério de Relações Exteriores denunciou o ato constitutivo da UNASUL, encerrando a participação brasileira junto ao bloco por um período de quatro anos. Essa decisão somente é revertida em abril do primeiro ano de mandato do terceiro mandato do governo Lula, a partir do Decreto 11475/2023 que promulga novamente o tratado da UNASUL, tendo como base o Decreto Legislativo de 2011, no qual o Congresso havia aprovado inicialmente a adesão à organização regional. Desse modo, foi formalizado o retorno brasileiro à UNASUL.

Interessante apontar que nesta ocasião, o Congresso não realizou nova aprovação do tratado de 2008 e não houve consulta formal ao parlamento sobre o reingresso brasileiro na UNASUL. O entendimento do governo foi de que o tratado já havia sido aprovado, em 2011, e que cabia exclusivamente ao Executivo decretar o retorno do país ao bloco, seguindo a mesma lógica de que a saída havia sido formalizada por decreto presidencial.

Em síntese, por parte do Poder Legislativo, houve um único momento decisório de envolvimento do legislativo na decisão sobre a participação do Brasil na UNASUL, que foi a deliberação do tratado em 2011. Enquanto isso, em relação ao Poder Executivo, houve duas promulgações (2012 e 2023) e uma revogação (2019), sempre em relação ao mesmo ato parlamentar.

A evidência empírica trazida pelo caso da UNASUL traz duas contribuições teóricas para os campos de Análise de Política Externa e de Regionalismo. Primeiro, em diálogo com a literatura sobre hiper-presidencialismo (LUCIANO; MESQUITA, 2023; MALAMUD, 2003; RIBEIRO; PINHEIRO, 2016), destaca-se a centralidade do Poder Executivo na condução das relações exteriores brasileiras, tendo papel importante tanto na denúncia como no retorno a tratados internacionais, sem a necessidade de consulta ao

Legislativo nessas etapas. Conforme há alterações de governo e, conseqüentemente, de objetivos de política externa, a Presidência da República dispõe, portanto, de competências suficientes para modificar a participação brasileira em organismos internacionais ao longo do tempo e a depender dos interesses e das visões ideológicas do governo em questão.

Em segundo lugar, o caso das mudanças na participação da UNASUL reforça o fato de que o regionalismo latino-americano tem sido caracterizado por sua flexibilidade (GARDINI, 2015; JENNE; SCHENONI; URDINEZ, 2017; MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021; QUILICONI; ESPINOZA, 2017). Assim, criar, extinguir, entrar ou sair de blocos não possui alto custo político ou econômico, nem gera sanções por parte dos parceiros vizinhos. Por esse motivo, o não-envolvimento do Congresso na saída e no retorno da UNASUL não mobilizou fortemente a opinião pública nem afetou a atuação internacional brasileira. Tal flexibilidade é entendida como um elemento típico das relações internacionais na América Latina, que permite a contínua readequação das estratégias em diferentes conjunturas sociais, políticas e econômicas, nacionais e internacionais, mantendo a sobrevivência dos arranjos regionais ao longo do tempo.

Frente ao exposto, cumpre salientar a persistência de certos desafios e limitações cruciais ao envolvimento parlamentar no plano internacional. A saber, apesar dessa crescente assertividade parlamentar em assuntos regionais e internacionais, o Poder Executivo mantém um papel predominante na formulação e execução da política externa, impulsionado pelo presidencialismo de coalizão. Associado a isso, há desafios na coordenação de ações entre os legisladores (por exemplo, para aprovação de PECs que exigem maiorias qualificadas). Além disso, existe a necessidade de maior capacitação dos parlamentares e seus assessores para lidar com a complexidade da agenda internacional, que muitas vezes é percebida como distante e complexa. Já em situações de crise política ou polarização, a dinâmica de apoio governista no Legislativo pode influenciar o comportamento em política externa.

Ademais, o envolvimento em política externa tradicionalmente gera baixo retorno eleitoral para os legisladores, que tendem a priorizar temas domésticos que lhes trazem mais visibilidade junto ao eleitorado. No que se refere à participação parlamentar nos parlamentos regionais, a maioria dos parlamentos regionais nas Américas, com exceção do Parlamento Europeu, tem apenas competências consultivas, sem capacidade decisória direta, o que limita sua influência nos processos de integração regional. Por fim,

ocasionalmente a opinião pública tem criticado as atividades de diplomacia parlamentar como as missões e visitas parlamentares internacionais, associando-as à ideia de "turismo parlamentar", prejudicando seu reconhecimento como uma atividade legítima.

Como citar:

ARAÚJO, André Leite; LUCIANO, Bruno Theodoro. O Legislativo na política externa brasileira e no regionalismo latinoamericano: o Congresso brasileiro frente à adesão e saída do Brasil da UNASUL. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 66-74. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Lúcio. Os parlamentos e as relações internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 44, n. 1, p. 13–21, 2001.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Brasil, v. 34, n. 2, p. 617–657, 2012.

ARAUJO, André Leite. Duration of the legislative approvals of international agreements: Evidence from Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 67, n. 1, 2024. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292024000100210&tlng=en.

ARAUJO, André Leite; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Política exterior basada en un corto plazo. *Estudios Internacionales*, [s. l.], v. 54, n. 201, p. 37, 2022. Disponível em: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/61331>.

BRESSAN, Regiane Nitsch. O espaço da América Latina na Política externa brasileira. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, [s. l.], v. Ed. Esp., p. 311–332, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/018-bressan.pdf>.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto; MENCK, José Theodoro Mascarenhas. Tempo de internalização dos atos internacionais: Poderes Executivo e Congresso Nacional (1988-2019). Brasília, Brasil: Câmara dos Deputados, 2019.

CARTER, Ralph G.; SCOTT, James M. Taking the lead: Congressional Foreign policy entrepreneurs in U.S. Foreign Policy. *Politics and Policy*, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 34–70, 2004.

COFELICE, Andrea. Making sense of international parliamentary institutions: from positivist to constructivist research agendas. In: MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno (org.). *Diplomacia parlamentar: perspectivas a partir das Américas*. [S. l.]: Cultura Acadêmica, 2023.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, Brasil, v. 2, n. 2, p. 10–38, 2008. Disponível em: Acesso em: 9 jul. 2016.

DRI, Clarissa. PARLASUL: contingência ou democracia? Desafios parlamentares no regionalismo latino-americano. In: MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno (org.). *Diplomacia parlamentar: perspectivas a partir das Américas*. [S. l.]: Cultura Acadêmica, 2023.

l.]: Cultura Acadêmica, 2023.

DRUMMOND, Maria Claudia. Diplomacia parlamentar: Experiência e prática nas Américas: o caso brasileiro. In: MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno (org.). Diplomacia parlamentar: perspectivas a partir das Américas. [S. l.]: Cultura Acadêmica, 2023.

GARDINI, Gian Luca. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 58, n. 1, p. 210–229, 2015.

JENNE, Nicole; SCHENONI, Luis Leandro; URDINEZ, Francisco. Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, [s. l.], v. 30, n. 2–3, p. 195–215, 2017. Disponível em: <https://tandfonline.com/loi/ccam2>. Acesso em: 22 jun. 2020.

LEMONS, Leany. Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation? GEG Working Paper. Oxford, United Kingdom: Global Economic Governance Programme, 2010. Disponível em: https://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg.bsg.ox.ac.uk/files/Lemos_GEG_WP_2010_58.pdf. .

LIPPS, Jana. Intertwined parliamentary arenas: Why parliamentarians attend international parliamentary institutions. *European Journal of International Relations*, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 501–520, 2021.

LUCIANO, Bruno Theodoro; MESQUITA, Rafael. Ideology or indifference? Comparing the effects of ideological cohesion and great power involvement in Latin American regionalism. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 49–71, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/loi/rccl20>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (org.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003. p. 53–73. Disponível em: Acesso em: 29 maio 2020.

MALANG, Thomas. Why national parliamentarians join international organizations. *Review of International Organizations*, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 407–430, 2019.

MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. Diplomacia parlamentar: perspectivas a partir das Américas. [S. l.]: Cultura Acadêmica, 2023.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista*

Brasileira de Política Internacional, [s. l.], v. 64, n. 2, 2021.

MARSH, Kevin; LANTIS, Jeffrey S. Are all foreign policy innovators created equal? The new generation of congressional foreign policy entrepreneurship. *Foreign Policy Analysis*, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 212–234, 2018. Disponível em: Acesso em: 29 maio 2020.

NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, [s. l.], v. 60, n. 1, 2018.

QUILICONI, Cintia; ESPINOZA, Raúl Salgado. Latin American integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?. *Colombia Internacional*, [s. l.], v. 92, p. 15–41, 2017.

RAUNIO, Tapio; WAGNER, Wolfgang. Towards parliamentarisation of foreign and security policy?. *West European Politics*, [s. l.], v. 40, n. 1, p. 1–19, 2017.

REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 13. ed. São Paulo, Brasil: Saraiva, 2011.

RIBEIRO, Pedro Feliú. O Legislativo e a Política Externa Brasileira (2008 a 2015). In: WALTER, Desiderá; RAMANZINI, Haroldo (org.). *Política Externa Brasileira em Debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. [S. l.]: IPEA, 2018.

RIBEIRO, Pedro Feliú. Partidos políticos y política exterior en América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, [s. l.], v. 64, n. 235, p. 353–394, 2019.

RIBEIRO, Pedro Feliú; PINHEIRO, Flávio. Presidents, Legislators, and Foreign Policy in Latin America. *Contexto Internacional*, [s. l.], v. 38, n. 1, p. 467–501, 2016.

RIGGIROZZI, Pía; GRUGEL, Jean. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs*, [s. l.], v. 91, n. 4, p. 781–797, 2015.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, [s. l.], p. 1–194, 2012.

ROCABERT, Jofre et al. The rise of international parliamentary institutions: Purpose and legitimation. *The Review of International Organizations*, [s. l.], v. 14, p. 607–631, 2019.

SANAHUJA, José Antonio. Beyond the Pacific-Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle. In: BRICEÑO-RUIZ, José; MORALES, Isidro (org.).

Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide? [S. l.]: Routledge, 2017. p. 99–124.

SARAIVA, Miriam Gomes. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. *Brazilian Political Science Review*, [s. l.], v. 14, n. 3, 2020.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 53, n. 1, p. 25–44, 2010.

STAVRIDIS, Stelios. A diplomacia parlamentar: o papel dos parlamentos no mundo. In: MARIANO, Karina; BRÉSSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno (org.). *Diplomacia parlamentar: perspectivas a partir das Américas*. [S. l.]: Cultura Acadêmica, 2023.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago, Chile: CEPAL, 2007. (Comercio Internacional). Disponível em: <http://corfoga.org/informacion-de-mercados/comercio-internacional/>. Acesso em: 18 ago. 2017.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 5–27, 2008.

RESILIÊNCIA REGIONAL E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CONSENSO DE BRASÍLIA E AS ROTAS DE INTEGRAÇÃO

Bárbara Carvalho Neves

Doutora em Relações Internacionais pelo
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP),
Vice-coordenadora do Observatório de Regionalismo (ODR). Professora do curso de Relações
Internacionais e Pós-graduação em Administração na Universidade Positivo, Curitiba.
Pesquisadora do Grupo de Reflexión sobre Integración y
Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE)
E-mail: barbaracarvalhoneves@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8233-7309>

A integração regional na América do Sul tem sido marcada por ciclos de avanço e retração, refletindo os contornos políticos e econômicos de cada período. Em meio a um cenário de fragmentação e tensões diplomáticas que se intensificaram na última década, o retorno do Brasil à liderança proativa sob o terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva reacende debates sobre os caminhos possíveis para a cooperação regional. O Consenso de Brasília, firmado em maio de 2023, representa uma tentativa de rearticular os laços entre os países sul-americanos, propondo novas rotas de integração que dialogam com legados anteriores como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul (COSIPLAN). Este artigo analisa criticamente esse novo impulso, explorando as continuidades e rupturas em relação aos projetos passados, com especial atenção ao papel da infraestrutura como vetor de desenvolvimento e às implicações para a sustentabilidade e resiliência do regionalismo sul-americano.

Após quase 10 anos de tensionamento nas relações políticas entre os países sul-americanos, principalmente diante da ascensão de governos de direita e extrema-direita e fim da chamada “onda rosa” no continente, o retorno de Luis Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato presidencial no Brasil marcou uma “luz no fim do túnel” para a integração regional. No dia 30 de maio de 2023, na capital federal brasileira, Lula convocou os 12 presidentes sul-americanos para retomar as reuniões de Presidentes e Chefes de Estados Sul-Americanos, descontinuadas desde 2014.

Durante a reunião, os líderes dos países sul-americanos adotaram o chamado Consenso de Brasília, que destacou a América do Sul como uma região de paz, baseada no diálogo, na

diversidade, na democracia, nos direitos humanos, no desenvolvimento sustentável e na soberania nacional. No Consenso, os países reconheceram os desafios globais — como a crise climática, pandemias, desigualdades e ameaças à segurança — e consensualmente afirmaram que a integração regional deveria ser parte da solução, por meio do fortalecimento do comércio, investimentos, infraestrutura, cadeias de valor regionais, facilitação do comércio e integração financeira, com o objetivo de construir uma efetiva área de livre comércio sul-americana (BRASIL, 2023a).

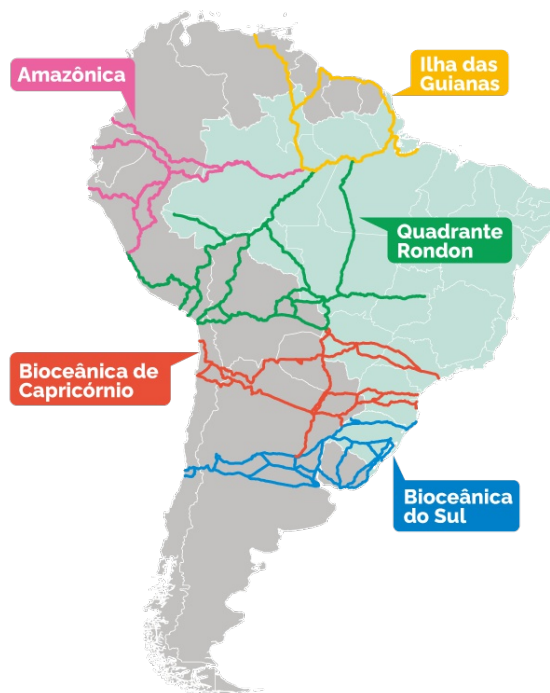
O Consenso definiu também um mecanismo institucional: a criação de um grupo de contato liderado por chanceleres, encarregado de avaliar os mecanismos de integração existentes e de desenhar um “mapa do caminho” para a integração da região, com foco em áreas como saúde, segurança alimentar, meio-ambiente, energia limpa, transformação digital, defesa, migração, combate ao crime organizado e segurança cibernética (BRASIL, 2023a). Entendido como um novo mecanismo de integração, baseado em foros de consulta, diálogo e cooperação técnica, o Consenso de Brasília é composto por cinco redes de trabalho que promovem reuniões periódicas entre diferentes atores governamentais e não governamentais interessados. Esses grupos trabalham os seguintes temas: 1. Saúde; 2. Gerenciamento Integral do Risco de Desastres; 3. Práticas de desenvolvimento social no contexto sul-americano; 4. Educação e 5; Infraestrutura e Transporte (CONSENSO DE BRASÍLIA, 2025).

Para além de retomar o diálogo regular entre os países da América do Sul, o Consenso reativou a cooperação política e técnica em áreas prioritárias à região, em especial em uma área de grande interesse nacional e regional desde os anos 2000, o desenvolvimento de uma infraestrutura de integração. Em dezembro de 2024, foi realizada a 1ª Reunião da Rede de Infraestrutura e Transporte em Bogotá, com participação dos 12 países. Apresentou-se o projeto das Rotas de Integração Sul-Americana, apoiado por uma plataforma online de monitoramento dos projetos regionais (BRASIL, 2024b).

As Rotas de Integração Sul-Americanas foram propostas pelo governo brasileiro, em conjunto com a Ministra de Planejamento e Orçamento, Simone Tebet. O projeto é baseado em cinco (5) rotas de integração: (1) Rota da Ilha das Guianas; (2) Rota Multimodal Manta-Manaus; (3) Rota do Quadrante Rondon; (4) Rota de Capricórnio e (5) Rota Porto Alegre-Coquimbo (Brasil, 2024a), e a iniciativa brasileira “tem o papel duplo de incentivar e reforçar o comércio do Brasil com os países da América do Sul e

reduzir o tempo e o custo do transporte de mercadorias entre o Brasil e seus vizinhos e a Ásia” (BRASIL, 2023b).

Imagem 1: Rotas de Integração da América do Sul



Fonte: Brasil (2025).

O projeto prevê um investimento inicial de US\$ 10 bilhões a serem aportados por diferentes instituições através da criação de um Fundo para a integração com gestão para a avaliação dos projetos, administração e liberação dos recursos para os governos nacionais e locais sul-americanos (FERNANDES, 2023). De maneira detalhada, apontou-se que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) contribuirá com US\$ 3,4 bilhões, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)[1] e o Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF) aportaram US\$ 3 bilhões cada e o Banco de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), US\$ 600 milhões. Além de contribuir com esses valores, as instituições multilaterais aportam ao projeto apoio técnico e recursos para a elaboração e avaliação dos projetos de infraestrutura (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2025).

Em julho de 2025, a Ministra Simone Tebet menciona que a carteira de projetos é

composta 190 obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com orçamento de R\$ 60 bilhões. Além disso, foi mencionada também a participação financeira do Banco do Brics e do Banco Mundial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025). De acordo com a Ministra, tais obras já estão previstas no orçamento do PAC (FERNANDES, 2023) e devem ser concluídas até 2027 dentro do planejamento do Plano PluriAnual (PPA) do Estado (DIARIO DE PERNAMBUCO, 2025).

As diferentes notícias e declarações governamentais apontam que, além de buscar se reaproximar da América do Sul, reativando uma agenda de integração estagnada desde 2018, o projeto tem como foco a concretização de uma melhor infraestrutura física para interconectar o país à Ásia-Pacífico (BRASIL, 2023b).

Essa agenda, apesar de ser apresentada como nova, foi lançada pelo governo brasileiro sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no ano de 2000, durante a I Reunião de Chefes de Estado da América do Sul. Através do Comunicado de Brasília (2000), os países sul-americanos instituíram a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Com o objetivo de conformar eixos para a integração e desenvolvimento econômico regional, o investimento em infraestrutura física seria um instrumento para a criação de um espaço econômico-comercial regional ampliado (COMUNICADO DE BRASILIA, 2000; NEVES, 2019a).

Apesar de ter sido um projeto conjunto entre os países sul-americanos, a IIRSA foi estruturada a partir de estratégias de desenvolvimento nacional do Brasil, já presentes em seus PPAs de 1996-1999 (“Brasil em Ação”) e 2003-2007 (“Avança Brasil”) (MELO; NEVES, 2023). Os eixos de integração, por sua vez, foram estabelecidos a partir da ideia de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), cuja estratégia nacional brasileira previa o desenvolvimento de eixos de integração e desenvolvimento para a inserção da economia brasileira de maneira mais competitiva na economia internacional (ACSELRAD, 2010; HONÓRIO, 2021). Pensados pelo engenheiro civil Eliézer Batista, os eixos - ou cinturões de desenvolvimento - direcionavam o mercado brasileiro à Ásia-Pacífico, através dos chamados “corredores de exportação”.

Se comparamos os objetivos da IIRSA e as propostas da “nova” rota de integração para a América do Sul, notam-se as semelhanças não somente em relação aos eixos priorizados, mas também à liderança e projeção do Brasil no impulsionamento do desenvolvimento de infraestrutura no continente e o direcionamento do mercado e produção nacional à Ásia-

Pacífico. Essas observações, por sua vez, levantam pontos positivos assim como preocupações.

Em seus dez anos de existência, a IIRSA, apesar de poucas obras concretizadas, teve entre suas principais conquistas: a reunião dos doze países sul-americanos para pensar a integração da infraestrutura de maneira conjunta e continuada; o estabelecimento de uma agenda de integração comum; a identificação de mais de 500 obras de infraestrutura; além de ter proporcionado um espaço de diálogo e consenso não somente entre os países, mas também deles com os principais mecanismos de financiamento da região: BID, CAF e FONPLATA.

Com as mudanças governamentais em meados dos anos 2000 na América do Sul, a IIRSA foi incorporada ao Conselho de Infraestrutura e Planejamento Sul-Americano (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2011, propondo superar a lógica do regionalismo aberto de construir corredores de exportação sem deixar de lado os avanços alcançados até então pela iniciativa, incorporando-a, junto da importante participação dos bancos multilaterais, como Foro Técnico do novo Conselho (NEVES, 2019b).

O avanço do COSIPLAN ao longo dos anos 2010, até sua paralisação em 2018, foi positiva não somente em número de obras concretizadas (120 obras) mas também para a atração de investimentos aos países da região (mais de US\$ 16 bilhões investidos). Nesse sentido, a retomada da pauta de infraestrutura, sob liderança brasileira, impulsiona uma vez mais uma demanda perene na região, promovendo um diálogo continuado e necessário sobre o tema da infraestrutura através de uma visão regional interconectada.

Entretanto, entre as principais críticas em relação às limitações enfrentadas pelo COSIPLAN se dirigem à manutenção da lógica comercial das obras de infraestrutura executadas, estas, que reproduzem a lógica de uma produção nacional e regional dirigida ao exterior, reforçando o processo de reprimarização das economias latino e sul-americanas (BRAGATTI; SOUZA, 2016). Esta lógica, por sua vez, encontra-se novamente em destaque nos discursos brasileiros sobre a rota, na qual a Ministra Tebet aponta que as rotas vão aumentar a competitividade das exportações brasileiras na Ásia, além de interligar o país com os portos do Pacífico no Chile e no Peru, apontando, inclusive, a importância de interligar o país com o Porto de Chancay, no Peru, construído pelo governo chinês (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025)

Além disso, ainda em termos de preocupações, vale a pena apontar que, com as mudanças governamentais no continente e desconstrução da Unasul, o Cosiplan deixou de existir. Parte da pauta de infraestrutura existente desde os anos 2000 com a IIRSA foi assumido pelos bancos regionais, BID, CAF e Fonplata, através da criação da Aliança para a Integração e Desenvolvimento da América Latina e o Caribe (ILAT).

Buscando dar continuidade à agenda de infraestrutura regional, as instituições multilaterais retomaram parte da agenda de integração da infraestrutura regional, financiando projetos através de um novo espaço no qual tivessem maior autonomia, para não depender tanto dos países e, conseqüentemente, diminuir os riscos atrelados às tensões e desacordos entre eles, como ocorrido na Unasul (NEVES, 2023). No entanto, desde o impulsionamento do Consenso de Brasília pelo governo Lula em 2023, o site do ILAT encontra-se desatualizado, mostrando, uma vez mais, certa dependência de uma liderança regional para o avanço de projetos de integração. Tal cenário torna-se preocupante no longo prazo, uma vez que essa dependência de coalizões políticas pode refletir em novas instabilidades e descontinuidades da pauta e agenda integracionista diante de possíveis outras mudanças e/ou discordâncias políticas no continente.

A retomada das rotas de integração pelo governo brasileiro, apesar de importante - tendo na infraestrutura uma das chaves para o desenvolvimento econômico regional (MELO; NEVES, 2023) - se estruturam em um cenário de descontinuidade dos espaços de diálogo e cooperação regional. A Unasul, apesar de estar em processo de retomada, ainda não conta com todos seus membros fundadores[2]. Ao mesmo tempo, as rotas de integração retomam um esforço dirigido ao desenvolvimento de um mercado exportador para fora do continente, dirigido à Ásia-Pacífico.

A infraestrutura como meio para a integração, na ausência de espaços regionais fortalecidos e contínuos, parece deixar “[...] de corroborar com os projetos e objetivos de integração existentes, para impulsionar a construção de infraestruturas que visam ao acesso e barateamento dos custos de transporte das matérias primas da região a esses países” (NEVES, 2023, p. 317).

As novas/velhas rotas de integração, por sua vez, têm a oportunidade de retomar os espaços de diálogo e cooperação regionais, porém sem cometer os mesmos erros vistos na trajetória da IIRSA/COSIPLAN. Além de ser necessário prezar por maior transparência nos dados e informações sobre as obras planejadas e executadas pelos países sul-americanos,

é imprescindível que os projetos de infraestrutura reflitam um objetivo conjunto dos países para seus desenvolvimentos e/ou demandas econômico-comerciais e, principalmente, sócio-ambientais.

A instabilidade e polarização da região continua crescente, como destacado nas eleições argentinas e subida ao poder do governo de extrema-direita de Javier Milei. Por sua vez, a infraestrutura como instrumento para a integração e desenvolvimento não deve ser de partidos políticos, mas sim de e para a sociedade sul-americana (NEVES; HONÓRIO, 2024). Pensar as “novas” rotas de integração regional, implica pensarmos também os objetivos compartilhados entre os países da região na construção de tais obras, mas, mais importante, refletir sobre os impactos e oportunidades dessas obras para a sociedade e meio-ambiente regional, de maneira clara e compartilhada, construída em conjunto.

Notas

- [1] É importante destacar que esta é a primeira vez, desde 2016, que o BNDES financia obras de infraestrutura após os escândalos de corrupção, lavagem de dinheiro e sobrepreço de obras desveladas com a Operação Lava Jato.
- [2] Permanecem/regressaram como membros da Unasul ao final de 2023: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, continuando sem regressar ao bloco Chile, Paraguai e Uruguai.

Como citar:

NEVES, Bárbara Carvalho. Resiliência Regional e Política Externa Brasileira: o Consenso de Brasília e as Rotas de integração. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 75-84. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase. Série Cadernos Temáticos, n. 10, 2010.

BRAGATTI, M. C.; SOUZA, N. A. Unasul: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção). Conjuntura Austral, v. 7, n. 35, p. 43–51, 15 maio 2016.

BRASIL. Consenso de Brasília – 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023>. Acesso em: 1 ago. 2025a.

_____. Integração vai reforçar comércio com vizinhos e reduzir tempo e custo das exportações para a Ásia. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/integracao-vai-reforcar-comercio-com-vizinhos-e-reduzir-tempo-e-custo-das-exportacoes-para-a-asia>>. Acesso em: 1 ago. 2025b.

_____. Governo detalha iniciativa para criar rotas entre o Brasil e países da América do Sul. Notícia. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401/mpor-e-ministerio-do-planejamento-detalham-projeto-de-integracao-do-brasil-com-paises-da-america-do-sul>>. Acesso em: 1 ago. 2025a.

_____. Projeto das Rotas de Integração Sul-Americana é apresentado formalmente em reunião com países vizinhos. Notícia. Disponível em: <<https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/projeto-das-rotas-de-integracao-sul-americana-e-apresentado-formalmente-em-reuniao-com-paises-vizinhos>>. Acesso em: 1 ago. 2025b.

_____. Rotas de Integração Sul-Americana. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao-sul-americana>>. Acesso em: 1 ago. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Tebet afirma que custo das rotas de integração sul-americana será mínimo se comparado aos benefícios - Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1178118-tebet-afirma-que-custo-das-rotas-de-integracao-sul-americana-sera-minimo-se-comparado-aos-beneficios/>>. Acesso em: 1 ago. 2025.

COMUNICADO DE BRASILIA. Comunicado de Brasília - Reunión de Presidentes de América del Sur [Brasília, 31 de agosto al 1 de septiembre de 2000] | SELA, 2000. Disponível em: <<http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/29922/comunicado-de-brasilia-reunion-de-presidentes-de-america-del>>.

sur-brasil-31-de-agosto-al-1-de-septiembre-de-2000>. Acesso em: 13 ago. 2022

CONSENSO DE BRASILIA. Redes y grupos de trabajo – Consenso de Brasília, 2025. Disponível em: <<https://consensodebrasil.org/pt/redes-y-grupos-de-trabajo/>>. Acesso em: 1 ago. 2025

DIARIO DE PERNAMBUCO. Diário de Pernambuco - Rumo aos 200 anos. 12 maio 2025.

FERNANDES, A. Fundo de US\$ 10 bi vai ajudar a abrir canal mais rápido do Brasil para Ásia via Pacífico; veja rotas. Estadão, 12 dez. 2023.

HONÓRIO, Karen dos Santos. As obras da política e a Política Externa das obras: a infraestrutura como projeção do capitalismo brasileiro na América do Sul dos governos Lula. São Paulo: Cultura Acadêmica / Editora UNESP, 2021. 297-290 p. ISBN 978-65-5954-149-2.

MELO, M. C.; NEVES, B. C. Infraestructura, desarrollo económico e integración regional en América Latina y el Caribe: ¿una cuestión estratégica en el siglo XXI? Pensamiento Propio, v. 57, 2023.

NEVES, B. C. Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN. São Paulo: Relações Internacionais (UNESP - UNICAMP - PUC-SP) - FFC, 2019a.

_____. Multilateralismo e a Política Externa Brasileira, retórica? Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, v. 2, n. 3, p. 40–64, 28 dez. 2019b.

NEVES, B. C.; HONÓRIO, K. DOS S. Infrastructure as a Geopolitical Lever: Strategic Dynamics in Latin America's Global Power Struggle. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 67, p. e021, 29 nov. 2024.

NEVES, B. C. Regionalismo e integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise diante da crise regional (2014-2022). Tese de Doutorado - São Paulo: Relações Internacionais (UNESP - UNICAMP - PUC-SP) - FFC, 2023.

A ADESÃO DA BOLÍVIA AO MERCOSUL NO CONTEXTO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Talita Ângulo Erédia Marchão

Mestranda em Relações Internacionais pelo
PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e pesquisadora no Observatório de
Regionalismo (ODR), focada em estudos sobre política externa brasileira e Mercosul
E-mail: talita.marchao@gmail.com

A adesão da Bolívia ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi o processo mais longo de adesão entre os Estados Partes: dezessete anos separam o pedido formal, em 2006, do depósito do instrumento de ratificação, em 2024. Este trabalho examina os trâmites legislativos brasileiros relacionados à adesão boliviana entre 2016 e 2023, com o objetivo de compreender como normas institucionais e estratégias políticas moldaram a trajetória da proposta, do envio à Câmara dos Deputados até a sanção presidencial. O Brasil iniciou os trâmites legislativos em 2016 e foi o último país a concluí-lo, o que evidencia tanto a complexidade institucional quanto o peso das dinâmicas políticas domésticas e das coalizões de poder sobre a política externa. A proposta atravessou quatro governos, e chegou à pauta do Congresso em meio à crise que resultou no impeachment de Dilma Rousseff (2011-2016). Desde então, atravessou os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), sendo finalmente aprovada no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-). Neste período, o andamento da proposta foi influenciado por disputas partidárias, reconfigurações ideológicas e cálculos estratégicos no interior do Legislativo

A análise adota uma perspectiva centrada na atuação de atores domésticos no processo decisório da política externa brasileira. O presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) e o controle do Executivo sobre a agenda legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) são elementos-chave para compreender os trâmites da adesão boliviana no Congresso. Nesse arranjo, a política externa é resultado da negociação entre o Executivo e sua base aliada, sendo influenciada por vetores ideológicos e pragmatismos partidários. A teoria dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 1988) oferece um enquadramento útil para interpretar o processo como uma barganha entre demandas internas e estratégias em busca

de legitimidade doméstica. A perspectiva do intergovernamentalismo liberal (MORAVCSIK, 1995, 1997, 1998) reforça a ideia de que a política externa reflete preferências internas, construídas por setores capazes de converter seus interesses em posições de Estado. Já a abordagem elitista pluralista (DAHL, 1961; BRESSAN, 2012) complementa esse quadro ao conceber o Legislativo como uma arena permeável, onde elites políticas e econômicas disputam influência sobre a agenda externa. Ao longo do processo, o presidencialismo de coalizão e o controle seletivo da pauta legislativa influenciaram diretamente o ritmo e o desfecho do processo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; DINIZ; RIBEIRO, 2008, 2010; ARAÚJO, 2018).

A Bolívia mantém vínculos com o Mercosul desde 1996, quando foi firmado o Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 36, que lhe conferiu o status de Estado Associado (BRASIL, 2025). Além de sua posição estratégica nas bacias andina, amazônica e platina, e das questões envolvendo gás natural e lítio, sua incorporação ao bloco favorece projetos de infraestrutura nas áreas de fronteira e amplia o acesso do bloco a portos no Pacífico, graças a acordos com Chile e Peru, que são Estados associados ao Mercosul (FIGUEIREDO, 2024).

O pedido formal de adesão foi apresentado em 2006, durante o governo Evo Morales, ao então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que exercia a presidência rotativa do Mercosul. Em 2007, o Mercosul criou um Grupo de Trabalho Ad Hoc para conduzir o processo, e, em 2011, formalizou o convite oficial à Bolívia. O primeiro protocolo de adesão foi assinado em 2012, em meio à suspensão do Paraguai por ruptura da ordem democrática (BRASIL, 2012). Em 2015, com a reintegração do país, um segundo protocolo foi firmado a pedido do governo paraguaio (ARAÚJO, 2018).

Como bloco intergovernamental, o Mercosul exige que cada Estado Parte aprove o protocolo de adesão conforme o seu ordenamento jurídico nacional. A Venezuela foi a primeira a ratificá-lo, em 2013, antes de sua suspensão em 2017 por ruptura da ordem democrática (MERCOSUL, 2017, 2025). A Argentina ratificou o protocolo em 2015 (ARGENTINA, 2014; MERCOSUL, 2025), o Uruguai em 2017 (URUGUAI, 2017; MERCOSUL, 2025), e o Paraguai em 2018 (PARAGUAI, 2016; MERCOSUL, 2025). O Brasil foi o último a concluir os trâmites, em 2023. Já a Bolívia finalizou seus processos internos em julho de 2024 e passou a integrar formalmente o bloco em agosto, após o depósito do instrumento de ratificação (BRASIL, 2024). A partir desse marco, a Bolívia terá

até quatro anos para harmonizar sua legislação e práticas comerciais às normas do Mercosul. Isso inclui a adoção da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), da Tarifa Externa Comum (TEC), do Regime de Origem e de outras obrigações normativas pactuadas pelos órgãos decisórios do bloco.

No Brasil, a Constituição de 1988 atribui ao Presidente da República a prerrogativa de celebrar tratados internacionais, que, para produzirem efeitos, devem ser aprovados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1988). Cabe ao Legislativo a decisão definitiva sobre atos internacionais que envolvam ônus ou compromissos relevantes ao patrimônio nacional. Ainda assim, o Executivo detém controle significativo do processo legislativo, sobretudo quando dispõe de maioria parlamentar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Como a Constituição impõe limites à atuação legislativa, inviabilizando ações *ex ante* – isto é, antes do envio da proposta –, a oposição tende a atuar *ex post*, buscando condicionar ou retardar a tramitação de matérias por meio de estratégias como pedidos de vista, requerimentos de informação e obstruções regimentais (STRØM, 2000; DINIZ; RIBEIRO, 2008, 2010; DINIZ, 2012). O engavetamento pode ser ainda mais eficaz que a rejeição explícita, ao evitar desgastes políticos (DINIZ, 2005).

O protocolo de adesão da Bolívia foi encaminhado ao Congresso em maio de 2016, poucos dias antes do afastamento de Rousseff durante o processo de impeachment. A proposta foi enviada formalmente em 10 de maio e apresentada ao plenário da Câmara em 12 de maio, mesma data em que o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente a presidência (AGÊNCIA BRASIL, 2016). A tramitação ocorreu em regime de prioridade e foi distribuída às comissões de Parlasul, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), conforme o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989). Cabe à Representação Brasileira no Parlasul emitir parecer prévio sobre matérias relacionadas ao bloco regional, podendo transformá-las em Projetos de Decreto Legislativo (PDL) quando aprovadas (BRASIL, 2011).

A relatoria inicial ficou com a senadora Fátima Bezerra (PT-RN), parlamentar da base de Rousseff, que defendeu a adesão boliviana, destacando o papel do país na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (BRASIL, 2016). O parecer foi aprovado em 2017 e transformado em Projeto de Decreto Legislativo (PDC 745/2017), que seguiu para análise nas demais comissões. A relatoria passou então ao

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), aliado do governo Temer e vinculado à bancada ruralista. Em 2018, o projeto foi aprovado nas comissões, mas não avançou no plenário.

No governo Bolsonaro (2019-2022), a tramitação enfrentou novas incertezas, impulsionadas pela ausência de uma estratégia clara para o Mercosul e pela crescente politização da política externa brasileira (SANAHUJA; BURIAN, 2020). Embora Bolsonaro tenha feito gestos favoráveis à adesão boliviana, especialmente após o governo Morales extraditar Cesare Battisti para a Itália (AGÊNCIA EFE, 2019), o Itamaraty atuou para conter o avanço do projeto no Legislativo, para evitar o risco de veto ideológico da ala mais radical da coalizão bolsonarista (MAZIEIRO, 2019; CASARÕES, 2021). A proposta foi pautada três vezes, mas retirada antes da discussão (RIBEIRO; DI CUNTO, 2019).

A tramitação foi retomada apenas em 2023, no terceiro mandato de Lula, por articulação do deputado Marcos Pereira (Republicanos-SP), integrante do Parlasul e aliado conservador com trânsito entre governo e oposição. O projeto foi aprovado na Câmara, mesmo diante da resistência ideológica do PL e outros partidos de direita, e seguiu para o Senado. Na Comissão de Relações Exteriores do Senado, a relatoria coube a Chico Rodrigues (PSB-RR), da base governista, que recomendou a aprovação. A senadora Tereza Cristina (PP-MS), inicialmente contrária, votou a favor após pressão de sua base do agronegócio. Sérgio Moro (União Brasil-PR), que havia solicitado vista, também se posicionou favoravelmente após o voto da senadora. O texto foi aprovado em novembro de 2023 e sancionado em dezembro, encerrando o processo brasileiro (BRASIL, 2024).

A tramitação legislativa da adesão da Bolívia ao Mercosul atravessou quatro governos de orientações ideológicas distintas, evidenciando o protagonismo do Executivo na política externa. A despeito da alternância entre presidentes de diferentes espectros políticos, o avanço ou estagnação da proposta refletiu a configuração das coalizões parlamentares e sua capacidade de negociação com o Planalto, em uma dinâmica típica do presidencialismo de coalizão brasileiro (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

O caso da Bolívia exemplifica como interesses domésticos, especialmente de elites econômicas organizadas, tensionam o processo decisório e influenciam o posicionamento dos atores políticos. Conforme o intergovernamentalismo liberal (MORAVCSIK, 1995, 1997, 1998), a política externa reflete preferências nacionais moldadas a partir de pressões internas empresariais, regionais e setoriais. No governo Temer, prevaleceu uma leitura

pragmática da adesão: mesmo com uma coalizão ideologicamente distinta do petismo, parlamentares aliados ao Planalto avançaram com o projeto, atentos aos potenciais ganhos econômicos da ampliação do bloco. Já no governo Bolsonaro, a hesitação do Executivo em pautar o tema no Congresso esteve ligada a cálculos políticos, sobretudo diante de resistências da própria base, influenciada por setores mais ideologizados da direita, ainda que o agronegócio vislumbrasse benefícios comerciais com a entrada da Bolívia.

A tramitação do protocolo de adesão revela que as decisões sobre política externa são permeadas por negociações entre elites políticas e econômicas com graus variados de influência sobre o Legislativo, conforme a abordagem pluralista elitista de Dahl, interpretada por Bressan (2012). A atuação do Congresso brasileiro, com práticas como pedidos de vista, mudanças de relatoria e variações no ritmo de tramitação, refletiu essa disputa no processo decisório. A atuação do agronegócio foi decisiva na reta final da tramitação no Senado. A mudança de posicionamento da senadora Tereza Cristina (PP-MS), ex-ministra da Agricultura, foi atribuída à pressão direta de sua base econômica regional, sobretudo produtores rurais do Mato Grosso do Sul, Rondônia e Acre. Para esses setores, a entrada da Bolívia no Mercosul representava o avanço da fronteira agrícola e novas oportunidades de integração produtiva na faixa de fronteira oeste do país (IPEA, 2024).

Essa dinâmica regional articula-se à importância crescente do Quadrante Rondon, região que abrange partes de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, e que tem se destacado pela expansão de sua inserção no comércio exterior. A Bolívia desempenha um papel central neste contexto, ao viabilizar conexões logísticas com portos no norte do Chile e no sul do Peru, estratégicos para a exportação de produtos ao eixo Ásia-Pacífico (IPEA, 2024). Essas rotas respondem à demanda subnacional por alternativas logísticas mais competitivas aos portos brasileiros. Nesse sentido, ganha centralidade o porto de Chancay, complexo logístico em construção no Peru com financiamento chinês. O projeto pode encurtar em até dez dias a rota marítima entre a América do Sul e a Ásia, se comparado aos embarques via portos do litoral brasileiro (MEIRELLES, 2025).

Além da dimensão logística, a adesão também foi impulsionada por fatores energéticos e produtivos. Desde 2017, a Bolívia possui uma das maiores plantas de ureia da América do Sul e abriga reservas expressivas de potássio e fósforo, insumos essenciais para a agricultura brasileira, especialmente após o choque nos preços internacionais provocado pela guerra na

Ucrânia (IPEA, 2024). A Bolívia tornou-se um fornecedor estratégico para o Brasil, o que fortaleceu a mobilização de setores econômicos favoráveis à sua adesão.

Por fim, o contexto político regional também pesou a favor da adesão boliviana. A ratificação brasileira foi concluída pouco antes da eleição de Javier Milei na Argentina, candidato alinhado à ultradireita e crítico do bloco (COLOMBO, 2023). Ao concluir o processo antes de sua posse, o Brasil garantiu que o ingresso da Bolívia fosse referendado na Cúpula do Mercosul em dezembro de 2023, antecipando possíveis resistências futuras. O episódio mostra como fatores externos podem acelerar decisões internas quando há riscos estratégicos no horizonte.

O caso da Bolívia confirma que a política externa brasileira não é conduzida apenas com base na orientação do Executivo ou no alinhamento ideológico das coalizões no poder. Ela reflete a construção das preferências nacionais, alimentada por interesses setoriais, negociações parlamentares e condicionantes regionais. A inserção internacional do Brasil, portanto, continua sendo moldada, em grande medida, pelas dinâmicas de sua própria política doméstica.

Como citar:

MARCHÃO, Talita Ângulo Erédia. A Adesão da Bolívia ao Mercosul no Contexto Legislativo Brasileiro. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 75-84. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, 1988.

AGÊNCIA BRASIL. Por 55 a 22 votos, Senado abre processo de impeachment e afasta Dilma. 12 mai. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-05/com-x-votos-x-votos-senado-abre-processo-de-impeachment-de-dilma>. Acesso em: 6 jan. 2025.

AGÊNCIA EFE. Bolsonaro afirma que Bolívia deu “bons sinais” para entrar no Mercosul. UOL 19 jul. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/07/19/bolsonaro-afirma-que-bolivia-deu-bons-sinais-para-entrar-no-mercosul.htm>. Acesso em: 6 jan. 2025.

ARAÚJO, André Leite. Deliberação de atos internacionais pelo Congresso Nacional brasileiro: a tramitação do ingresso da Venezuela no Mercosul entre 2007 e 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP), 2018.

ARGENTINA. Ley 26953/2014. Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26953-234339/texto>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. ACE 36 Mercosul - Bolívia. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/ace-36-mercosul-bolivia>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Adesão da Bolívia ao MERCOSUL como Estado Parte. Nota à Imprensa No 296. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/adesao-da-bolivia-ao-mercosul-como-estado-parte. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jan. 2025

BRASIL. Declaração dos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e do Estado Plurinacional da Bolívia – Brasília, 7 de dezembro de 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-do-estado-plurinacional-da-bolivia-brasilia-7-de-dezembro-de-2012. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. MSC 234/2016. Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos

internacionais. Texto do Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao Mercosul. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2084385&ord=>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. RESOLUÇÃO No 1, DE 2011-CN*. Dispõe sobre a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97776632/Resolu%c3%a7%c3%a3o+n%c2%ba+1-2011-CN>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. Resolução No 17, de 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaraadosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 6 jan. 2025.

BRASIL. TV Senado. Ao vivo: Comissão de Relações Exteriores analisa emendas à LDO para 2024 - 23/11/23. YouTube, 23 nov. 2023. 2023c. Disponível em: <https://www.youtube.com/live/pp-rwa2euDE>. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRESSAN, Regiane Nitsch. A integração sul-americana e a superação da pobreza: uma abordagem pela percepção das elites. Doutorado em Integração da América Latina. São Paulo: Universidade de São Paulo, 31 ago. 2012.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. Aisthesis, dez. 2021.

COLOMBO, Sylvia. Javier Milei e a ultradireita argentina. Piauí. Jul. 2023. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/el-provocador>. Acesso em: 17 jun. 2025.

DAHL, Robert. Who governs? democracy and power in an American city. New Haven, Conn. London: Yale University Press, 1961.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. Dados, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.

DINIZ, Simone. O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 27, n. 80, p. 169–184, out. 2012.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v. 18, n. 37, p. 75–92, 2010.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy: An Empirical Contribution to the Debate. Brazilian Political Science Review, v. 2, n. 2, p. 10–38, 2008.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: FIGUEIREDO, Angelina Cheibub (Org.). Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Janaina. Entenda como a Bolívia, que não tem mar, dará ao Mercosul acesso a portos do Pacífico e insumos para produção. *O Globo*. 09 jul. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2024/07/09/entenda-por-que-a-incorporacao-plena-da-bolivia-ao-mercosul-e-importante-para-o-brasil-e-para-o-bloco.ghml>. Acesso em: 30 jul. 2024.

IPEA. Seminário: Quadrante Rondon e as relações entre Bolívia e Brasil. 5 jul. 2024. In: YouTube. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Vídeo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PTS4jbOqdZI>. Acesso em: 5 jul. 2024.

MEIRELLES, Guilherme. Chancay, o porto com projeto auspicioso, mas com início de operação cheio de desafios. *Valor Econômico*. 14 abr. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/revista-logistica/noticia/2025/04/14/chancay-o-porto-com-projeto-auspicioso-mas-com-inicio-de-operacao-cheio-de-desafios.ghml>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MAZIEIRO, Guilherme. Governo Bolsonaro quer atrasar entrada da Bolívia no Mercosul. *UOL*. 27. ago. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/08/27/governo-bolsonaro-quer-atrasar-entrada-da-bolivia-no-mercosul.htm>. Acesso em: 5 jan. 2025.

MERCOSUL. Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul>. Acesso em: 24 mar. 2023.

MERCOSUL. Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur. Tratados, Protocolos e Acordos Depositados no Paraguai. Disponível em: https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx. Acesso em: 5 jan. 2025.

MORAVCSIK, Andrew. Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 33, n. 4, p. 611–628, 1995.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, v. 51, n. 4, p. 513–553, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht. Transferred to digital printing ed. London: Routledge, 1998.

PARAGUAI. Ley 5.615. Apruéba el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al MERCOSUR. Disponível em: <https://silpy.congreso.gov.py/web/ley/136809>. Acesso em: 31 jul. 2025.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

RIBEIRO, Marcelo; DI CUNTO, Raphael. Maia deve pautar adesão da Bolívia ao Mercosul mesmo com PSL contra. *Valor Econômico*. 28 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/08/28/maia-deve-pautar-adesao-da-bolivia-ao-mercosul-mesmo-com-psl-contras.html>. Acesso em: 26 jul. 2025.

SANAHUJA, José Antonio; BURIAN, Camilo López. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. *Conjuntura Austral*, v. 11, n. 55, p. 22–34, 30 set. 2020.

STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, v. 37, n. 3, p. 261–289, 2000.

URUGUAI. Ley No 19473. Aprobación del Protocolo de adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19473-2016>. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRAZIL AND EUROPEAN UNION RELATIONS IN TIMES OF GEOECONOMIC TENSIONS

Matheus de Oliveira Pereira

Professor at the Federal University of Uberlândia (UFU). Researcher at the National Institute for Studies on the United States. Ph.D in International Relations San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP and PUC-SP)
E-mail: matheus.mop@gmail.com

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

Professor at the Federal University of São Paulo (UNIFESP) and at the Postgraduate Program in International Relations San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP and PUC-SP),
Coordinator of the Observatory of Regionalism (ODR)
E-mail: gagferreira@unifesp.br

On July 9, 2025, U.S. President Donald Trump announced a sweeping 50% tariff on Brazilian exports, effective August 6. Officially justified as a response to alleged judicial overreach in Brazil—specifically, the prosecution of Trump ally Jair Bolsonaro—and as a protest against Brazil’s supposedly “unfair” trade practices, the measure defied economic logic, particularly given the U.S. trade surplus with Brazil. Instead, it was widely interpreted as a politically charged intervention aimed at reinforcing far-right networks and reasserting U.S. dominance within its traditional sphere of influence (AP, 2025; REUTERS, 2025; GUARDIAN, 2025). This episode offers a stark example of the weaponization of economic instruments as leverage for political gains, a defining feature of US foreign policy. It also reignited critical debates over Brazil’s foreign policy, especially the strategies adopted by Lula da Silva’s third administration in managing ties with major power. This episode reignited sharp debate over Brazil’s foreign policy, particularly the strategies pursued by the third Lula da Silva administration in navigating relations with major powers. As hegemonic rivalries deepen and the U.S. presidency grows increasingly erratic, the room for maneuver is shrinking—not only for middle powers like Brazil, but also for established ones such as the European Union. This piece aims to add to these debates by arguing that Brazilian–European relations can play a central role in both sides’ efforts to diversify political and economic partnerships. Strengthening this Atlantic axis offers mutual benefits: it enhances Brazil’s autonomy while providing Europe with a

stable and like-minded partner in the Global South. Crucially, it also offers a way for both actors to avoid being drawn into binary logics of alignment and confrontation—preserving their agency and relevance in the increasingly antagonistic international arena.

Although catalyzed by the current U.S. presidency, these questions mirror a broader structural transformation of the global order. For much of the post-Cold War era, multilateral institutions such as the WTO, the UN, and the Bretton Woods system were celebrated as guarantors of a rules-based international order. Optimists believed that China's accession to the WTO in 2001 would consolidate this trend: by becoming a major beneficiary of trade liberalization, Beijing was expected to internalize—and ultimately uphold—the norms underpinning global commerce (SNYDER, 2013). Yet reality diverged sharply from this hopeful script. Rather than passively embracing market-oriented reforms, China mastered the art of “rule-impinging”—invoking WTO provisions strategically to defend its interests, often in concert with other developing countries over issues such as agricultural subsidies and export financing (HOPEWELL, 2022). Washington's frustration became evident in the USTR's 2020 report, which denounced Beijing's “mercantilist” tactics for circumventing commitments to genuine market liberalization (USTR, 2020).

This divergence has eroded the very institutions once considered irreversible. Under Trump, disputes with China morphed into a broad-based trade war; under Biden, multilateral dispute-settlement mechanisms remain paralyzed—no longer forums for constructive engagement but battlegrounds for entrenched rivalry. What was once a shared belief in collective rulemaking has devolved into a contest over who best exploits those rules—and whether they require rewriting. Beijing's rise has unfolded against this backdrop of institutional strain. Far from the passive “integration” anticipated by liberal theorists, China has combined selective engagement with proactive institution-building. The Belt and Road Initiative (BRI), for instance, mobilizes massive infrastructure investments across Asia, Europe, and beyond, forging new corridors of trade and influence that often operate parallel to—or in tension with—existing multilateral frameworks (PETRY, 2022). At the same time, China's state-capitalist model—anchored in large state-owned enterprises and sovereign wealth funds—has challenged free-market norms once regarded as pillars of the OECD system. While this model has fueled technological and industrial advances, it has also alarmed Western policymakers concerned about unfair competition and opaque state subsidies (GERTZ & EVERS, 2020). As these tensions mount, the tacit

bargain that China would gradually converge toward liberal norms has unraveled, prompting Washington and Brussels to reassess the limits of accommodation.

In this altered environment, economic policy has become a direct instrument of power projection—what Blackwill and Harris (2016) aptly term *geoeconomics*. No longer content with promoting liberalization, states increasingly deploy tariffs, investment screenings, export controls, and infrastructure financing as tools of rivalry. The U.S. National Security Advisor Jake Sullivan’s April 2023 call for a “new Washington Consensus” epitomizes this shift: a deliberate strategy to harness state power in pursuit of security objectives through economic means (SULLIVAN, 2023). Global value chains—once prized for efficiency—are now scrutinized for vulnerability, with pandemic-induced supply chain disruptions prompting governments to onshore or diversify production (ALAMI et al., 2021; MALKIN, 2023). Meanwhile, China’s BRI has redrawn the map of Eurasian connectivity, and the proliferation of state-directed finance—from Chinese policy banks to European development funds—has blurred the line between commercial and political objectives, turning every loan or investment into a potential lever of influence.

For Brazil, this shifting order creates a dual challenge: safeguarding autonomy while advancing development goals, all while avoiding entanglement in great-power competition. Within this context, its relationship with the European Union emerges as more than a trade arrangement; it becomes a key axis of Brazil’s external engagement—offering diversification, resilience, and renewed influence within an increasingly fragmented international order. Why has the partnership with the EU acquired such salience at this juncture? The answer lies in their shared reliance on multilateralism and a common imperative: sustaining an Atlantic connection in a global order whose gravitational center is tilting toward Asia and the Pacific. For both actors, closer ties serve as a hedge against marginalization. Brazil seeks to diversify relations beyond China and the United States, while the EU aims to maintain a foothold in Latin America and reclaim policy autonomy amid the erratic behavior of its transatlantic ally.

A glance at the historical trajectory of Brazil–EU relations provides essential context for understanding their current revival. The formal relationship began in 1973 with a non-preferential trade agreement between Brazil and the then European Economic Community (EEC), essentially mirroring GATT norms (SILVA, 2011). At the time, the EEC absorbed roughly 30% of Brazilian exports (RICUPERO, 2017). The 1980s

introduced “Second Generation Agreements,” expanding cooperation into energy, science, agriculture, and investment. The 1990s marked a turning point with the creation of Mercosur, which introduced a dual track: bilateral ties between Brasília and Brussels and inter-regional negotiations between the EU and Mercosur, formally launched in 1995.

Brazil’s growing international prominence in the early 2000s, coupled with its leadership in South America and activism in global governance, elevated its profile in EU foreign policy. The Strategic Partnership established in 2007 formalized this status, signaling mutual interest in promoting multilateralism, environmental governance, and scientific cooperation. Between 2007 and 2014, the two sides held seven high-level summits and launched over 30 sectoral dialogues covering a wide array of issues, from climate change and innovation to disarmament and human rights. Yet these advances were disrupted by simultaneous crises: Brazil’s political and economic collapse after 2014 and the EU’s internal challenges, including the Eurozone crisis, migration pressures, and Brexit. The strategic partnership stagnated, while EU–Mercosur negotiations remained paralyzed despite a tentative agreement in 2019.

The recent revival of Brazil–EU engagement is therefore remarkable. Diplomatic activity has accelerated: Ursula von der Leyen’s 2023 visit to Brasília relaunched dialogue, pledging €20 million to the Amazon Fund and confirming Brazil’s inclusion in the EU’s Global Gateway program, which channels investments into renewable energy, sustainable transport, digital connectivity, and water infrastructure. In July 2023, Lula attended the EU–CELAC summit in Brussels, declaring that partnership with Europe was “essential for a fair energy transition and for defending the Amazon as a global public good.” The meeting yielded commitments on green hydrogen, low-carbon agriculture, and satellite-based forest monitoring, as well as expanded financial and technical support for Brazil’s decarbonization strategy.

The most tangible breakthrough lies in the long-awaited progress toward ratifying the EU–Mercosur agreement. After decades of negotiation and repeated setbacks, the accord appears closer to adoption, buoyed by Lula’s environmental pledges and Europe’s search for reliable partners amid global uncertainty. If implemented, it would create one of the world’s largest trade areas, granting Brazil greater access to European markets while reinforcing the EU’s presence in Latin America at a time of growing Chinese influence. Crucially, its sustainability provisions link market access to environmental compliance,

aligning trade with the EU's Green Deal.

Yet challenges remain. The EU's internal fragmentation—exacerbated by the rise of Eurosceptic forces—may still complicate ratification. Nevertheless, the current political momentum, combined with high-level initiatives such as Brazil's integration into Global Gateway and climate cooperation frameworks, suggests that both sides view this rapprochement as indispensable for preserving relevance in a world of geoeconomic rivalry and contested multilateralism.

In an era increasingly shaped by Pacific-centered dynamics, a revitalized Brazil–EU partnership carries significance beyond economics, as this article aims to argue. It serves as a political signal of reaffirmation of shared commitments to democratic norms, environmental stewardship, and a plural international order. The likely ratification of the EU–Mercosur agreement would not only crown decades of negotiation but could also consolidate the Atlantic axis as a vital platform for cooperation—one that neither Brasília nor Brussels can afford to neglect in the current context of increasing great-powers geoeconomic competition.

Como citar:

PEREIRA, Matheus de Oliveira; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. Brazil and European Union relations in times of geoeconomic tensions. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 85-92. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

- ALAMI, I. et al. Geopolitics and the 'new' state capitalism. *Geopolitics*, v. 27, n. 3, p. 995–1023, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/14650045.2021.1924943>.
- BABIĆ, M. Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, v. 96, n. 3, p. 767–786, 2020.
- BARTHELMESS, E. Brasil e União Europeia: A construção de uma parceria estratégica. 2008. Tese (Doutorado) – Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2008. Mimeo.
- BRASIL. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, antes do encontro bilateral com a Presidenta da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, Bruxelas, 17 jul. 2023. Ministério das Relações Exteriores.
- DE LOMBAERDE, P.; SÖDERBAUM, F.; WUNDERLICH, J.-U. Interregionalism. In: JØRGENSEN, K. E. et al. (ed.). *The SAGE Handbook of European Foreign Policy: Two Volume Set*. London: Sage, 2015.
- DEMBINSKI, M.; SCHOTT, B. Regional security arrangements as a filter for norm diffusion: the African Union, the European Union and the responsibility to protect. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 27, n. 2, p. 362–380, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2013.868406>.
- EUROPEAN COMMISSION. Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Brazilian President Lula da Silva, Brasília, 12 June 2023. European Commission.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). Global Gateway – Brazil. [s.d.]. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/delegations/brazil/global-gateway_pt?s=191.
- FIOTT, D. The European Union's Normative Power in a Multipolar World. 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2171146>. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171146>.
- FONSECA, C. Brasil-União Europeia: Balanço de um ano. In: SOARES, P. M.; BAÑA, M. (trad.). *Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa*. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 137–154.
- GERTZ, G.; EVERS, M. Geoeconomic competition: will state capitalism win? *The Washington Quarterly*, v. 43, n. 2, p. 117–136, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/0163660x.2020.1770962>.

GRAAFF, N. China Inc. goes global: transnational and national networks of China's globalizing business elite. *Review of International Political Economy*, v. 27, n. 2, p. 208–233, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1675741>.

HÄNGGI, H.; ROLOFF, R.; RÜLAND, J. (ed.). *Interregionalism and international relations*. Abingdon: Routledge, 2006.

HELLEINER, E. *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

HOPEWELL, K. *Breaking the WTO: How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*. Stanford: Stanford University Press, 2016.

HOPEWELL, K. *Clash of Powers: US-China Rivalry in Global Trade Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order? *International Affairs*, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.

KAHLER, M. Asia and the reform of global governance. *Asian Economic Policy Review*, 2010.

LESSA, A. C. Dos entusiasmos de emergência à singularização do diálogo: as relações Brasil-União Europeia no marco da construção da parceria estratégica. Paper apresentado no ABRI-ISA Joint International Meeting, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 22 jul. 2009.

MALKIN, A. The geoeconomics of global semiconductor value chains: extraterritoriality and the US-China technology rivalry. *Review of International Political Economy*, v. 31, n. 2, p. 674–699, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290.2023.2245404>.

MARIANO, K. L. P.; FERREIRA, G. A. G. The EU-Mercosur Agreement: Much ado about nothing or a comedy of errors? In: LEIMANN-LOPEZ, C.; THEMOTEO, R. J. (org.). *As relações Brasil-Europa diante do mundo em transformação: Brazil-Europe relations facing the changing world* [recurso eletrônico]. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2023. p. 27–38.

PETRY, J. Beyond ports, roads and railways: Chinese economic statecraft, the Belt and Road Initiative and the politics of financial infrastructures. *European Journal of International Relations*, v. 29, n. 2, p. 319–351, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/13540661221126615>

PETRY, J. China's rise, weaponised interdependence and the increasingly contested

geographies of global finance. *Finance and Space*, v. 1, n. 1, p. 49–57, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/2833115x.2023.2296439>.

PETRY, J.; KODDENBROCK, K.; NÖLKE, A. State capitalism and capital markets: comparing securities exchanges in emerging markets. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 55, n. 1, p. 143–164, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/0308518x211047599>.

RICUPERO, R. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750–2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SCHOLVIN, S. et al. Regional value chains as new pathways to development? *Area Development and Policy*, v. 7, n. 2, p. 177–186, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/23792949.2021.1978299>.

SILVA, K. de S. A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia. In: SOARES, P. M.; BAÑA, M. (trad.). *Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa*. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 73–84.

SILVER, B.; PAYNE, C. Crises de hegemonia e aceleração da história social. *Reoriente: estudos sobre marxismo, dependência e sistemas-mundo*, v. 1, n. 1, 2021.

SNYDER, Q. Z. Integrating rising powers: Liberal systemic theory and the mechanism of competition. *Review of International Studies*, v. 39, n. 1, p. 209–231, 2013.

WALT, S. M. The End of the American Era. *The National Interest*, n. 116, p. 6–16, 2011.

WEINHARDT, C.; BRINK, T. ten. Varieties of contestation: China's rise and the liberal trade order. *Review of International Political Economy*, v. 27, n. 2, 2020.

ZIELONKA, J. Normative power at war in Ukraine: a reply to Hans-Herbert Kögler. *European Journal of Social Theory*, v. 26, n. 4, p. 536–541, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1177/13684310231170127>.

A POLÍTICA ECONÔMICA EXTERNA DO GOVERNO LULA III FRENTE À DISPUTA ESTADOS UNIDOS-CHINA[1]

Marcela Franzoni

Professora de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e do Ibmec-SP.
Doutora e mestra pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)
e pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR)
E-mail: marcela.franzoni@unesp.br

O cenário de competição entre os Estados Unidos e a China reconfigura o xadrez geopolítico ao redor do mundo. Ele estabelece um novo marco para as relações internacionais e seus desdobramentos são marcados por especificidades a depender das características políticas, econômicas e sociais dos países em questão. A literatura (LEÓN-MANRÍQUEZ; ALVAREZ, 2014; FARAH; YATES, 2020) que discute a disputa entre os Estados Unidos e a China é recente e avança, principalmente, na interface entre as áreas de Análise de Política Externa e Economia Política Internacional, discutindo os impactos da disputa comercial nos países e as estratégias de política externa em meio a um cenário internacional complexo.

O tema é de grande relevância para a América Latina e o Caribe porque são regiões historicamente conhecidas por estarem na zona de influência dos Estados Unidos. No entanto, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, inaugurou uma nova fase nas relações hemisféricas, marcada pelo declínio relativo do poder dos Estados Unidos e o aumento da influência da China. A estratégia de internacionalização e expansão do gigante asiático na primeira década do século XXI coincidiu com um ciclo de desinteresse do governo estadunidense pela América Latina e o Caribe devido à prioridade atribuída ao combate ao terrorismo no Oriente Médio depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 (LEÓN-MANRÍQUEZ, 2016). O baixo grau de engajamento dos Estados Unidos na região abriu portas para outras potências expandirem sua atuação, sobretudo no campo econômico.

Além disso, a emergência de governos de perfil político-ideológico de esquerda e centro-esquerda trouxe iniciativas de busca por autonomia e de contrapeso regional à influência dos Estados Unidos, abrindo oportunidades de ampliação das relações políticas e econômicas com a China e outros sócios. Os países buscaram combinar as negociações

bilaterais e as multilaterais, aproveitando os mecanismos regionais, como as cúpulas entre a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a potência asiática. O notável crescimento econômico chinês no período contribuiu para a alta dos preços das commodities no mercado internacional e alavancou as exportações para a Ásia, permitindo aos países encaminhar parte dos recursos para políticas de combate à pobreza e investimentos sociais, como no caso do governo Lula (2003-2010), no Brasil.

Nesse contexto, alguns autores (PAZ, 2012; LEÓN-MANRÍQUEZ; ALVAREZ, 2014) buscaram entender se o aumento da influência da China na América Latina e no Caribe levou ao aumento das tensões com o governo dos Estados Unidos. Para León-Manríquez e Alvarez (2014) e Farah e Yates (2020), a ênfase da China na dimensão econômica das relações com a América Latina e o Caribe contribui para uma política de não confronto com os interesses de Washington. Paz (2012), por sua vez, argumenta que, assim como acontece em outros contextos regionais, o aumento da presença chinesa na região é negociada com os Estados Unidos através de um diálogo institucional entre os governos, diminuindo a possibilidade de respingo nas relações bilaterais entre os dois poderes.

Os impactos da disputa comercial entre os Estados Unidos e a China na política externa brasileira ganharam um novo contorno com a chegada de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, em 2017, mas particularmente durante seu segundo mandato, iniciado em janeiro de 2025. A ameaça de Trump de impor tarifas comerciais a vários países do mundo, inclusive com aqueles com os quais os Estados Unidos possuem acordos de livre comércio, como o México, aumentou a instabilidade nas relações bilaterais devido ao peso dos EUA no comércio exterior dos países da região. No caso do Brasil, Trump anunciou tarifas de 50% sobre os produtos brasileiros no mercado americano e a abertura de uma investigação contra supostas práticas comerciais desleais do Brasil, o que pode afetar as trocas bilaterais nos próximos meses.

Apesar de previsível, a magnitude da ameaça tarifária em relação ao Brasil surpreendeu o governo brasileiro e os agentes econômicos. De maneira geral, a imposição das tarifas é justificada por Trump devido a existência de déficits comerciais, o que não ocorre com o Brasil - em 2024, os EUA apresentaram um superávit comercial de US\$ 23 bilhões (MDIC, 2025).

A ameaça tarifária veio acompanhada de forte componente político, já que na carta

endereçada ao governo brasileiro em 9 de julho de 2025, Trump acusou o Supremo Tribunal Federal de censurar as plataformas de mídias sociais dos Estados Unidos e de violar o princípio das eleições livres, resultando no processo contra Jair Bolsonaro por tentativa de golpe de Estado. A posição de Trump viola a soberania nacional e dificulta as negociações com o governo brasileiro, que encontrou muita dificuldade para dialogar com a Casa Branca. A posição de Trump pode ser entendida a partir das diferenças político-ideológicas entre ele e o presidente Lula, mas sobretudo como uma reação à maior presença da China na América Latina e o protagonismo dos BRICS.

O comércio com os Estados Unidos é estratégico devido ao volume, mas sobretudo ao seu considerável grau de diversificação, incluindo produtos de alto valor agregado, como aeronaves e seus equipamentos, além de produtos semi-acabados e petróleo bruto. Nas importações, destacaram-se em 2024 os motores e máquinas não-elétricas, óleos combustíveis de petróleo e equipamentos da indústria de transformação (BRASIL, 2025). O mesmo fenômeno pode ser observado no comércio entre Brasil e Argentina, mas com destaque para a indústria automobilística, que representou aproximadamente 43% das exportações brasileiras e 37% das importações, em 2024. O comércio com o país vizinho ganha relevância justamente em um contexto em que o empresariado brasileiro busca oportunidades de diversificação das parcerias econômicas diante da política tarifária de Trump.

No contexto da disputa entre os Estados Unidos e a China, a posição do governo Trump em relação ao Brasil pode levar a uma maior aproximação entre o Brasil e o gigante asiático. Atualmente, a China é a maior investidora e credora externa dos países da América Latina e do Caribe. A posição do governo chinês na região é pragmática na medida em que as iniciativas diplomáticas não estão condicionadas pelo componente político-ideológico, mas buscam abarcar os interesses estratégicos da China em diferentes áreas, como infraestrutura, tecnologia da informação, cooperação política e educacional, e no setor de bens primários (FARAH; YATES, 2020).

Os setores de interesse estão cobertos pela Iniciativa Cinturão e Rota, que visa desenvolver projetos de infraestrutura logística e comercial mundo afora, além de fortalecer os laços políticos e econômicos com os países. No total, vinte e um países da América Latina e do Caribe participam da iniciativa. O governo brasileiro tem adotado uma posição de não comprometimento formal, apesar de buscar ampliar a negociação de acordos

bilaterais voltados para a atração de investimentos, como no memorando de entendimento de julho de 2025 entre o Ministério de Transportes do Brasil e a China State Railway Group, que estuda a viabilidade de um corredor ferroviário bioceânico ligando o Brasil ao Peru.

Assim como ocorreu com outros países, os dados do MDIC (2025) mostram um aumento considerável do comércio entre o Brasil e a China na última década (2014-2024): as exportações saltaram de US\$ 40,6 bilhões para US\$ 94,4 bilhões e as importações de US\$ 37,3 bilhões para US\$ 63,6 bilhões. No mesmo período, a participação total da China nas exportações brasileiras passou de 18% para 28%, enquanto a dos Estados Unidos permaneceu constante na faixa de 12% e as da Argentina, nossa terceira maior sócia comercial, diminuiu de 6,5% para 4%. No caso do país latino-americano, os resultados da balança comercial chamam a atenção pelo fato de ambos serem membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que institui preferência comercial entre os países.

Com a intensificação das relações econômicas bilaterais entre o Brasil e a China, tornou-se mais agudo o desafio nacional de conter a deterioração dos termos de troca e o caráter profundamente assimétrico da balança comercial (LEÓN-MANRÍQUEZ; ALVAREZ, 2014; LEÓN-MANRÍQUEZ, 2016), apesar de o Brasil ter registrado superávits na última década. Segundo dados do MDIC (2025), os produtos exportados para a China em 2024 concentraram-se majoritariamente no setor de bens primários, como soja (33% do total), petróleo bruto (21% do total) e minério de ferro e seus concentrados (21% do total). As importações no mesmo período foram diversificadas, compostas por equipamentos da indústria de transformação, veículos e auto-peças, além de adubos e fertilizantes.

Os agentes econômicos do Brasil reconhecem a importância da China no comércio exterior brasileiro, mas criticam os subsídios e práticas de dumping por parte do país asiático. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) apresentou como demanda ao governo brasileiro a “garantia de condições equânimes de concorrência com a China e atenuação do impacto das distorções presentes na economia chinesa”, além da remoção de barreiras tarifárias impostas aos produtos brasileiros no país asiático e a revisão da carga tributária vigente evitando dupla tributação (CNI, 2020). Já os setores do agronegócio e pecuária são mais entusiasmados com a relação bilateral Brasil-China, considerando que a China é o principal mercado consumidor dos produtos agropecuários brasileiros

(BRASIL, 2023). Na visita do presidente Lula à Pequim em março de 2023, mais de cem empresários do setor participaram da comitiva oficial.

Por isso, apesar de os Estados Unidos serem menos representativos no comércio exterior brasileiro, as trocas são mais equilibradas justamente pela categoria dos produtos exportados. A inserção de produtos brasileiros de maior valor agregado no mercado dos Estados Unidos e da Argentina evidencia que, apesar do fenômeno da desindustrialização que caracteriza o desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas, é possível aumentar a exportação de produtos de maior valor agregado. Cabe enfatizar, no entanto, que a recente guerra tarifária de Donald Trump dificulta a manutenção dos atuais níveis de comércio entre o Brasil e os Estados Unidos, tornando imperativo a abertura de novos mercados, principalmente para o setor de bens manufaturados.

Diante do cenário desafiador, o governo brasileiro buscou avançar na negociação de acordos comerciais no âmbito do Mercosul. Em julho de 2025, o bloco fechou um acordo de livre comércio com a Associação Europeia de Livre Comércio (Efta, em inglês), composta por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein e, em paralelo, segue aguardando a assinatura e ratificação do Acordo Mercosul-União Europeia, anunciado em dezembro de 2024. A expectativa do governo brasileiro é que a política tarifária do governo Trump, que impôs uma tarifa ampla de 15% sobre os produtos europeus, contribua para mitigar a oposição de alguns setores europeus frente ao acordo com o Mercosul.

Dessa forma, podemos concluir que apesar de a China ter crescido em importância na balança comercial brasileira nos últimos anos, inclusive ocupando espaço dos EUA e da Argentina, a guerra tarifária de Trump deverá produzir impactos significativos, principalmente na exportação de bens de mais alto valor agregado. A substituição do mercado norte-americano pelo chinês é uma aposta arriscada justamente pelo perfil das exportações brasileiras para a China, que possui pouco interesse em absorver produtos manufaturados. Este cenário se soma ao momento desafiador nas relações Brasil-Estados Unidos, que deverá afetar diversos setores e produzir impactos na economia doméstica. No entanto, pode ser uma oportunidade para que a política econômica externa brasileira reforce as relações com os países em desenvolvimento, além de definir de maneira estratégica os objetivos do desenvolvimento nacional para o médio e longo prazo.

Notas

- [1] Agradecemos o apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Como citar:

FRANZONI, Marcela. A política econômica externa do governo Lula III frente à disputa Estados Unidos-China. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 93-99. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Planalto, 23 mar 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/03/presidente-lula-visita-a-china-com-delegacao-recorde-de-empresarios> Acesso em 10 jul 2025.

BRASIL. COMEXSTAT. ComexVis. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/2/160>. Acesso em 7 jul 2025.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Secretaria de Comércio Exterior. Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados. Disponível em: https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html#países Acesso em 7 jul 2025.

CNI. Agenda para a China. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/cd/d1/cdd1a2cc-2af6-4e71-97b5-05fb33c4a7c1/agenda_para_a_china_210920.pdf Acesso em 10 jul 2025.

FARAH, Douglas; YATES, Caitlyn. Great Powers competition in Latin America: a new normal. *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 44, n. 2, 2020, p. 45-64. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/48599309?read-now=1&seq=12#page_scan_tab_contents Acesso em 11 jul 2025.

LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis; ALVAREZ, Luis F. Mao's steps in Monroe's backyard towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America? *Rev. Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/rcQCRLTfKhxQhws5n9SJBrK/> Acesso em 11 jul. 2025.

LEÓN-MANRÍQUEZ, José Luis. Power vacuum or hegemonic continuity? The United States, Latin America, and the "Chinese factor" after the Cold War. *World Affairs*, vol. 179, n. 3, 2016, p. 59-81. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26369516?read-now=1&seq=20#page_scan_tab_contents Acesso em 10 jul 2025.

PAZ, Gonzalo Sebastián. China, United States and hegemonic challenge in Latin America: an overview and some lessons from previous instances of hegemonic challenge in the region. *The China Quarterly*, vol. 209, 2012. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/abs/china-united-states-and-hegemonic-challenge-in-latin-america-an-overview-and-some-lessons-from-previous-instances-of-hegemonic-challenge-in-the-region/29849A6D5022DFB9C8B021FED71A420E> Acesso em 11 jul. 2025.

O Esvaziamento Institucional da Unasul e as Transformações no Regionalismo Sul-Americano

João Roberto Fava Junior

Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Bacharel em Ciências Sociais pela Unesp (FCLAr-Unesp). Pesquisador do Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e do Observatório de Regionalismo (ODR)
E-mail: joao.fava@unesp.br

Jacqueline Gobbis Arantes

Bacharela em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr-Unesp). Pesquisadora do Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e do Observatório de Regionalismo (ODR)
E-mail: jarsarantes@gmail.com.br

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) é considerada uma instituição de integração regional de relativo sucesso entre os modelos de regionalização latino-americanos. Exercendo suas principais atividades entre 2008-2017, foi a única organização que vislumbrou um espaço de unificação da identidade regional sul-americana. Para isso, organizou-se a partir de um princípio de cooperação horizontal, normas institucionais fortes e pautas de cooperação amplas, obtendo resultados significativos em algumas de suas temáticas. No entanto, essa importante organização enfrentou um processo de erosão, a partir de consequências de transformações do contexto geopolítico e ideológico da década de 2010. Tais mudanças levaram à deterioração progressiva de suas atividades, marcadas como uma das mais significativas e inovadoras experiências de integração do continente Sul-Americano.

O período entre 2000 e 2013 marcou a tentativa de construir um regionalismo institucional, que ficou conhecido como Regionalismo Pós-Hegemônico (RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012). Esse modelo caracterizava-se pela cooperação horizontal e pela busca de autonomia, visando objetivos comuns que refletissem a realidade local e criassem centros de concertação multilaterais. A criação da Unasul neste período foi a principal expressão desse movimento, tendo como um de seus objetivos centrais estreitar laços políticos e diplomáticos para blindar a região contra influências estrangeiras (NERY, 2016).

A partir de 2016, com a eleição de Donald Trump, transformações políticas em vários países latino-americanos aceleraram a mudança nos padrões do Regionalismo Pós-

Hegemônico. Crises políticas, econômicas e de segurança, somadas a escândalos de corrupção e narcotráfico, influenciaram o declínio da classe política progressista na América do Sul durante a década de 2010. Esse processo levou a questionamentos quanto à efetividade de seus governos (MARIANO; RIBEIRO, 2020).

Influenciada por uma onda conservadora, resultante das transformações na tecnologia da informação e redes sociais, novos líderes carismáticos de direita e extrema-direita emergiram na região. Eles passaram a adotar uma postura anti-multilateral, questionando os ganhos da integração regional, os altos custos de manutenção das organizações e a efetividade de suas propostas políticas (NEVES; HONÓRIO, 2019). Este período de transição ideológica marca o fim do Regionalismo Pós-hegemônico e dá início a uma nova fase nas Américas: o Regionalismo Líquido. Essa nova fase é marcada pela dissolução das instituições formais e sua substituição por modelos menos institucionalizados e custosos, inaugurando um paradigma de dificuldade, fluidez e instabilidade nas relações regionais (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2022).

A Unasul, inaugurada em 2008, foi resultado de uma articulação política entre as lideranças sul-americanas, iniciada pelo Brasil durante a Administração Lula. Foi uma organização de cooperação distinta por não focar em questões comerciais ou tarifárias, possuindo um grau relativamente alto de institucionalidade. Sua estrutura, baseada em secretariado rotativo e decisões por consenso, reuniu todos os países sul-americanos para discutir agendas multilaterais, como saúde, meio ambiente, política e diplomacia (Unasul, 2008; RIBEIRO, 2016; MARIANO; RIBEIRO, 2020).

O Brasil utilizou seu poder econômico e político para exercer liderança na criação da Unasul, buscando fortalecer tanto a posição do continente sul-americano no contexto internacional quanto sua própria condição de ator influente (BARROS e GONÇALVES, 2021). Apesar de suas agendas promissoras, o bloco encontrou dificuldades para avançar nas pautas de cooperação regional. Essas dificuldades deviam-se a divergências políticas entre as lideranças locais sobre os objetivos do bloco e a questionamentos sobre o interesse do Brasil em usar a organização para acumular influência diplomática (RIBEIRO, 2016; SOUZA, 2018).

Segundo Ribeiro (2016), uma grave paralisação na Unasul foi desencadeada pela crise na sucessão de suas lideranças em 2013. A discordância sobre o Secretário-Geral expôs uma falha central da organização: o mecanismo de consenso, que exigia unanimidade para todas

as decisões institucionais. Este impasse foi agravado por outras questões que levaram ao seu declínio, como a legitimidade da democracia na Venezuela, os custos organizacionais e a diminuição progressiva do financiamento (BARROS; GONÇALVES, 2021). O processo culminou em 2016 com a renúncia do então Secretário-Geral Ernesto Samper, que resultou na paralisação efetiva das atividades da Unasul (MELLO, 2016).

Este processo foi resultado das transformações político-ideológicas na América do Sul, com a emergência de líderes conservadores de viés anti-multilateral em meados da década de 2010. Como consequência, as relações sul-americanas passaram a responder a uma lógica menos institucionalizada e mais situacional.

Paralelamente, o arrefecimento da Unasul pode ser traçado por fatores econômicos. O fim do período de alta das commodities comercializadas pelos países latino-americanos, somado às consequências duradouras da crise de 2008, prejudicou a economia e desestabilizou a política em diversos países da região (SOUZA, 2018).

A crise democrática, econômica e humanitária na Venezuela tornou-se um dos maiores motivos de divergência regional e ausência de consenso na Unasul, assim como a maneira de abordá-la. O problema teve início ainda nos anos finais da administração de Hugo Chávez (1999-2013), sendo agravado por uma combinação de má administração econômica, controle cambial, expropriação de terras e crise de produtividade. O colapso foi intensificado pela queda brusca na produção e no preço do petróleo a partir de 2014, produto responsável por 96% das exportações do país e que financiava seus programas sociais (CORAZZA, MESQUITA, 2018).

A reeleição de Nicolás Maduro em pleitos sem transparência, considerados fraudulentos por grande parte da comunidade internacional, consolidou a visão do regime como uma ditadura. O resultado foi um isolamento diplomático que dificulta a resolução da crise. Organizações como a Unasul tentaram introduzir protocolos para lidar com a questão, no entanto, o próprio desmantelamento da organização implicou no fechamento dos canais de debate. Este vácuo institucional isolou ainda mais a Venezuela, levando os líderes regionais a optar por novos espaços, menos institucionalizados e menos custosos, para abordar a crise.

Essa substituição de mecanismos normativos por fóruns menos formais marca uma das principais características do Regionalismo Líquido na América do Sul (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2022). Em discrepância com o passado, busca-se estabelecer

relações voltadas ao comércio ou para abordar crises vigentes, abandonando a estrutura de integração anterior. Este contexto permitiu o surgimento de duas iniciativas para tentar preencher a lacuna deixada pelo esvaziamento da Unasul: o Grupo de Lima, focado na Crise da Venezuela, e o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), como um espaço de diálogo econômico (BARROS, GONÇALVES, 2021).

O Grupo de Lima (2017), focado em restaurar a democracia na Venezuela, optou por sanções econômicas para pressionar o governo (BRASIL, 2020). Conforme Barros e Gonçalves (2021), essa abordagem não produziu os resultados políticos esperados. Pelo contrário, as sanções acabaram por agravar a crise humanitária e aprofundar o isolamento da Venezuela.

O Prosul (2018), por sua vez, nasceu como uma iniciativa flexível e focada no 'compromisso com a democracia', mas que já surgiu fragmentada, excluindo a Venezuela e outros países (COLOMBO, 2019; BARROS, GONÇALVES, 2021). A crítica central é que esta não foi uma troca equivalente à Unasul, pois o Prosul não estabeleceu uma política estruturada ou planejamento de longo prazo. Sua única vantagem resumia-se à 'flexibilidade espacial', por não possuir sedes ou funcionários (COLOMBO, 2019).

O Grupo de Lima e o Prosul, enquanto tentativas de substituição, não alcançaram resultados significativos, refletindo diretamente o paradigma do Regionalismo Líquido (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2022). Esse paradigma é marcado por interesses desestruturados, planos de curto prazo e uma dificuldade de manutenção da agenda regional permanente. O Prosul, em particular, ilustra essa falha: ao contrário da Unasul, foi criado sem o potencial de ser uma instituição representante, justamente por não possuir objetivos formais duradouros (QUIROGA, 2020).

Para Barros e Gonçalves (2021), o fórum falha visivelmente em seu projeto de cooperação. Esse fracasso ficou evidente na incapacidade de construir uma estratégia regional para combater a Pandemia de Covid-19. Ao contrário da Unasul, que possuía um forte grupo de trabalho em saúde (SOUZA, 2018), o Prosul, com sua estrutura descentralizada e de baixa institucionalidade, não conseguiu promover acordos, fragilizando a região.

A crise nos processos de regionalização da América Latina não se limitou a prejudicar a gestão de casos como o da Venezuela ou da Pandemia de Covid-19. Ela também pode ter fragilizado os países locais em questões de soberania, como no caso de influências

estrangeiras no Golpe da Bolívia em 2019 (PRASHAD, 2019; ROSNICK, 2020; WEBER, 2020). Adicionalmente, essa crise pode ter contribuído para o aumento da presença econômica da China na região, consolidada como um destino para matérias-primas e produtos agrícolas locais (CARMO, 2020; BARRÍA, 2022).

Segundo Palestini (2019), uma refundação da Unasul poderia ser o caminho para rearticular o regionalismo sul-americano. Isso exigiria, no entanto, propostas normativas revisadas, a abertura de novos canais de diálogo e um mecanismo de ação efetivo com metas coletivamente delimitadas. O autor adverte, porém, que tal refundação depende de um país que assuma a liderança para enfrentar os graves problemas da América do Sul, como rotas ilegais de migração, narcotráfico, subindustrialização e crime organizado. Para Palestini (2019), essa nova organização não deveria se voltar meramente a atividades políticas e sociais. Ao invés disso, teria que buscar acordos internacionais de infraestrutura e cooperação em áreas tecnológicas e de segurança, articulando-se horizontalmente com atores influentes, como China, Ásia-Pacífico, Estados Unidos e União Europeia.

Em 2023, o Brasil, sob a administração Lula, sinalizou interesse em retomar as atividades da Unasul ao assinar sua readesão ao bloco. A expectativa era de que o bloco pudesse se restabelecer como uma plataforma para o projeto regional e, conseqüentemente, contribuir para a resolução dos problemas na Venezuela. O cenário, no entanto, desenrolou-se de forma contrária, principalmente após os resultados das eleições de 2024. As fortes críticas do governo brasileiro ao processo eleitoral e ao próprio Nicolás Maduro tornaram praticamente impossível estabelecer uma relação de confiança com o governo venezuelano.

Em um gesto simbólico desse esvaziamento, o prédio que antes era a sede da Unasul em Quito, Equador, foi ressignificado em 2023 pelo governo de Guillermo Lasso (2021-2023). A edificação foi convertida em um campus para a Universidade de Artes e Ofícios, um projeto focado na formação de trabalhadores e artesãos, refletindo a política governamental de priorizar a educação. Essa iniciativa transformou um símbolo da integração regional em um centro de desenvolvimento social para a população local (IELA, 2023). Apesar disso, a transformação do prédio significa também o desmantelamento da última estrutura física da Unasul, simbolizando o quão difícil é sua reestruturação no atual cenário internacional, ainda marcado por fortes disputas geopolíticas e ideológicas.

A sucessão de projetos de regionalização na América do Sul ainda é uma questão sem

resolução. Historicamente, projetos de integração regional foram essenciais para o progresso dos países, permitindo a articulação de objetivos comuns e o fortalecimento de seu peso diplomático. As consequências dessa paralisação e a dificuldade da criação de um novo bloco semelhante, mesmo diante de variações ideológicas recentes, demonstram que o paradigma do Regionalismo Líquido ainda dificulta a articulação entre líderes com perspectivas distintas sobre os objetivos da integração. Para superar os desafios contemporâneos, como as transformações geopolíticas da década de 2020, um projeto de regionalismo coordenado é crucial. Tal articulação poderia melhorar a posição sul-americana na arena internacional, facilitar a transição econômica e produzir resultados socioeconômicos transformadores para a região.

Como citar:

FAVA, João Roberto; ARANTES, Jacqueline Gobbi. O esvaziamento institucional da UNASUL e as transformações no Regionalismo Sul-Americano. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 100-108. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

BARRÍA, C. China: os 3 pilares da expansão do país na América Latina em 2 anos de pandemia de covid-19. BBC News Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59946976>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração do Grupo de Lima. Nota à imprensa n. 119, 2020.

BRICEÑO-RUIZ, J. Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, v. 40, n. 3, p. 573–594, dez. 2018.

CARMO, M. “ArgenChina”: por que a China desbancou o Brasil como maior parceiro comercial da Argentina. BBC News Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53862542>. Acesso em: 28 jul. 2025.

COLOMBO, S. Oito países assinam acordo para criação do Prosul, novo bloco sul-americano. *Estadão*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/vem-ai-onda-de-transformacoes-que-pode-nos-arrastar-diz-pinera-em-cupula.shtml>. Acesso em: 28 jul. 2025.

CORAZZA, F.; MESQUITA, L. Crise na Venezuela: o que levou o país ao colapso econômico e à maior crise de sua história. BBC News Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45909515>. Acesso em: 28 jul. 2025.

CORPI, S. O êxodo venezuelano que muda a face da América do Sul. *El País*, 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/08/internacional/1573170768_919898.html. Acesso em: 28 jul. 2025.

EXAME. Grupo de Lima não reconhece novo mandato de Maduro na Venezuela. *Exame*, 2019. Disponível em: <https://exame.com/mundo/grupo-de-lima-nao-reconhece-novo-mandato-de-maduro/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

FRIEDMAN, U. How Populism Helped Wreck Venezuela. *The Atlantic*, 2017. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/06/venezuela-populism-fail/525321>. Acesso em: 28 jul. 2025.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193–223, 2003.

INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS (IELA – UFSC). O Equador e o apagamento da Unasur. Disponível em: <https://iela.ufsc.br/o-equador-e-o-apagamento-da-unasur/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C.; SOUZA, L. E. S. Regionalismo Sul-Americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas. *Revista Tempo do Mundo*, São Paulo, n. 23, p. 94–122, ago. 2020.

MARIANO, K.; BRESSAN, R.; LUCIANO, B. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 2, 2022.

MARIANO, K.; RIBEIRO, C. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. *Revista Tempo do Mundo*, São Paulo, n. 23, p. 35–59, 2020.

MARIANO, K. Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Unesp, 2015.

MELLO, P. C. Renúncia de chefe expõe situação de penúria da Unasul. *Folha de S. Paulo*, 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuria-da-unasul.shtml>. Acesso em: 28 jul. 2025.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH*, v. 29, n. 3, p. 59–75, 2016. DOI: 10.1590/s0103-49792016000400005.

NEVES, B. C.; HONORÓRIO, K. Latin American regionalism under the new right. *E-International Relations*, 2019. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2019/09/27/latin-american-regionalism-under-the-new-right/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

OEA. Grupo de Trabalho da OEA para crise de migrantes e refugiados na Venezuela prevê êxodo venezuelano que pode chegar a 7 milhões de pessoas no início de 2022. Departamento de Imprensa da Organização dos Estados Americanos, 2021. Disponível em: https://www.oas.org/pt/centro_midia/nota_imprensa.asp?sCodigo=P-073/21. Acesso em: 28 jul. 2025.

PALESTINI, S. De Unasur a Prosur: ¿rebautizo o reforma? *Opinión Internacional*, 13 mar. 2019. Disponível em: <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/internacional/de-unasur-a-prosur-rebautizo-o-reforma/2019-03-13/064919.html>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PRASHAD, V. Bolivia's lithium and the urgency of a coup. *Brasil de Fato*, 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/11/12/article-or-bolivias-lithium-and-the-urgency-of-a-coup>. Acesso em: 28 jul. 2025.

QUIROGA, M. M. Estallido social en Chile 2019: participación, representación,

confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, n. 98, p. 3–25, Bogotá, 2020.

RIBEIRO, C. *Overlapping Regionalism e Proliferação de Instituições na América Latina: complementaridade e fragmentação nas agendas regionais*. 130 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2016.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*. Dordrecht: Springer, 2012. DOI: 10.1007/978-94-007-2694-9.

ROSNICK, D. The OAS accusation of electoral fraud against Evo Morales is bullshit — and now we have the data to prove it. *Jacobin*, 2020. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2020/09/oas-evo-morales-bolivia-coup-fraud-cepr>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.). *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Madrid: Fundación CIDOB, 2010. p. 87–134.

SOUZA, L. E. S. *O Brasil e o regionalismo sul-americano: o papel da Unasul na política externa do governo Rousseff (2011–2016)*. 156 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

UNASUL. *Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas*. Brasília, 23 mar. 2008.

WEBER, L. ‘Vamos dar golpe em quem quisermos’, diz Elon Musk, dono da Tesla, sobre a Bolívia. *Brasil de Fato*, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/25/vamos-dar-golpe-em-quem-quisermos-elon-musk-dono-da-tesla-sobre-a-bolivia>. Acesso em: 28 jul. 2025.

APROXIMAÇÃO BRASIL-MÉXICO NO GOVERNO LULA III: LIMITES, POTENCIALIDADES E IMPLICAÇÕES PARA O REGIONALISMO LATINO-AMERICANO

Beatriz Naddi

Professora adjunta da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)
Doutora em Relações Internacionais (IRI-USP, com sanduíche no El Colegio de México)
Membro do Observatório de Regionalismo (ODR)

A partir de 2023, as relações entre Brasil e México inauguraram um novo ciclo de aproximação. Depois de um quadriênio marcado pelo distanciamento – evidenciado pelo desengajamento regional do governo brasileiro anterior (PAES et al., 2023) – a posse de Luiz Inácio Lula da Silva para o seu terceiro mandato, a continuidade de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) e, posteriormente, a eleição de Claudia Sheinbaum à Presidência do México criaram uma convergência política rara. Sob administrações de centro-esquerda, os dois maiores mercados latino-americanos perceberam uma janela de oportunidade para reativar a cooperação bilateral, mitigar a fragmentação continental e adensar a autonomia regional em uma ordem global em transição.

Historicamente, o relacionamento bilateral alternou avanços pontuais e longos hiatos de neutralidade, condicionados por rotas de inserção internacional distintas: o Brasil concentrou-se na América do Sul, ao passo que o México priorizou a América do Norte e, mais tarde, a Aliança do Pacífico (NADDI, 2019). Mesmo em momentos de sintonia – como nos anos 1960, quando Adolfo López Mateos visitou Brasília defendendo uma aliança estratégica – choques internos frustraram o ímpeto cooperativo (OJEDA, 1976). Da mesma forma, durante os primeiros dois mandatos de Lula (2003-2010), marcados pelo ensejo integracionista pós-liberal e pós-hegemônico da onda rosa, o México, sob a administração dos panistas Vicente Fox (2000-2006) e Felipe Calderón (2006-2012), estava focado em seu projeto de integração norte-americano sob a ótica do regionalismo aberto, não havendo convergência político-ideológica suficiente para aproximar os países (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SANAHUJA, 2009).

O ciclo iniciado em 2023 carrega, então, essa memória e busca contornar limitações históricas. A partir da convergência político-ideológica estabelecida desde 2023, questiona-se se este não seria o cenário propício para a promoção de vínculos bilaterais mais profundos e do lançamento de uma liderança compartilhada na promoção da integração latino-americana.

No cerne deste relançamento das relações bilaterais está o fortalecimento da Comissão Binacional Brasil-México, hoje estruturada em cinco subcomissões permanentes – quatro tradicionais (Política; Econômica-Comercial; Cooperação Técnico-Científica; Cooperação Educacional-Cultural) e a nova Subcomissão de Assuntos Multilaterais, criada em 2024 (MRE, 2023; EMBAIXADA DO BRASIL NO MÉXICO, 2024). Já há, inclusive, propostas de mecanismo de salvaguardas comerciais e de grupos técnicos em saúde, habitação e igualdade de gênero.

Vale considerar que, para além da coordenação burocrática entre chancelarias, a Comissão Binacional Brasil-México opera como mecanismo de intermediação de preferências domésticas, convertendo demandas de grupos empresariais e de cooperação social em mandatos negociadores no plano externo. As subcomissões Econômico-Comercial e Técnico-Científica funcionam como pontos de entrada formais para associações industriais, câmaras de comércio, agências de promoção e comunidades epistêmicas, enquanto a subcomissão de Assuntos Multilaterais dá vazão a pautas de segurança alimentar, transição energética e proteção social trazidas por organismos e redes da sociedade civil.

Diplomaticamente, os contatos entre as lideranças de ambos os países se incrementaram significativamente, vide a presença da primeira-dama na posse de Lula em janeiro de 2023[1]. Em abril, a V Reunião da Comissão Binacional, copresidida por Marcelo Ebrard e Mauro Vieira, aprovou o Plano de Ação 2023-2024 e programou o “Ano Dual Brasil-México” para celebrar 190 anos de laços diplomáticos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Em setembro de 2024, Lula realizou visita de Estado à Cidade do México, participou de fórum empresarial e firmou memorandos setoriais com AMLO, antecipando a transição para a presidente eleita Claudia Sheinbaum (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2024). Já em abril de 2025, os dois governos coordenaram posições na Cúpula da CELAC, em Tegucigalpa, ocasião em que Lula propôs encontros empresariais anuais (AGÊNCIA GOV, 2025).

A resposta comercial foi rápida: o intercâmbio superou US\$ 14 bilhões em 2023, cifra recorde impulsionada por exportações brasileiras de aeronaves, carnes e máquinas, e por vendas mexicanas de automóveis, autopeças e eletrônicos (PAES et al., 2023). Destaca-se o contrato da Embraer para fornecer vinte jatos regionais à Mexicana de Aviación, sinalizando confiança mútua em setor de alta tecnologia. Aproveitando o momento, as chancelarias concordaram em modernizar o Acordo de Complementação Econômica n.º 53 (2002) e retomar as negociações de um acordo de livre-comércio abrangente – pauta paralisada desde 2015. Em paralelo, o setor empresarial criou um grupo de trabalho para facilitar investimentos cruzados, envolvendo a Confederação Nacional da Indústria, a ApexBrasil e o Conselho Empresarial Mexicano de Comércio Exterior.

Na esfera social, o intercâmbio apoia-se em experiências consolidadas de ambos os países. Segundo o Banco Mundial, 120 delegações estrangeiras – entre elas missões do então Ministério de Desenvolvimento Social do México – visitaram Brasília ainda em 2013 para conhecer a gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único (BANCO MUNDIAL, 2014). O tema retornou à pauta na V Reunião da Comissão Binacional, em abril de 2023, quando Brasil e México “destacaram a erradicação da pobreza e a segurança alimentar como prioridades convergentes e decidiram impulsionar cooperação técnica em programas de transferência de renda” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). No movimento inverso, o Ministério da Agricultura brasileiro enviou missão à Cidade do México, em novembro de 2024, e firmou Memorando de Entendimento com a Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Rural Agropecuario, a fim de trocar boas práticas em seguro agropecuário – política em que o modelo mexicano é referência regional (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA, 2024). Esses gestos reforçam a aposta conjunta em proteção social e resiliência rural como pilares de legitimidade doméstica e cooperação Sul-Sul.

A convergência projeta-se também no plano regional. O Brasil reingressou na CELAC em janeiro de 2023 e, ao lado do México, liderou iniciativas sobre transição energética e segurança alimentar, aprovadas na Cúpula CELAC-UE de julho daquele ano (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2023). Em 2025, Lula e Sheinbaum defenderam uma candidatura latino-americana unificada à Secretaria-Geral da ONU e a criação de força-tarefa humanitária para o Haiti. No mesmo plenário, Lula lançou a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza – iniciativa da presidência brasileira do G20 –, convidando os 33 países da CELAC a aderirem e informando que os primeiros projetos

seriam implementados no Haiti e na República Dominicana. O apelo articula-se ao Plano CELAC de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2024-2030, cuja execução foi reforçada pelos ministros da Agricultura em fevereiro de 2025. A combinação de reforma institucional – ao pleitear voz feminina e regional nas Nações Unidas – com ações concretas de combate à fome evidencia a liderança concertada Brasil-México dentro e fora da CELAC.

Outra frente ambiciosa é a aproximação entre Mercosul e Aliança do Pacífico. O lançamento, em 2024, do SME Policy Index da OCDE para a América Latina aprofundou o diálogo técnico entre os dois blocos, com ênfase em facilitação aduaneira e equivalência sanitária (OCDE, 2025). O esforço materializou-se em 27 maio 2025, quando Mercosul e Aliança do Pacífico assinaram um Acordo de Reconhecimento Mútuo dos programas de Operador Econômico Autorizado, reduzindo inspeções físicas e agilizando o despacho de mercadorias (ADUANA NEWS, 2025). Com base nesse avanço, o Brasil pretende levar a proposta de convergência normativa à sua presidência rotativa do Mercosul no segundo semestre de 2025, estimando que um entendimento com a Aliança possa abranger mais de 80% do PIB latino-americano sob regras comuns.

Ainda assim, apesar do entusiasmo, persistem limites estruturais. No plano diplomático, a política externa mexicana permanece orientada pela cláusula de não-intervenção e pela dependência comercial dos Estados Unidos (COVARRUBIAS, 1999). Mesmo governos de esquerda evitam confrontar Washington; por exemplo, AMLO manteve neutralidade na guerra da Ucrânia, enquanto Lula condenou a violação territorial, defendendo o diálogo (BURNI, 2023). A dissociação revela desencontros sobre o grau de autonomia frente às grandes potências.

Divergências econômicas também são expressivas. O México exporta manufaturados integrados a cadeias norte-americanas e apresenta abertura externa superior a 35% do PIB, enquanto o Brasil depende de commodities e registra abertura inferior a 20% (BANCO MUNDIAL, 2014a; 2024b). Fora do setor automotivo, poucos segmentos industriais são complementares, e a distância geográfica eleva custos logísticos. Esses fatores reduzem o apelo de um mercado comum profundo.

Geopolítica e identidade reforçam as barreiras. O Brasil, lusófono, persegue liderança sul-americana e projeção como potência emergente (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017), enquanto o México, hispânico, define-se como ponte entre Norte e Sul, preservando

a prioridade da relação com os EUA. A distância física dificulta o intercâmbio de pessoas, e agendas domésticas distintas – dos ataques ao Estado de direito no brasileiro à crise de violência mexicana – competem por recursos e atenção política.

Ademais, o calendário eleitoral adiciona riscos, haja vista o caráter perene e presidencialista, conforme Malamud (2005), que tende a ter as políticas externas latino-americana frente a integração regional. No México, as eleições de 2027 podem reconduzir coalizões pró-mercado, mesmo que alta popularidade do Morena indiquem certa solidez do partido na liderança do Executivo. Já no Brasil, o pleito de 2026 permanece incerto, com a redução dos índices de aprovação de Lula e a disputa de narrativas com forças bolsonaristas. Conforme Leiria (2023), a parceria não sobreviverá a mudanças bruscas se não estiver ancorada em instituições robustas e resultados tangíveis – advertência reiterada pela literatura sobre ciclos progressistas.

A reaproximação Brasil-México sob Lula III pode ser entendida, portanto, menos como um alinhamento episódico e mais como um esforço de recalibração estratégica em três planos analíticos interligados. No plano da política de poder, a convergência entre Brasília e Cidade do México constitui tentativa de ampliar a capacidade de influência latino-americana numa ordem internacional em transição, marcada por rivalidade sino-estadunidense e reconfiguração das cadeias globais de valor. Todavia, segundo Milani, Pinheiro e Lima (2017), o peso assimétrico da relação de cada país com os Estados Unidos cria “espaços de manobra” desiguais, limitando a coordenação em temas de alta sensibilidade, como segurança hemisférica. No plano socioeconômico-estrutural, os ganhos comerciais recentes (PAES et al., 2023) sinalizam complementaridades setoriais – notadamente aviação, agronegócio e energias renováveis –, mas permanecem condicionados por padrões produtivos distintos, graus de abertura díspares e infraestruturas logísticas pouco integradas. Sem uma agenda de convergência regulatória – semelhante à pactuada entre Mercosul e Aliança do Pacífico para operadores econômicos autorizados (ADUANA NEWS, 2025) –, essas complementaridades correm o risco de permanecer “nichadas”. Por fim, no plano institucional-normativo, a consolidação da Comissão Binacional como fórum de governança é crucial para transformar afinidades políticas conjunturais em esquemas de cooperação mais sólidos, envolvendo redes sociais e empresariais capazes de gerar custos de saída, como propõe a teoria da interdependência complexa (KEOHANE & NYE, 2012). Ou seja, iniciativas como a Comissão Binacional podem aumentar a resiliência de acordos em contextos eleitorais diversos.

Em suma, a atual reaproximação entre Brasil e México representa uma iniciativa promissora de recalibração estratégica, mas ainda envolta em incertezas estruturais, políticas e institucionais. A convergência progressista e o relançamento de mecanismos bilaterais, como a Comissão Binacional, configuram uma tentativa de superar a crônica fragmentação latino-americana por meio de uma liderança compartilhada e pragmática. Considera-se também a Comissão Binacional como um relevante foro de tradução de preferências domésticas fortalecendo a reaproximação bilateral. Contudo, para que essa retomada se consolide como um vetor de integração regional efetiva, será necessário ancorar a cooperação em resultados concretos, ampliar a institucionalidade do vínculo e enfrentar as assimetrias de inserção internacional, estrutura produtiva e orientação diplomática que historicamente distanciaram os dois países. Transformar afinidades conjunturais em compromissos duradouros exigirá, portanto, articulação política estável, engajamento multissetorial e disposição para construir consensos sustentáveis, mesmo em cenários de alternância de poder.

Notas

- [1] Vale destacar que o então presidente mexicano, AMLO, teria certa aversão a viagens internacionais, o que justifica o envio da primeira-dama. Por exemplo, ainda no início da presidência, AMLO se recusou a comparecer à Assembleia Geral das Nações Unidas e não foi ao G20 no Japão.

Como citar:

NADDI, Beatriz. A aproximação Brasil-México no Governo Lula III: limites, potencialidades e implicações para o regionalismo latino-americano. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 109-117. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

- ADUANA NEWS. Mercosur y Alianza del Pacífico suscribieron un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo para fortalecer la seguridad aduanera regional. 27 maio 2025. Disponível em: <https://aduananews.com/mercosur-y-alianza-del-pacifico-suscribieron-un-acuerdo-de-reconocimiento-mutuo-para-fortalecer-la-seguridad-aduanera-regional/>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- AGÊNCIA GOV (EBC). Lula propõe eventos empresariais Brasil-México em reunião com a Presidenta do país. 9 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/04/lula-propoe-a-presidente-claudia-sheinbaum-a-realizacao-de-eventos-empresariais-entre-brasil-e-mexico>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- BANCO MUNDIAL. Como reduzir a pobreza: uma nova lição do Brasil para o mundo? Washington, DC, 22 mar. 2014. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia>. Acesso em: 9 jul. 2025.
- _____. World Integrated Trade Solution – Brazil Trade Summary (2022). Washington, DC, 2024 b. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/BRA>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- _____. World Integrated Trade Solution – Mexico Trade Summary (2022). Washington, DC, 2024 a. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/MEX>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- BURNI, Aline. Latin America’s pragmatic ambiguity in response to Russia’s invasion of Ukraine. *The Progressive Post*, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://feps-europe.eu/latin-americas-pragmatic-ambiguity-in-response-to-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 10 jul. 2025.
- COVARRUBIAS, Ana. El problema de los derechos humanos y los cambios en la política exterior de México. *Foro Internacional*, Cidade do México, v. 39, n. 2, p. 385-417, 1999.
- EMBAIXADA DO BRASIL NO MÉXICO. Plano estratégico 2024-2027: relatório encaminhado ao Senado Federal. Cidade do México, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-mexico/documentos/plano-estrategico-2024-2027>. Acesso em: 9 jul. 2025.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 4. ed. Boston: Pearson, 2012.
- LEIRIA, Luís. América Latina vive segunda onda de “progressismo”: o que esperar da nova maré rosa? *Rede Anticapitalista*, set. 2023. Disponível em: <https://>

redeanticapitalista.net/441-2/. Acesso em: 9 jul. 2025.

MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur. an empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-164, fev. 2005. Disponível em: <<http://lasa-4.univ.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol40no1/Malamud.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina S. Brazil's foreign policy and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, Londres, v. 38, n. 5, p. 1059-1080, 2017. DOI: 10.1080/01436597.2016.1257900.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (Brasil). Brasil fortalece cooperação com o México em seguro rural agropecuário. Brasília, 4 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/brasil-fortalece-cooperacao-com-o-mexico-em-seguro-rural-agropecuario>. Acesso em: 9 jul. 2025.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil). Comunicado Conjunto – V Reunião da Comissão Binacional Brasil-México. Cidade do México, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-mexico/comunicado-conjunto-v-reuniao-da-comissao-binacional-brasil-mexico>. Acesso em: 9 jul. 2025.

NADDI, Beatriz W. M. A inserção contemporânea do México na América Latina: das crises diplomáticas à Aliança do Pacífico. *Brazilian Journal of International Relations*, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 167-191, 2019. DOI: 10.36311/2237-6984.

OCDE. Secretary-General's Report to Ministers on OECD Global Relations. Paris, 2025. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/events/2025/06/mcm/MCM-2025-Secretary-General-s-Report-to-Ministers-on-OECD-Global-Relation.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.

OJEDA, Mario. México y Estados Unidos en el sistema internacional. Ciudad de México: El Colegio de México, 1976.

PAES, Ana Claudia; SILVA, Bruno F. A.; SPAULONCI, Caio V.; et al. O México ainda nos dilemas do labirinto da solidão. *Boletim OPEB*, jul. 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2023/06/28/o-mexico-ainda-nos-dilemas-do-labirinto-da-solidao/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil). Durante visita oficial, presidente Lula participa da abertura do Fórum Empresarial Brasil-México. 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/10/durante-visita-oficial-presidente-lula-participa-da-abertura-do-forum-empresarial-brasil-mexico-2>. Acesso em: 9 jul. 2025.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (ed.). The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America. Dordrecht: Springer, 2012. p. 1-16.

SANAHUJA, José Antonio. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, v. 7, p. 11-54, 2009.

LOBBY AGRÁRIO, POLÍTICA AMBIENTAL E O ACORDO MERCOSUL-UE: A ATUAÇÃO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (CNA) (2024-2025)

Guilherme Fenício Alves Macedo

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

E-mail: g186209@dac.unicamp.br

Desde o início da década de 90, tem sido observada uma contínua mudança na estrutura produtiva no Brasil mediante a industrialização reconversiva e reprimarização exportadora, ocasionando uma nova caracterização da balança comercial dado o grande fornecimento de commodities (BACHA, 2015). Este realocamento do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) tem sido relacionado a consideráveis implicações na dinâmica doméstica entre forças sociais, as quais apresentam especificidades quando observada a representação política de interesses em determinados segmentos ou agendas. É desta perspectiva que Berringer e Granato (2022) partem em sua análise da política externa brasileira no processo de integração econômico regional, o Mercosul, e de como interesses de frações da classe burguesa estão diretamente associadas aos desígnios comportamentais da diplomacia brasileira no bloco.

No âmbito comercial, em especial do segmento do ciclo de cadeias produtivas no fornecimento de bens de baixo ou nula intensidade tecnológica, o crescimento da exportação de produtos agropecuários tem sido associado de forma correlata ao fortalecimento representativo da fração agrário-exportadora no âmbito institucional (BOITO JÚNIOR, 2023). Seu papel tem sido notável no complexo e antagônico arranjo de forças sociais no núcleo formador de decisões de políticas públicas, dentre as quais são orquestradas as decisões e diretrizes de ações externas do Brasil para o comércio intra e inter-regional (BERRINGER; GRANATTO 2022). Este fortalecimento político-econômico esteve visível não só na pujança com que tal fração de classe tem desempenhado na moldagem dos planos de ação e composição ministerial do Poder Executivo (BOITO JR, 2023), mas também na forma com que a representação de seus interesses no âmbito do Poder Legislativo tem sido endossados e veementemente defendidos nos debates públicos sobre acordos. É neste contexto que a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) tem agido de modo a intermediar os interesses do agronegócio nas instituições

políticas, especialmente o Congresso Nacional.

Ao considerar o debate sobre limitações constitucionais do Legislativo em política externa (ONUKI; OLIVEIRA, 1997), é possível observar que o papel desempenhado pelos parlamentos nacionais tem sido repensado diante de um dos mais eminentes regimes das relações internacionais contemporâneas: o regime internacional de mudança climática. Ao partir da agenda de desenvolvimento sustentável, é verificado que a diplomacia parlamentar tem assumido um espaço crescente na análise do grau de internalização e alinhamento institucional aos compromissos estabelecidos nos fóruns multilaterais do regime de mudança climática, sobretudo aqueles acordados nas Conferências das Partes (COPs), principal fórum da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Desta forma, a ação indireta Poder Legislativo nas agendas ambiental e econômico-comercial da política externa parte não só de impactos na formação da opinião pública internacional, mas também da moldagem do aparato legal que estrutura as relações Executivo-Legislativo.

Ao intercalar as agendas de meio ambiente e governança inter e intrarregional, a atividade parlamentar brasileira tem sido recorrentemente posta em destaque quando associada a dois eixos de ação: (i) a consolidação interna de políticas ambientais tomadas no cerne do Mercosul, e, sobretudo, (ii) às exigências e cobranças externas no âmbito das negociações comerciais entre o Mercosul e terceiros, em especial a União Europeia. O primeiro está associado ao processo de adaptação da governança regional em defesa ambiental a partir da orientação pelos princípios, regras, normas e protocolos decisórios constituídos nas COPs e nos relatórios finais das conferências ministeriais da OMC sobre sustentabilidade e comércio. O segundo tem gerado ainda mais mobilização pela sua pertinência ao debate público, uma vez que a questão ambiental no Brasil se tornou um ponto central no discurso oposicionista europeu em relação à abertura do mercado agrícola.

Esta é a questão que tem sido apontada como a suposta motriz temática para a atuação da diplomacia parlamentar brasileira quando a respeito dos processos de aprovação e ratificação do acordo Mercosul-União Europeia. Conforme discutido por Leal e Haddad (2024), o desenvolvimento sustentável se tornou uma das agendas mais caras a formação da opinião pública na UE ao longo das últimas décadas, angariando ainda mais espaço após o estabelecimento do Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal) em 2019, o qual visa

a neutralidade climática do bloco até 2050.

De Bièvre e Poletti (2020) discutem como a “agenda verde” tem servido como um incremento narrativo a intensa mobilização por parte dos produtores agrícolas europeus em sua posição contrária ao acordo Mercosul-UE, intercalando a irresponsabilidade ambiental dos países do Mercosul — especialmente do Brasil— ao sentimento de injustiça em função das exigências do bloco aos padrões de sustentabilidade impostos internamente. Estes grupos têm apontado que tais exigências não estão sendo demandadas ou frisadas no nível inter-regional das negociações comerciais, o que para De Bièvre e Poletti (2020) tem sido visto como um reforço à existente crítica europeia da concorrência comercial agrícola sul-americana. Apesar das diferentes razões que fundamentam suas bases, ambientalistas e críticos convencionais europeus têm convergido na posição de oposição ao acordo, seja pelo risco de agravamento da devastação ambiental na Amazônia, seja pela deslealdade dos compromissos ambientais e dos custos e ameaças econômicos-comerciais entre os blocos.

O oposicionismo europeu a abertura dos mercados no segmento de bens agrícolas tem desencadeado uma intensa atividade das associações cooperativas e entidades representativas no Brasil, cuja principal estratégia tem sido a então mobilização de atores governamentais de modo a consolidar o acesso ao mercado consumidor europeu —uma das principais promessas do empresariado brasileiro quanto ao Acordo Mercosul-UE. Esta leitura retoma a discussão proposta por Jessop (2018) de que a transnacionalização econômica tem despertado novas nuances nas relações de classes e frações de classe entre diferentes recortes espaciais, e que portanto está diretamente relacionada aos rumos atuais do processo de aproximação entre as experiências de integração econômica europeia e mercosulina.

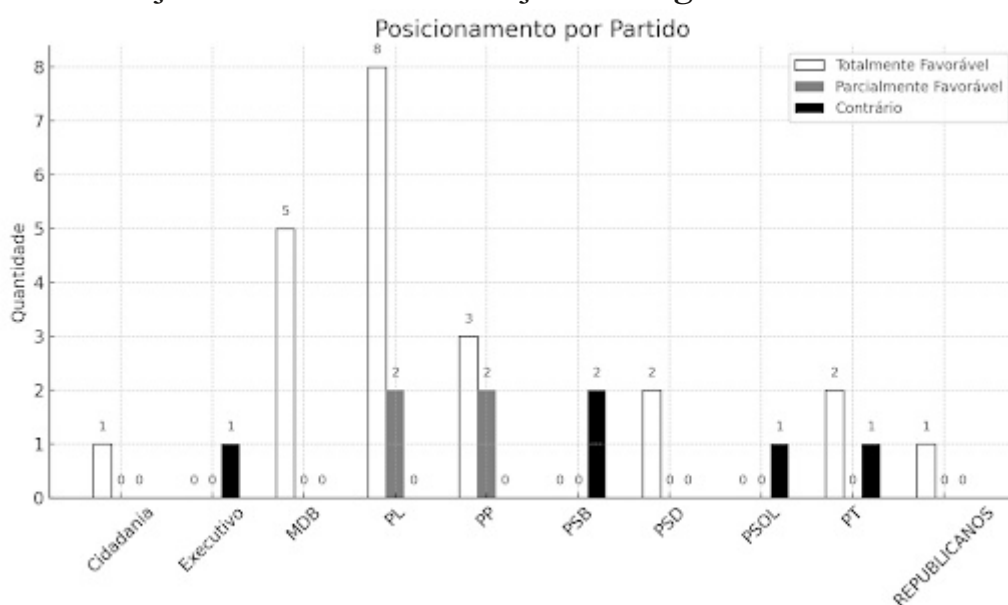
No entanto, tendo em vista que a moldagem do arcabouço legislativo e a avaliação do comportamento do Congresso Nacional são importantes indicadores de credibilidade externa quanto a consolidação políticas públicas para proteção ambiental, é necessário averiguar as interações entre entidades representativas do agronegócio e o Poder Legislativo no Brasil. Esta fundamentação aponta para a seguinte pergunta de investigação: De que maneira as associações e confederações empresariais têm atuado para a consolidação de um edifício normativo minimamente crível aos parâmetros internacionais de defesa ambiental endossados pelos atores da União Europeia?

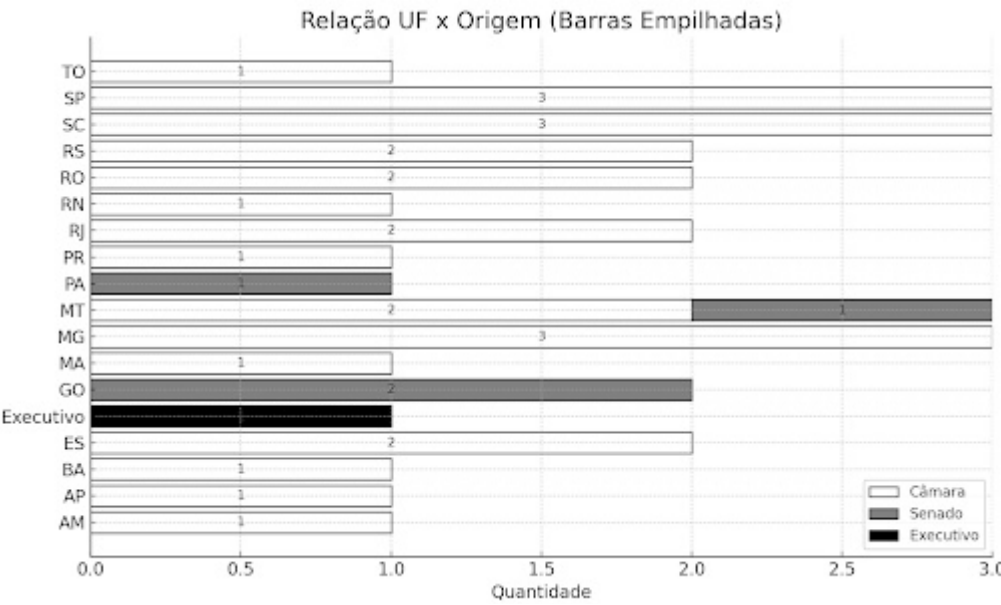
Sob a perspectiva de que as instituições parlamentares são arenas de embates

representativos de interesses de classes e frações de classe (JESSOP, 1990), há de se avaliar os posicionamentos de lobby da principal confederação intermediadora dos interesses fração agrário-exportadora brasileira — a CNA — na tramitação de matérias legislativas que versem mutuamente sobre políticas ambientais e questões de política externa pertinentes aos rumos da integração regional . Neste sentido, através da técnica de categorização temática da Análise de Conteúdo (AC) via o software Atlas TI, foram avaliados os documentos institucionais da CNA sobre a atividade legislativa brasileira de 2024 e 2025, então denominados de “Agenda Legislativa do Agro”. Posteriormente, foram selecionadas matérias legislativas alocadas na intersecção entre meio ambiente e relações internacionais, isto é, legislações condizentes ao Regime Internacional de Mudança Climática, portanto pertinente a atual conjuntura do acordo Mercosul-UE, buscando assim explorar tais posicionamentos relacionados a aspectos institucionais que permeiam a manifestação dos interesses setoriais desta fração.

Ao tomar conhecimento desta forma de análise, os gráficos a seguir apresentam o esboço geral das matérias apoiadas, total ou parcialmente, e contrárias pela CNA na agenda legislativa brasileira:

**Gráficos 1 e 2: Posicionamentos da CNA em relação às matérias por partido;
Relação entre UF e Instituição de origem das matérias**





Fonte: Elaboração própria com base em CNA (2024; 2025).

Dentre as matérias cujos posicionamentos da confederação foram de apoio total ou parcial são observadas as seguintes Projetos de Lei (PLs) e Projetos de Decreto Legislativos (PDLs) em tramitação sistematizadas no seguinte quadro.

Quadro 1: Matérias em Tramitação Apoiadas pela CNA[1] referente ao Regime Internacional de Mudança Climática

Matéria e Tipo de Apoio	Objetivo
PL 5.174/2023 (Apoio Total)	Cria o Programa de Aceleração da Transição Energética (Paten) cujo foco central é a adoção de uma política fiscal atrelada ao custo social das emissões de carbono, com o objetivo de viabilizar financiamento para ações públicas estratégicas voltadas à mitigação do aquecimento global. O programa também prevê a inclusão de fontes fósseis como formas de energia sustentáveis financiáveis.
PL 364/2019 (Apoio Total)	Visa a consolidação das atividades desenvolvidas em áreas primárias ou secundárias de preservação, possibilitando a aplicação dos conceitos do Código Florestal nas áreas de campos de altitude, flexibilizando o limite de vegetação primária e secundária para garantir a regularização de atividades produtivas existentes.
PL 7.611/2017 (Apoio Total)	Propõe a exclusão da obrigação do Ato Declaratório Ambiental (ADA) no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).
PL 2159/2021 (Apoio Total)	Denominada "Lei Geral do Licenciamento Ambiental", propõe alterar os processos de licenciamento. Entre as demais mudanças, autoriza a feitura de licenças por meio digital, dispensando, nesse momento, a apresentação de estudos técnicos aprofundados, como o EIA-RIMA, isto é, o permite o autolicenciamento.
PL 2088/2023 (Apoio Total)	Exige que os bens importados disponibilizados no mercado brasileiro cumpram padrões ambientais compatíveis com os vigentes no Brasil.
PL 1406/2024 (Apoio Total)	Proíbe o governo brasileiro de propor ou assinar acordo internacional com cláusulas ambientais que restringem a exportação de produtos brasileiros sem que os países signatários adotem medidas de proteção ambiental equivalentes.
PDL 352/2024 (Apoio Total)	Altera a regulamentação da Lei de Crimes Ambientais e impõe sanções administrativas consideradas desproporcionais aos proprietários rurais. O decreto amplia o escopo da legislação ao criar embargos coletivos, suspensões de licenças e restrições administrativas sem exigência de nexo causal ou direito à ampla defesa.
PL 5482/2020 (Apoio Parcial)	Institui o chamado Estatuto do Pantanal, cujo objetivo é disciplinar a conservação e exploração sustentável do bioma Pantanal.
PL 1.282/2019 (Apoio Parcial)	Altera o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) para permitir, nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) dos imóveis rurais, a construção de reservatórios de água para irrigação, incluindo toda a infraestrutura associada a esse uso.
PL 1712/2015 (Apoio Parcial)	Propõe a adoção de medidas de restrição à importação de café verde de países que não atendem a normas ambientais equivalentes às do Brasil, a concorrência externa.

Fonte: Elaboração com base no Congresso Nacional (2025) e CNA (2024; 2025).

A partir da sistematização de matérias apoiadas pela CNA, observa-se que as legislações que inter cruzam as arenas de política ambiental e externa de considerável impacto para as negociações inter-regionais apresentam predominante associação a atores e legendas da bancada ruralista, os quais estão diametralmente opostos ao sentido de produção legislativa da bancada ambientalista no que tange a políticas ambientais. Este embate entre grupos parlamentares em torno do futuro da política ambiental brasileira pode ser analisado mediante a leitura da representação de forças sociais antagônicas sobre formas de produção, distribuição e consumo nos segmentos econômicos agropecuários. Esta leitura permite observar a ação do lobby agrícola brasileiro como caracterizada pelo corporativismo e patronagem, designando e apoiando a posição de atores parlamentares no sentido de endossar a representação dos interesses da fração agroexportadora da burguesia brasileira. Os interesses dos distintos segmentos produtivos que compõem este grupo apresenta perfil conflitivo quando deparada com grupos parlamentares de forças sociais subrepresentadas na dinâmica da política ambiental brasileira: trabalhadores rurais, povos originários, associações científicas, ambientalistas e quilombolas

Dentre as posições contrárias apresentadas pela CNA, foi possível identificar as seguintes matérias: as PLs 3.961/2020, 4203/2019, 5085/2020 e a Mensagem (MSC) 209/2023. Quanto ao PL 3.961/2020, de autoria dos Deputados Alessandro Molón (PSB-RJ) e Talíria Petrone (PSOL-RJ), esta proposta visa decretar o estado de emergência climática em todo o território nacional, instituindo a meta nacional de neutralização das emissões de gases de efeito estufa até 2050, bem como prevê a criação de políticas para a transição sustentável (Câmara dos Deputados, 2025). Segundo a CNA (2024), a oposição a esta matéria se justificou pois tal “altera protocolos já previstos na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas”, logo acaba:

responsabilizando e penalizando o setor produtivo e a sociedade brasileira como se responsáveis fossem pela alteração climática mundial. Cabe lembrar que o Brasil representa apenas 2,9% das emissões mundiais, além de possuir um ativo ambiental extenso e carbono estocado sem comparação no mundo (CNA, 2025, p. 30).

Com mesmo teor, a CNA justificou sua oposição a aprovação da MSC 209/2023 do Poder Executivo sobre a adesão do Brasil ao Acordo de Escazú, que define orientações para o acesso à informação ambiental, o engajamento da sociedade e o acesso à Justiça em temas ecológicos na América Latina e no Caribe. Para a confederação, a oposição se dá em virtude

de que esta “impõe novas obrigações que podem ampliar a burocracia e dificultar processos ambientais, impactando o setor produtivo”. Para a CNA (2025, p. 56), a matéria pode reverberar na “insegurança jurídica e aumento da judicialização, sem trazer benefícios adicionais ao arcabouço normativo já existente”.

A posição de lobby da CNA foi também contrária às PLs 4203/2019 e 5085/2020 e a PLP. A primeira, de autoria do Sen. Jorge Kajuru (PSB-GO) propõe a suspensão, por dez anos, das autorizações para desmatamento no bioma Cerrado, permitindo exceções apenas para atividades de utilidade pública, interesse social ou com impacto ambiental reduzido. De acordo com a CNA (2025, p. 27), “os efeitos deste projeto de lei não foram definidos em um estudo de impacto regulatório e conflitam com normas ambientais, em particular com o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)”. Já a segunda, proposta pelo Dep. Nilto Tatto (PT-SP), institui a exigência de licenciamento ambiental para projetos de irrigação com potencial impacto ambiental. Segundo a CNA (2024, p. 84), a oposição a esta matéria se deu porque já se encontra em “tramitação no senado o PL 2159/2021, já aprovado na Câmara dos Deputados, que trata exclusivamente de licenciamento ambiental para as atividades econômicas e de interesse do país” .

Neste íterim, a partir dos dados apresentados, é possível concluir que os posicionamentos de lobby da CNA tem ido no sentido de flexibilizar e enfraquecer o arcabouço normativo nacional referente a consecução de metas do Regime Internacional de Mudança Climática, cuja a internalização é inquestionavelmente caro ao futuro do acordo comercial Mercosul-UE. Diante disso, é possível observar evidências de uma contradição comportamental da fração agrário-exportadora brasileira no processo de estreitamento econômico-comercial entre os blocos. Por um lado, é constatada sua posição crítica ao histórico protecionismo agrícola europeu em função da alta concorrência dos produtos agrícolas mercosulinos, sobretudo do Brasil. Por outro lado, é notável a existência de uma intensa mobilização da principal entidade intermediadora dos interesses do agronegócio para promover desmonte institucional e legal da proteção da política ambiental brasileira. Esta contradição comportamental segue retroalimentando a crítica europeia de desigualdade de compromissos e exigências ambientais entre o Mercosul e a UE.

Notas

- [1] A seleção das matérias em tramitação foi realizada a partir da busca sistemática nos documentos oficiais da CNA sobre a atividade legislativa nos referidos anos. Estes documentos foram organizados em seções temáticas, englobando capítulos de ‘Meio Ambiente’ e ‘Relações Internacionais’. A partir disso, por meio do instrumento metodológico, foram codificadas as matérias que apresentassem ao menos um dos seguintes critérios de associação: Alterações na Política Ambiental Brasileira; Aprovação de Tratados referentes a Meio Ambiente; Aspectos Ambientais e de Desenvolvimento Sustentável no Sistema de Comércio Exterior brasileiro.

Como citar:

MACEDO, Guilherme Fenício Alves. Lobby, Meio Ambiente e Integração Regional: A Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Agenda Legislativa do Agro Brasileiro (2024-2025). **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 118-127.
ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

BACHA, Edmar. O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. RJ: Editora José Olympio, 2015.

DE BIÈVRE, Dirk; POLETTI, Arlo. Towards explaining varying degrees of politicization of EU trade agreement negotiations. *Politics and Governance*, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 243-253, 2020.

BERRINGER, Tatiana; GRANATO, Leonardo. Mercosul e o bloco no poder no Brasil e na Argentina. *Crítica Marxista*, Campinas, v. 29, n. 55, p. 81-90, 2022.

BOITO JR, Armando. Os Conflitos de classe na recente história política do Brasil. *Princípios*, [S. l.], v. 42, n. 166, p. 9–30, 2023.

CNA. Agenda legislativa do Agro 2025. Brasília, DF: CNA, 2025.
_____. Agenda legislativa do Agro 2024. Brasília, DF: CNA, 2024.

CONGRESSO NACIONAL. Matérias legislativas. 2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias> . Acesso em: 25 jul. 2025.

JESSOP, Bob. State theory: putting the capitalist state in its place. Pennsylvania: Polity, 1990.

_____. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. Escalas espaciais, reescalamentos e estabilidades: lições e desafios para a América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, p. 276-325, 2018.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. *Papéis Legislativos*, [S.L.], v. 8, n. 1, p. 1-20, 2007.

LEAL, Alan; HADDAD, Eduardo. The Political Economy behind Trade and Land Use: Legal Amazon in the EU-Mercosur Free Trade Agreement. São Paulo: NEREUS, 2024.

POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO: OS CASOS DE GUSTAVO PETRO E LULA DA SILVA

Miguel Ángel Burgos Giraldoi

Profissional em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Javeriana de Bogotá, Colômbia. Atualmente, é pesquisador na consultoria Control Risks e participou de diversos projetos financiados pela Fundação Konrad Adenauer, na Alemanha, sobre questões ambientais e de segurança regional. Possui experiência na publicação de artigos e documentos de política sobre segurança ambiental, política externa colombiana e política de defesa na América Latina.
E-mail: gbumiguel@gmail.com

A América Latina tem sido o epicentro de transformações políticas significativas nos últimos anos, caracterizadas pela oscilação ideológica de seus líderes e pela constante criação de mecanismos de cooperação. Brasil e Colômbia são dois países importantes na região devido às suas economias, populações e recursos, o que lhes conferiu um papel de liderança de caráter secundário nas Américas. A chegada do líder progressista e ex-guerrilheiro Gustavo Petro à presidência da Colômbia e o retorno do sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva ao Brasil levantaram a possibilidade de convergência entre dois governos que defendem causas semelhantes no cenário internacional. O crepúsculo de seus mandatos já se aproxima, e é pertinente questionar seu alcance na integração de suas agendas aos contextos regional e global no início da segunda década do século XXI. Portanto, este artigo busca destacar as características das políticas externas de Petro e Lula e analisar em que medida conseguiram articular uma agenda comum que fortaleça a integração regional e sua projeção internacional.

É importante começar descrevendo certas características da política externa do presidente colombiano Gustavo Petro, cujo mandato era esperado como disruptivo desde sua eleição em junho de 2022 como o primeiro presidente de esquerda da história colombiana. Após três anos no cargo e quase 75% de seu mandato cumprido, sua gestão no Ministério das Relações Exteriores tem sido caracterizada por um esforço pessoal para posicionar o presidente como líder internacional de "um Sul geográfico versus um Norte global escravizador e predador" e por uma certa falta de clareza quanto às prioridades e linhas de ação da política externa do país (OCAMPO, 2025).

Além disso, segundo Pastrana, Velosa e Vera (2023), essa liderança tem buscado se

envolver em diversas questões "sem um centro de gravidade claro ou uma base sólida" em questões como o combate às mudanças climáticas com base na descarbonização das economias e a mudança na abordagem antidrogas. Um exemplo disso foi a cúpula de emergência do Grupo de Haia, convocada pelo presidente Petro para supostamente reduzir o escopo de ação de Israel em suas operações em Gaza e impedir os atos genocidas de Israel em Gaza (CUETO, 2025). Essa cúpula resultou em uma declaração conjunta na qual 32 países do Sul Global se comprometeram a ativar mecanismos legais para tentar bloquear o envio de armas e qualquer tipo de apoio às ações de Israel na Faixa de Gaza. No entanto, Penagos (2025) afirma que o impacto dessa declaração é limitado e não tem efeito material sobre o conflito devido à limitada capacidade de influência internacional do grupo. Este é apenas um exemplo de como a liderança que Petro busca projetar no exterior contrasta com as reais capacidades materiais da Colômbia, afetadas pela crescente violência e pela crise política que abala o país.

Por outro lado, uma característica marcante da administração Petro no plano interno tem sido a alta rotatividade de seu gabinete, que em menos de três anos acumulou mais de 52 ministros e 126 vice-ministros. Em particular, o Ministério das Relações Exteriores foi ocupado por três titulares: Álvaro Leyva, Luis Gilberto Murillo e José Luis Gutierrez e a Laura Sarabia, que deixaram o cargo em meio a tensões políticas, controvérsias e divergências com o presidente (VALÊNCIA, 2025).

Por outro lado, o retorno do presidente brasileiro Lula ao Palácio do Planalto em janeiro de 2023 representou uma revitalização da política externa do país após o mandato de Jair Bolsonaro. Bolsonaro havia colocado o gigante sul-americano em uma posição de "pária internacional" em função de suas políticas isolacionistas, da priorização de relações bilaterais com o Norte Global em detrimento do multilateralismo voltado ao Sul Global, além de suas posturas negacionistas em relação às mudanças climáticas e à COVID-19 (DOS SANTOS; TOKIKAWA, 2024).

Assim, o terceiro mandato de Lula tem sido caracterizado até o momento pelo desejo de retomar a liderança que exerceu em mandatos anteriores em questões como a promoção de políticas ambientais e o combate às mudanças climáticas. Além disso, o seu governo tem recorrido ativamente a diversas organizações multilaterais e fóruns internacionais para avançar sua agenda junto a países do Sul Global e da região. Entre as principais ações, destacam-se o impulso ao fortalecimento da CELAC e da UNASUL, ao mesmo tempo em

que busca manter relações estáveis e pragmáticas com aliados tradicionais, como os Estados Unidos e países europeus (RIBEIRO; MALAMUD & SCHENONI, 2024).

No entanto, as intenções de liderança do presidente também foram prejudicadas por condições internas e externas que dificultam sua consolidação como líder relevante na hierarquia global que ele já foi. Internacionalmente, o cenário global atual tem sido caracterizado pela intensificação de conflitos como as guerras na Ucrânia e em Gaza, pelo aumento das tensões no Oriente Médio e pela imprevisibilidade das políticas do presidente dos EUA, Donald Trump. Esse contexto tem gerado instabilidade e incerteza, além de fomentar a hostilidade e a polarização globais, dificultando o estabelecimento de posições de neutralidade e autonomia que caracterizaram os mandatos anteriores de Lula (AYUSO; GRATIUS, 2024).

No entanto, a abordagem "amigo de todas as nações" de Lula, que garante a paz, o meio ambiente e o multilateralismo, tem sido duramente criticada por suas ações inconsistentes que questionam a verdadeira direção da política externa brasileira, como sua abordagem a certas ditaduras e sua relativização dos valores da democracia e do direito internacional (CHARLEAUX, 2025). Um artigo da *The Economist* (2025) classificou a política externa de Lula durante seu terceiro mandato de "incoerente", chegando a descrevê-la como "hostil" ao Ocidente, citando, por exemplo, sua decisão de evitar um encontro com o presidente Trump. Ao mesmo tempo, ele fez declarações confusas e ambíguas sobre o papel da Rússia no conflito com a Ucrânia, defendendo que o Brasil poderia atuar como mediador, apesar de não dispor de capacidade material para desempenhar esse papel em escala internacional.

No âmbito interno, Lula carece do boom econômico e da popularidade do início do século XX, que lhe deram ampla margem de manobra. Hoje, o presidente e seu partido enfrentam um Brasil polarizado, ainda se recuperando do escândalo de corrupção da Odebrecht. Assim, apesar de ter alcançado avanços importantes, como a retomada de políticas públicas progressistas e uma redução significativa da pobreza extrema, a agenda do governo avança com dificuldade, e a reforma agrária está praticamente paralisada. Isso levou, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) a realizar diversas mobilizações e ocupações em todo o país ao longo do ano, como forma de expressar seu descontentamento com a falta de avanços significativos nessa área (LOPES, 2025).

Considerando as características de ambos os mandatos, é possível identificar diversas oportunidades e desafios compartilhados pelos dois governos, entre os quais se destacam os pontos a seguir. Em relação às oportunidades, ambos os líderes expressaram interesse em fortalecer os laços com a região da Ásia-Pacífico, especialmente com a China. Lula tem reiterado o interesse do Brasil em estreitar laços com seus parceiros do BRICS, enquanto Petro tem buscado fortalecer sua aproximação com o bloco por meio de ações como sua adesão ao Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS, que considera uma plataforma que permite maior autonomia e equidade na tomada de decisões para as economias do Sul Global (EL PAÍS, 2025).

Nesse sentido, ambos os países poderiam articular ações comuns para facilitar uma melhor integração com as economias do outro lado do Pacífico. Cabe destacar que essa aproximação, que busca diversificar as alianças entre Colômbia e Brasil, está sendo questionada por parceiros atlantistas tradicionais de ambos os países, como os Estados Unidos e a União Europeia.

Como contrapartida a essa ênfase no Sul Global, no que se refere aos Estados Unidos, Petro tem enfrentado múltiplos atritos com o governo de Trump, entre eles as tensões geradas pelas deportações naquele país, a redução de quase metade da ajuda econômica que o país norte-americano fornece à Colômbia e as convocações de seus respectivos embaixadores para consultas após o escândalo gerado pela suposta tentativa de golpe de Estado liderada por Leyva e apoiada por políticos americanos (SÁNCHEZ, 2025).

Lula, por sua vez, também se distanciou do governo americano, priorizando outras alianças alinhadas às suas posições revisionistas em relação à ordem internacional. No entanto, o conflito na Ucrânia endureceu as medidas de Trump contra a Rússia, levando-o a ameaçar impor tarifas de 100% ao país eurasiático caso um acordo de paz com a Ucrânia não seja alcançado em 50 dias, e também a ameaçar China, Índia e Brasil com sanções secundárias por serem parceiros russos. Portanto, isso parece ser uma tentativa de pressionar o Brasil a romper laços com regimes ditatoriais como Rússia, China e Irã e a se alinhar irrestritamente ao bloco atlantista de democracias (ZUPELLO, 2025).

Outro ponto de sinergia entre os dois governos é a liderança no combate às mudanças climáticas e na transição para energias limpas, que buscam promover internacionalmente. Ambos os líderes têm buscado organizar importantes cúpulas sobre questões ambientais: Petro liderou a COP 16 sobre Biodiversidade em Cali, e Lula sediará a COP 30 sobre

mudanças climáticas em Belém. Nessas cúpulas, os presidentes não apenas priorizaram a importância desse tema em suas agendas, como também enviaram uma mensagem clara ao realizar esses eventos em pequenas cidades cercadas por biodiversidade, exibindo a riqueza da fauna, flora e recursos de seus países.

Essas semelhanças são ainda mais evidentes pelo fato de que, pela primeira vez na história, dois líderes progressistas estão à frente dos poderes executivos de ambas as nações sul-americanas. Isso abre a oportunidade de formar um bloco ao lado de outras democracias lideradas por presidentes progressistas, como Claudia Sheinbaum no México ou Gabriel Boric no Chile. No entanto, diferenças em nuances ideológicas, prioridades políticas e relações com diversos atores do sistema internacional têm dificultado a coesão e a ação unificada entre esses países latino-americanos.

Assim, a liderança de Petro e Lula no plano internacional, que busca defender causas semelhantes, como as energias renováveis ou a proteção da Amazônia, oscila constantemente entre a cooperação e a competição para demonstrar que são referência em relação a outros países do Sul Global, em um ambiente geopolítico e financeiro volátil que limita consideravelmente suas margens de atuação (PASTRANA; VELOSA & VERA, 2023).

Por fim, cabe destacar que as políticas externas dos dois países tradicionalmente têm prioridades geográficas distintas e, portanto, a integração não tem sido um objetivo central para seus líderes. A Colômbia, por sua vez, concentra-se principalmente na região andina e nos acordos bilaterais com os Estados Unidos, a União Europeia e os países-membros da Aliança do Pacífico, enquanto o Brasil prioriza o sistema MERCOSUL e seus parceiros. Naturalmente, ambos os países aprofundaram seus laços com aqueles com laços econômicos mais estreitos e, mesmo que quisessem aprofundar o comércio e os investimentos bilaterais, isso seria difícil devido às regras comunitárias da Comunidade Andina (CAN) e do MERCOSUL (PASTRANA; VELOSA & VERA, 2023).

Em suma, as políticas externas dos presidentes Gustavo Petro e Lula da Silva demonstraram importantes convergências para além de sua liderança progressista, como a defesa da justiça climática, da paz e do multilateralismo. Ambos buscaram posicionar seus países como líderes no Sul Global, buscando maior autonomia em relação à ordem internacional ocidental, e também se comprometeram a diversificar suas alianças estratégicas por meio de laços mais estreitos com a Ásia, especialmente com a China. Da

mesma forma, o contexto geopolítico global e as condições internas limitaram consideravelmente o escopo de ação de seus líderes, resultando em objetivos ambiciosos de política externa, difíceis de alcançar, dadas suas capacidades materiais e posição na hierarquia internacional.

Ambos os presidentes expressaram interesse em fortalecer os laços com os países latino-americanos como parte do Sul Global por meio da CELAC, mas seu foco geográfico principal é a região andina, no caso de Petro, e o Mercosul, no caso de Lula. Além disso, os conflitos na Ucrânia e em Gaza parecem intermináveis, e sua intensificação aumentará a hostilidade entre os líderes globais. Brasil e Colômbia precisarão assumir uma posição mais clara em um contexto que não deixa espaço para posições ambíguas, e suas decisões afetarão suas alianças estratégicas nos próximos anos. A convergência sem precedentes de presidentes progressistas nas duas nações sul-americanas representa diversas oportunidades que ainda têm potencial inexplorado e que, ao trabalharem juntas, podem ampliar seu limitado espaço de manobra internacional em questões como justiça ambiental ou uma mudança na abordagem das políticas antidrogas.

Como citar:

GIRALDO, Miguel Ángel Burgos. Política externa, integração e cooperação: Os casos de Gustavo Petro e Lula da Silva. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 128-135. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

AYUSO, A.; GRATIUS, S. El proyecto internacional del Brasil de Lula: un juego de equilibrios entre el Sur Global y el Norte Atlántico. *Nota Internacional CIDOB*, n. 301, fev. 2024. Disponível em: <https://www.cidob.org/publicaciones/el-proyecto-internacional-del-brasil-de-lula-un-juego-de-equilibrios-entre-el-sur>

CHARLEAUX, J. P. A política externa de Lula e Amorim é um unicórnio. *Nexo Jornal*, 1 jul. 2025. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/governo-lula-politica-externa-opinioao-critica-charleaux>

CUETO, J. C. Qué busca Petro al celebrar en Colombia una conferencia internacional "de emergencia" sobre Gaza e Israel. *BBC News Mundo*, 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/articles/cp86p87vyngo>.

DOS SANTOS, R. B.; TOKIKAWA, H.H. Relação Brasil e Atlântico Norte sobre o governo Lula III. In: SEIXAS CORRÊA, A. C.; RIBEIRO, M. (orgs.). *A política externa do terceiro governo Lula: o retorno do Brasil ao mundo*. Brasília: Editora Vez e Voz, 2024. p. 33–68. Disponível em: <https://even3.blob.core.windows.net/even3publicacoes-assets/book/2024092112145428452apoliticaexternadoterceirogovernolulaoretornodobra.pdf>.

EL PAÍS. Colombia se suma al Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS en medio de la creciente tensión con Estados Unidos. 19 jun. 2025. Disponível em: <https://elpais.com/america-colombia/2025-06-19/colombia-se-suma-al-nuevo-banco-de-desarrollo-de-los-brics-en-medio-de-la-creciente-tension-con-estados-unidos.html>

LOPES, J. Lula tem agenda com MST após cobrança sobre reforma agrária. *CNN Brasil*, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/julliana-lopes/politica/lula-tem-agenda-com-mst-apos-cobranca-sobre-reforma-agraria/>

OCAMPO, S. Política exterior a la deriva. *El Espectador*, Bogotá, 14 jul. 2024. Disponível em: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/sergio-ocampo-madrid/politica-exterior-a-la-deriva/>.

PASTRANA, E.; VELOSA, E.; VERA, D. Política exterior colombiana: la agenda de Gustavo Petro. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung (KAS) e Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2023. ISBN: 978-628-95772-6-6.

PENAGOS, Juan Pablo. Así piensan Colombia y los países del Grupo de La Haya limitar el margen de acción de Israel sobre Gaza. *El Tiempo*. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/asi-piensen-colombia-y-los-paises-del-grupo-de-la-haya-limitar-el-margen-de-accion-de-israel-sobre-gaza-3471938>

RIBEIRO, P.F.; MALAMUD, A.; SCHENONI, L. L. Lula's New Foreign Policy:

Revisiting Overstretch or Restraining after the Sprain? CEBRI-Journal, Brasília, n. 12 (out-dez 2024), p. 169–177. Disponível em: <https://cebri.org/revista/en/artigo/184/lulas-new-foreign-policy>

SANCHEZ, G. Petro, Trump y la ruptura con Estados Unidos. Razón Pública. Disponível em: <https://razonpublica.com/petro-trump-la-ruptura-estados-unidos/>

THE ECONOMIST. Brazil's president is losing clout abroad and unpopular at home: Luiz Inácio Lula da Silva put Brazil on the map, but he hasn't adapted to a changed world. The Economist, 3 julho 2025. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2025/07/03/brazils-president-is-losing-clout-abroad-and-unpopular-at-home>

VALENCIA RÍOS, B. F. ¿Qué implicaciones tienen para Colombia los constantes cambios de canciller? El Colombiano, Medellín, 19 jul. 2025. Disponível em: <https://www.elcolombiano.com/colombia/implicaciones-para-colombia-de-los-cambios-de-canciller-EJ27952327>.

ZUPELLO, M. La encrucijada de Lula entre los BRICS y el riesgo de recibir sanciones por su postura sobre Putin. Infobae, 17 jul. 2025. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/07/17/la-encrucijada-de-lula-entre-los-brics-y-el-riesgo-de-recibir-sanciones-por-su-postura-sobre-putin/>

DA LIDERANÇA AO ISOLAMENTO: O IMPACTO DA POLÍTICA AMBIENTAL DOMÉSTICA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2019–2022)

Paulo Henrique Salmazo de Souza

Doutorando do PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará. Membro do Grupo de Pesquisa NERI – Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e do Grupo de Pesquisa: Constitucionalismos, Democracias e Políticas Públicas (CONDEPPU) UNEMAT- CNPq. Advogado e Professor da UNEMAT

Raimundo Nonato Cunha de França

Graduado em Ciência Política e Direito pela Universidade Federal do Acre. É mestre e doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006). É professor Adjunto na Universidade do Estado de Mato Grosso. Tem experiência na área de Ciência Política e Sociologia Política. Líder do Grupo de Pesquisa: Constitucionalismos, Democracias e Políticas Públicas (CONDEPPU) UNEMAT- CNPq. É professor do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola; do Mestrado Intercultural e do Programa de Mestrado em Sociologia da Universidade Federal do Mato Grosso. Editor-chefe da Revista de Ciência Política, Direito e Políticas Públicas - POLITI(K)COND

A partir do movimento histórico da criação de direitos humanos universais, as constituições nacionais trataram de estabelecer em seus textos valores e princípios universalmente estabelecidos. A Constituição Federal de 1988 representou um significativo avanço com relação às demandas da sociedade contemporânea trazendo em seu texto uma principiologia constitucional inovadora e o alcance a temas que antes fora destinada pouca relevância como a proteção do meio ambiente e a salvaguarda dos direitos indígenas (Mazzuoli, 2007; Cançado Trindade, 2015) (MAZZUOLI, 2007; CANÇADO TRINDADE, 2015).

A configuração da sociedade contemporânea como uma sociedade de risco traz consigo diversos desafios a serem superados. O desenvolvimento econômico vem acompanhado de um processo de degradação da biosfera e psicosfera, levando o homem a destruir as próprias defesas ambientais, fato que têm acarretado diversas catástrofes naturais, mudanças climáticas, etc (LOUREIRO, 2010). Apesar dos modernos instrumentos de proteção ambiental estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro, suas eficácias esbarram em problemas de ordem social, como por exemplo a desigualdade e a necessidade de inclusão social. Esse problema deve ser enfrentado através de políticas públicas que leve em consideração um processo de crescimento econômico que promova a distribuição dos benefícios a toda população. Embora o paradigma do Estado logístico, o qual relaciona a inserção do Brasil no contexto hegemônico do liberalismo, juntamente com uma política

de desenvolvimento nacional seja uma tentativa a partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a realidade está longe daquilo que se pretendia (CERVO, 2003).

No âmbito das relações internacionais, merece destaque a partir da década de 90, as discussões, acordos, tratados etc., relacionados aos direitos humanos e ao meio ambiente. Somado a isso, a aplicação de maneira objetiva dos princípios fundamentais e sua eficácia horizontal, proporcionou que os direitos fundamentais como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se projetassem nas pautas das relações exteriores (SARLET, 2009). Merece destaque nesta década a adesão formal do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos e Pactos da ONU e OEA, além da participação na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena no ano de 1993. Como consequência desses avanços nos direitos humanos e pela constitucionalização do direito ambiental, sendo este considerado como direito humano fundamental, o Brasil adquire protagonismo nestas pautas, estando a frente de agendas como a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro (Eco-92), da agenda 21 e o Quadro de Mudanças do Clima (Protocolo de Kyoto), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em 2012, marcando os 20 anos da conferência da Eco-92 etc. (PECEQUILO, 2009; TEREZO, 2011; PIOVESAN, 2013).

Partido do entendimento de Milani e Pinheiro (2013), as relações exteriores passam a ser vistas como política pública. Nesse sentido, os autores afirmam que: “reconhecemos que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam em coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.30). Neste contexto, a política pública da proteção ambiental anda de mãos dadas com a atuação dos ministérios das relações exteriores, sendo uma política de natureza global. Assim sendo, há uma influência e inter-relação entre as duas políticas, gerando efeitos no contexto nacional e internacional, sendo de extrema relevância o aprofundamento no estudo de ambas as políticas de Estado.

Em 2018, Bolsonaro foi eleito por meio de uma coalizão de centro-direita que incluiu os liberais, o agronegócio, religiosos católicos e evangélicos e os chamados Bolso-Olavistas, este último grupo, entretanto, foi a força política que norteou as políticas do governo em seu primeiro e segundo ano de mandato. A dimensão política-social-cultural imprimiu marcas no governo como o antiglobalismo, o anticomunismo, a postura pró Estados

Unidos e conservadora. Desta feita, a política externa brasileira foi pautada na relação bilateral com os Estados Unidos, sobretudo na relação pessoal entre Bolsonaro e Donald Trump, bem como na aproximação de países com governos de extrema direita como Polônia, Hungria etc (PECEQUILO, 2021).

Nesse contexto, Ernesto Araújo foi indicado como Ministro das Relações Exteriores do Brasil, encarregado de promover uma verdadeira reforma na tradição brasileira nas relações exteriores pautadas em princípios e valores como a construção do multilateralismo, a defesa dos direitos humanos etc., e na tentativa de inserção do Brasil como ator relevante a partir de uma política externa autônoma. A gestão de Araújo foi marcada pelas pautas culturais/religiosas, como a luta contra o comunismo e contra o globalismo. O primeiro aspecto diz respeito à luta contra a ideologização denominada pelos “olavistas” como marxismo cultural e a segunda diz respeito à defesa do unilateralismo por meio do nacionalismo e em detrimento dos regimes multilaterais. A luta contra o denominado “globalismo” é, na verdade, uma busca por uma ruptura da ordem internacional liberal estabelecida pelos Estados Unidos no período pós-guerra fria, o que representa um retorno ao nacionalismo e a reafirmação de valores conservadores (ARAÚJO, 2019).

Seguindo essa cartilha, o primeiro ato do presidente na política internacional foi a visita de Bolsonaro aos Estados Unidos, no intuito de reafirmar a parceria estratégica fundamentada na polarização e no populismo conservador. Entretanto, essa relação bilateral proposta ocasionou diversas concessões sem as devidas contrapartidas, como a não exigência de vistos para entrada de americanos no Brasil, a cedência da base de Alcântara aos Estados Unidos e a candidatura do Brasil ao ingresso à OCDE, onde se estabelece como um dos requisitos para o ingresso brasileiro, a renúncia do status de país em desenvolvimento (PECEQUILO, 2021). Na América Latina o Brasil também seguiu a cartilha americana de contraofensiva ao projeto combinado de relação Sul-Sul. Destarte, o Brasil promoveu o desmonte de organizações como Unasul e Celac, substituindo-os pelo Pró-Sul, pensado para ser o organismo Sul-Americano que proporcionaria a unidade entre os países de direita na região (CASARÕES, 2021).

Do mesmo modo, o Brasil contribuiu para o esvaziamento de instituições multilaterais, especialmente a OMC, arena em que os Estados Unidos vinham sofrendo diversas derrotas para promoção de seus interesses. Na crise global acarretada pela pandemia da Covid 19, o Brasil se recusou a participar de acordos globais para acesso às vacinas junto a ONU e OMS,

bem como se recusou a adotar medidas propostas por estes fóruns internacionais. Hirst e Maciel (2022, p.10) explicam um pouco sobre esse negacionismo adotado pela gestão de Araújo, afirmando as consequências da política adotada no período, afirmando que “em consonância com o negacionismo de Bolsonaro, o Itamaraty se distanciou do seu papel inovador para propostas normativas e colaboração nos âmbitos Norte-Sul e Sul-Sul, passando a mero defensor de ideologias sobre o papel da ciência na política”.

A política externa brasileira para o meio ambiente também foi marcada pela denominada “nova política externa brasileira”. Essa política externa estabeleceu a primazia dos interesses nacionais em detrimento de soluções globais para problemas como o clima e o desmatamento. Por meio dessa abordagem ideológica, o movimento ambientalista é denominado de “ambientalismo ideológico”, sendo que este faria parte de uma estratégia de dominação por parte das elites globalistas. Nesse sentido, o “marxismo cultural” inclui como uma de suas ferramentas esse tipo de ambientalismo, o qual é perpetuado por meio das instituições multilaterais e por meio de organizações não governamentais (CASARÕES, 2021).

Somado a isso, o governo brasileiro abriu mão de sediar a 25ª Conferência do Clima em 2019 que acabou ocorrendo em Madri. O chanceler brasileiro sempre deixava claro que as discussões multilaterais sobre o tema não seria prioridade para o Brasil, salientando sempre que diversas medidas nestes fóruns visavam a contenção do agronegócio brasileiro que têm se mostrado cada vez mais competitivo no mercado internacional (AZZI; SOPROJO; BRANCO, 2021).

Desta feita, as medidas adotadas pelo Ministério das Relações Exteriores no período de sua gestão foram pensadas para convergir com todas as demais áreas do governo. Merece destaque a grande convergência da política externa para o meio ambiente com a política ambiental nacional adotada nos primeiros dois anos do governo Bolsonaro. Em 2019, tomou posse como ministro do meio ambiente, Ricardo de Aquino Salles, tendo sua gestão marcada por diversas condutas que geraram críticas dentro e fora do país. No período de janeiro de 2019 a junho de 2022, os desmatamentos e queimadas atingiram índices históricos, acompanhados de diversas desregulamentações de regras ambientais. Somado a isso, a gestão do Ministro foi marcada pelo desaparecimento de órgãos de fiscalização como IBAMA e ICMBio, bem como a diminuição da participação civil em órgãos colegiados de proteção ambiental (MENEGASSU; BRAGANÇA, 2021).

Com estas ações, o Brasil perdeu seu protagonismo internacional conquistado por décadas com participações de destaque como na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ECO-92 e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a RIO+20, ambas realizadas na cidade do Rio de Janeiro. Em 2015, o Brasil assumiu compromisso de implementar a Agenda 2030 e os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) estabelecidos na Assembleia Geral das Nações Unidas, entendendo que esse compromisso emana dos princípios e valores estabelecidos na própria Constituição Federal, sendo, portanto, uma política de Estado e não de governo. As ações do governo no que diz respeito à política ambiental colocaram o Brasil na condição de pária internacional, proporcionando vários reflexos nas relações exteriores e obstando a agenda internacional de proteção ambiental.

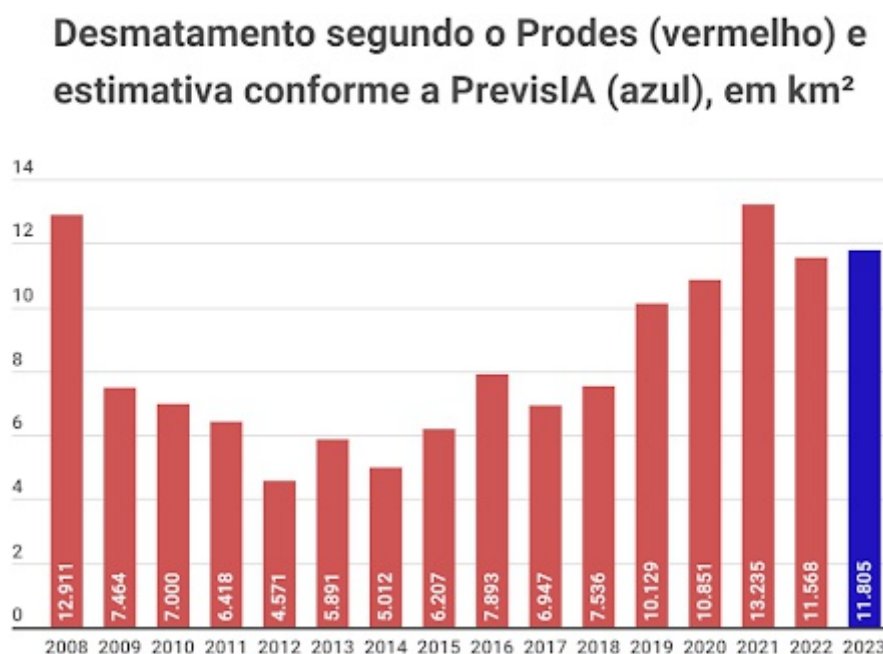
A célebre frase de Salles “[...] Onde passa um boi, passa uma boiada”, proferida em reunião de ministros de Estado no intuito de buscar desregulamentações na área ambiental, reflete bem o que de fato foi a política ambiental adotada por seu ministério. Entre elas, o enfraquecimento do poder de fiscalização e sanção de órgãos de proteção ambiental como IBAMA e ICM-Bio, sendo que para este último, a tentativa foi de extinção do órgão.

Notabilizou-se no período a tentativa de enfraquecimento do teor punitivo de legislações como a Lei da Mata Atlântica e criação de áreas de preservação permanente, a redução do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) de 96 para 23 membros e também o enfraquecimento por meio de extinção de órgãos colegiados de fiscalização como Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg), o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen), O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), a Comissão nacional da Biodiversidade (Conabio) e a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), (Menegasse; Bragança, 2021).

Autoridades do governo que se manifestaram frente aos alarmantes números foram desqualificadas pelo ministro e pelo próprio presidente, sendo contestados os números apresentados pelo INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) e pelo IPCC (Painel Intergovernamental de Mudança do Clima), fatos que levaram ao pedido de demissão do cargo de diretor do INPE (HIRST; MACIEL, 2022). Ricardo Salles pediu demissão do cargo em junho de 2021, sob forte pressão da oposição, empresários e até de alguns setores da base governista. A gestão de Salles, como já mencionado, produziu diversas marcas negativas ao governo e foi ao encontro da política externa para o meio ambiente proposta.

Conforme supramencionado, a política externa brasileira e a política ambiental nacional no período em questão merecem ser analisadas de forma conjunta, haja vista o viés ideológico sob os quais ambas foram estabelecidas nos dois primeiros anos do governo. Os impactos dessa nova política externa brasileira e da política ambiental nacional merecem séria reflexão, pois promoveu graves consequências na seara nacional e também internacional. Com este intento, abaixo alguns gráficos que demonstram alguns dos efeitos da política ambiental nacional no período:

Gráfico 1: Índice de desmatamento dos últimos 16 anos



Fonte: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (2023). Dados coletados em de 5/12/23.

Na simples interpretação do gráfico, fica claro a influência da política ambiental implementada por Salles na mudança brusca da tendência da diminuição e estabilização do desmatamento na Amazônia, alcançando em 2021 o pico desta nova tendência.

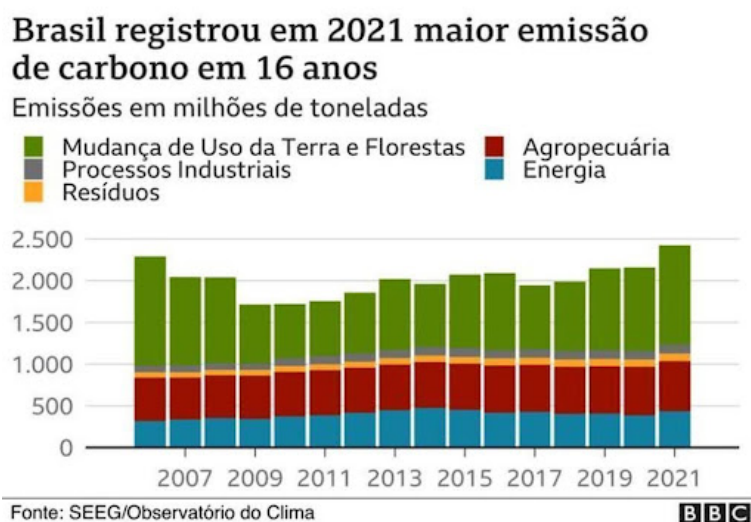
Gráfico 2: Relação entre diminuição de autos de infração ambiental e aumento do desmatamento



Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2023). Dados coletados em 5/12/23.

No gráfico acima, observa-se a intrínseca relação entre a diminuição da aplicação dos autos de infração e o consequente aumento de índices de desmatamento. Fica claro que as várias ações que promoveram o sucateamento da estrutura de fiscalização do IBAMA encorajou a exploração ilegal da Amazônia, bem como o aumento das taxas de queimadas não somente na Amazônia, mas também no Cerrado.

Gráfico 3: Índices de emissão de carbono nos últimos 16 anos



Fonte: Observatório do Clima (2023). Dados coletados em 5/12/23.

Vale a pena salientar que não somente o desmatamento, mas também a emissão de carbono por meio do aumento das queimadas atingiu o maior pico dos últimos 16 anos. Observa-se que o enfraquecimento da estrutura de fiscalização do IBAMA, juntamente de

outros órgãos como o ICMBio, somados às políticas de desregulamentação e a diminuição do quadro de servidores contribuíram diretamente para estes números. Os Estados campeões de queimadas e desmatamentos foram os que possuem em seu território a Amazônia Legal como Mato Grosso, Amazonas, Pará e Acre. Estas unidades da federação são também as que possuem grandes fronteiras entre o agronegócio e a Amazônia legal, consubstanciando-se no grande desafio de estabelecer os limites do primeiro sobre este último.

No que diz respeito à “nova política externa brasileira”, o período sob gestão de Ernesto Araújo foi marcado pela consolidação do Brasil como pária internacional. A denominada “luta contra o globalismo” promovida pelo Chanceler promoveu na verdade a exclusão do Brasil das principais discussões globais e dos principais órgãos multilaterais.

Para Araújo, o presidente Donald Trump era o único estadista capaz de livrar o mundo do globalismo e de perpetuar a civilização ocidental e por isso, se alinhou com Trump contra o “globalismo”, expondo o Brasil ao mesmo constrangimento por ele proposto. O negacionismo ambiental de Araújo pautava-se na ideia de que o ambientalismo se traduziria na realidade em uma construção ideológica para os interesses do globalismo e que o verdadeiro interesse internacional era de tomar posse sobre a Amazônia brasileira (ARAÚJO, 2020). Do mesmo modo, afastou o Brasil das principais discussões multilaterais sobre o tema, relegando o país que, outrora, encabeçavam as discussões sobre a temática, à total exclusão nestes fóruns. Pode ser citado como exemplo a exclusão do Brasil da Cúpula do Clima promovida pela ONU em 2020, cúpula que serviu de preparação para a Conferência do Clima, a COP 26.

O abandono das arenas multilaterais para discussões sobre meio ambiente e clima, para além do aspecto ideológico, ocorreu devido a influência de setores do agronegócio, os quais temem que a agenda ambiental atrapalhe de alguma forma seus interesses. A conduta do Brasil em sua política externa para o meio ambiente e sua política ambiental interna serviu ainda de justificativa por parte dos europeus para a não conclusão do Acordo União Europeia e Mercosul que há anos vinha sendo discutido e que se traduzia em uma das principais metas do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (HIRST, 2022).

Para além das diversas consequências acima citadas, é difícil mensurar seus efeitos a longo prazo. A tendência de desmatamento, a desregulamentação de setores econômicos relacionados ao meio ambiente e a perda de protagonismo do Brasil na questão ambiental

acarretam consequências que não são fáceis de serem amenizadas e podem levar décadas para serem revertidas. No campo político, a polarização entre esquerda e extrema direita não garante uma política de estado para a questão ambiental no contexto interno e internacional, podendo ser alterada a depender do grupo que ascenda ao poder. Portanto, apesar de ser possível a identificação de algumas consequências, somente o tempo nos dará respostas mais claras deste fenômeno.

Pode-se afirmar por meio da análise da política ambiental brasileira no recorte temporal proposto, que a mesma proporcionou consequências estruturais na política externa brasileira, estabelecendo o meio ambiente como um dos alicerces desta nova agenda, haja vista a relevância internacional e estratégica do tema. Nesse sentido, os resultados internos conduzidos pela política ambiental no período, conduziu o Brasil a um grande constrangimento diplomático, impedindo-o de continuar exercendo liderança na governança ambiental e nas discussões multilaterais entre as nações do norte e sul global, bem como o papel de mediador de compromissos climáticos e desenvolvimento sustentável. Portanto, a política ambiental brasileira do período, caracterizada pelo enfraquecimento institucional, pela desregulamentação de normas de proteção e pelos elevados índices de desmatamento influenciou negativamente a atuação brasileira no cenário internacional.

O Brasil perde a credibilidade e capacidade de exercer influência em pautas internacionais históricas e passa de liderança à pária ambiental no contexto internacional, fato que fica demonstrado quando da sua exclusão da cúpula do Clima em 2020, evento preparatório para a COP 26 realizada no mesmo ano. Do mesmo modo, a atuação interna na temática ambiental serviu de argumento para a não ratificação do Acordo Mercosul-União Europeia, acordo que representa um dos grandes objetivos da política externa brasileira na área econômica. Dessa maneira, a dimensão ambiental deixou de ser um instrumento de inserção internacional brasileira e se transformou em uma barreira diplomática e comercial, prejudicando diversos setores da economia, principalmente aqueles ligados ao agronegócio.

Em suma, a análise revela que a política externa brasileira do período em análise foi diretamente influenciada pela política ambiental doméstica, reposicionando o Brasil em seu papel de liderança internacional em áreas como a governança ambiental. Esse reposicionamento, conforme demonstrado, decorreu não apenas de questões de ordem

diplomáticas, mas principalmente de decisões estratégicas que redirecionaram a política ambiental até então vigente para uma nova abordagem de cunho nacionalista e contrária ao regime internacional ambiental vigente.

Como citar:

SOUZA, Paulo Henrique Salmazo de; FRANÇA, Raimundo Nonato Cunha de. Da Liderança ao Isolamento: O Impacto da Política Ambiental Doméstica na Política Externa Brasileira (2019–2022). **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025, p. 136-147. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ernesto. A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019/ Ernesto Araújo. - Brasília: FUNAG, 2020.

AZZI, Diego; BRANCO, Luis Gustavo; SOPRIJO, Gabriel. Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: Da Formação do Conceito de Desenvolvimento Sustentável à Atuação de Jair Bolsonaro. Revista O Cosmopolita. V. 8, n. 1, jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ocosmopolitico/article/view/54448>. Acesso em 15.12. 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil. Org: Andrea Giovannetti. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.p.15-16.

CANÇADO, TRINDADE. Antônio Augusto. Direito Internacional e Direito Interno: Sua Interação na proteção dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/introd.htm>. Acesso em 10/01/2015, p.2.

CASARÕES, Guilherme; FARIAS, Debora Barros leal. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: farright populism and the rejection of the liberal international order”. Cambridge Review of International Affairs. Pensamiento Próprio, 49-50. 2019. Ano 24. Disponível em.: <https://www.tandfonline.com/loi/ccam20>. Acesso em 05.12.2023.

BARNETT, M. (2021). Change in or of global governance? International Theory, 13(1), 131-143

HIGGOT, Richard. "Globalism, Populism and the Limits of Global Economic Governance". Journal of Inter Regional Studies: Regional and Global Perspectives, 1, 2-23, 2018

HIRST, Mônica; MACIAL, Tadel. A Política Externa do Brasil nos Tempos do Governo Bolsonaro. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/A_POLITICA_EXTERNA_DO_BRASIL_NOS_TEMPOS_DO_GOVERNO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/A_POLITICA_EXTERNA_DO_BRASIL_NOS_TEMPOS_DO_GOVERNO%20(1).pdf). Acesso 13.12.2023

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. Reordenamento Global e Crise do Multilateralismo. Rio de Janeiro, Coleção CEBRI/KAS, 2020.

LOUREIRO, Violeta Refkalesfsky. Desenvolvimento, Meio Ambiente e Direito dos Índios: Da Necessidade de um novo Ethos Jurídico. Revista de Direito GV. São Paulo.

6(2). P. 503-526. Jul-Dez/2010.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional do Meio ambiente. *Revista Amazônia Legal de Estudos Sócio-jurídico- ambientais*. Cuiabá, ano 1, n.1, p.169-196, jan-jun. 2007.

MENEGASSI, Duda; BRAGANÇA, Daniele. Os 30 Meses de Ricardo Salles a frente do Ministério do Meio Ambiente. *O Éco*. Publicado em 23.06.2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/os-30-meses-de-ricardo-salles-a-frente-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em 13.12.2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). *Revista Brasileira de Política Internacional*, São Paulo, SP, v. 64. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/PksmBqv6mmZFkPDfxCgVDqm/?lang=en>. Acesso em 11.12.2023.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Internacional Constitucional*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 6º ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TEREZO, Cristina Figueiredo. A atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2011. p. 26-81

