

EXPEDIENTE

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA UFSM

REITOR

Paulo Afonso Burmann
Luciano Schuch (Vice-Reitor)

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS CCSH

Mauri Leodir Löbler (Diretor)
Vanderlei José Ghilardi (Vice-Diretor)

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Reisoli Bender Filho (Chefia)
Thomaz Francisco Silveira de Araujo Santos
(Chefia substituta)
Luciany Abreu de Mello (Secretária)

EQUIPE EDITORIAL

EDITOR-CHEFE

José Renato Ferraz da Silveira

EDITORES CONVIDADOS - V.12 N.01

Augusto C. Dall'Agnol (UFRGS)
Ian R. Batista (UFPE)
Thales L. Carvalho (UFMG)

COMITÊ EDITORIAL

Ademar Pozzatti Junior (UFSM)
Arthur Coelho Dornelles Jr.(UFSM)
Bruno Hendler (UFSM)
Günther Richter Mros (UFSM)
Reginaldo Teixeira Perez (UFSM)

EDITORA DE REVISÃO

Denise Valduga Batalha (IFFar)

ASSISTENTE DE EDITORAÇÃO

Magnus Kenji Hiraiwa (UFRGS)

PARECERISTAS - V.11 N.02

Me. Agustina Salvati (UTDT, Argentina)
Dr^a. Aline Contti Castro (UFPB)
Me. Bruno do Vale Novais (UFBA)
Me. Bruno Haeming (PUC-MG)
Dr. Enrique Natalino (UFMG)
Me. Jéssica Fernandes (UFMG)
Dr^a. Joséli F. Gomes (UFSM)
Dr. Junior I. Bourscheid (UFRGS)
Dr^a. Larlecianne Piccolli (UFRGS)
Dr. Lucas Mesquita (UNILA)
Dr. Mario Valente (IBMEC)
Me. Nayanna Moura (UFPE)
Dr. Pedro Brancher (UERJ)
Me. Polianna Almeida (UFPB)
Me. Raul C. Nunes (UFRGS)
Dr. Reginaldo Teixeira Perez (UFSM)
Dr. Rodrigo Albuquerque (UFS)
Dr^a. Tatiana Berringer (UFABC)
Me. Vinícius Santos (UFMG)
Me. Yulieth Martinez (UFMG)



CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Fuccille (UNESP)
Ana Maria Evans de Carvalho (Georgetown University, EUA)
Augusto Teixeira Jr. (UFPB)
Chris Landsberg (University of Johannesburg, Africa do Sul)
Carmen Lícia Palazzo (UniCEUB)
Claire Delfini Viana Cardoso (Colégio Politécnico UFSM)
Clarissa Franzoi Dri (UFSC)
Daniel Lena Marchiori Neto (FURG)
Diego Trindade d'Ávila Magalhães (UFG)
Eduardo Lopes Cabral Maia (UFSM)
Fabiano P. Mielniczuk (UFRGS)
Fernando José Ludwig (UFTO)
Filipe Luís de Vasconcelos Romão (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal)
Frédéric Louault (Sorbonne Nouvelle Paris, França)
Geisa Cunha Franco (UFG)
Héctor Luis de Saint-Pierre (UNESP)
Hermenegildo Avelino (Universidade Agostinho Neto, Angola)
Hilário Simões Cau (Instituto Superior de Relações Internacionais, Moçambique)
José Manuel Damião Soares Rodrigues (Universidade de Lisboa, Portugal)
Juliano Cortinhas (UnB)
Larlecianne Piccolli (ISAPE)
Layla I. A. Dawood (UERJ)
Márcia Mieko Morikawa (Universidade Timor Loraso'e, Timor-Leste)
Mariana Kalil (ESG)
Mónica Martínez (UFRR)
Oliver Stuenkel (FGV)
Oswaldo Dehon Roque Reis (Ibmec – BH)
Pedro Caridade Freitas (Universidade de Lisboa, Portugal)
Peter Vale (University of Johannesburg, Africa do Sul)
Thiago Moreira de Souza Rodrigues (UFF)

Nota: Os trabalhos assinados exprimem conceitos da responsabilidade de seus autores, coincidentes ou não com os pontos de vista da redação da Revista. Todos os direitos Reservados: Proibida a reprodução total ou parcial, sem a prévia autorização do GTAP, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos ou videográficos. Vedada a memorização e/ou recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de quaisquer partes desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e §§, do Código Penal, cfe. Lei nº 6.895, de 17-12-1980) com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 122, 123, 124 e 126, da Lei nº 5.988 de 14-12-1973, Lei dos Direitos Autorais).

EDITORIAL

A nuvem de palavras-chave da Revista InterAção fornecida pelo Open Journal System apresenta destaque para: Mercosul, América do Sul, Brasil e Argentina. Desde 2010, quando foi fundada, a InterAção tem uma preocupação central com questões relacionadas à integração regional sul-americana e latino-americana, sobretudo como legado indireto do antigo Mestrado em Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria.

Diante do 30º aniversário da criação do Mercosul, coube aos editores convidados organizar o dossiê temático em torno da integração regional sul-americana em tempos de cólera. As páginas que se seguem apresentam contribuições inéditas expressivas para a área de estudo sobre integração regional.

De forma sumária, os editores convidados confeccionaram uma apresentação que excede, em termos positivos, os requisitos básicos de uma apresentação convencional. Per se, a apresentação que abre este número especial é uma contribuição *suis generis*.

Similarmente, a entrevista inédita, concedida pela profª. Drª. Diana Tussie aos editores convidados, desnuda aspectos relevantes em torno da área de estudo a partir das lentes da principal expert em integração regional.

Os cinco artigos que compõem esse número especial perpassam diferentes temáticas sobre a integração regional. Em tempos turbulentos, a academia sul-americana soube, repetidamente, engajar-se em questões sensíveis a nossa integração. É o que os autores desse dossiê fazem, especialmente a partir da avaliação retrospectiva crítica e delinhamento de possíveis soluções para o atual cenário.

Por fim, esse número especial provê, seguramente, excelentes análises para os nossos assíduos leitores.

Uma ótima leitura!



PROF. DR. JOSÉ RENATO FERRAZ DA SILVEIRA
 <https://orcid.org/0000-0001-7751-7583>
Editor-chefe Revista InterAção
<https://periodicos.ufsm.br/interacao>

DOSSIÊ

A Integração Sul-Americana em
Tempos de Cólera: Haverá Futuro
para o Mercosul?

Augusto C. Dall'Agnol²

Ian R. Batista³

Thales L. Carvalho⁴

APRESENTAÇÃO: A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA EM TEMPOS DE CÓLERA¹

INTRODUCTION: THE SOUTH AMERICAN INTEGRATION
IN THE TIME OF CHOLERA



INTRODUÇÃO

O aniversário de trinta anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) é uma ocasião especial para refletirmos sobre os rumos da integração regional sul e, em alguma medida, latino-americana. Celebrar a importância da integração regional rememorando seu processo histórico de constituição é ferramenta útil para avaliarmos sua atuação no presente e projetarmos sua institucionalidade no futuro. Sua história reflete a trajetória e os rumos desses processos, tornando o bloco um importante marco de aproximação regional.

Em um mundo que assistia ao final da Guerra Fria e à emergência do suposto “fim da história” (FUKUYAMA, 1992) liberal, democrático e

ocidental, o Mercosul buscou a inclusão dos países do Cone Sul na nova ordem em formação. Nesse período, o chamado “Regionalismo Aberto” predominou na América Latina, com a criação também de outras instituições em outras sub-regiões, como o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a Comunidade Andina de Nações (CAN)⁵. À época, a integração regional tinha como principal objetivo integrar as economias da região a um comércio global mais livre, contribuindo com uma cadeia produtiva mundial sem barreiras nacionalistas. E esse objetivo também se refletiu no bloco, sendo uma maneira encontrada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai de participarem do fenômeno denominado por Ianni (1996) de globalismo, cooperando em aspectos comerciais e produtivos

¹ Os autores agradecem a Pedro Txai Brancher, Yulieth Martínez e Vinicius Santos pelas valiosas contribuições feitas à contextualização histórica e à análise bibliométrica contidas nessa apresentação.

² Mestre e Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vice-Presidente do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). augusto.dallagnol@ufrgs.br  <https://orcid.org/0000-0002-6658-4470>

³ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Auxiliar I de Relações Internacionais no Centro Universitário Estácio do Recife. ian.reboucas@ufpe.br  <https://orcid.org/0000-0002-6126-729X>

⁴ Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). thalesleo@ufmg.br  <https://orcid.org/0000-0003-4410-1367>

⁵ O primeiro originou-se da Organização dos Estados Centro-Americanos, enquanto a segunda do Pacto Andino.

mesmo estando na periferia do globo.

Em pouco tempo, Paraguai e Uruguai também foram incluídos nesse processo. Ambos participaram da primeira reunião do Grupo Mercado Comum, em 1990, onde discutiu-se a formação de um bloco multilateral com os quatro países (BARNABÉ, 2012). Outrora envolvidos em diversas disputas e desconfianças entre si (BANDEIRA, 1995), os quatro países passaram a construir uma estrutura comum de integração.

Em meio a esse processo de aproximação, entre 1991 e 1994, o Mercosul, tal como conhecemos, foi constituído através do Tratado de Assunção (1991), do Protocolo de Las Leñas (1992) e do Protocolo de Ouro Preto (1994). Elaborados por governos de inclinações neoliberais que comandavam Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai no início dos anos 1990, os documentos deixaram claras as pretensões comerciais do bloco, tal qual ocorria na maior parte da América Latina à época. Definiram-se o caráter de mercado comum a ser perseguido pelos membros, com direito à tarifa externa comum. Nesse sentido, o Mercosul seria, talvez, o bloco que mais conseguiu avançar nessas pretensões em toda a região.

Por mais que o objetivo de liberalização comercial e de uma relação especial de trocas com os Estados Unidos estivessem presentes, não se pode ignorar também os aspectos políticos que o Mercosul carrega ainda na década de 1990. Em uma região de redemocratização recente, os governos buscaram incorporar a discussão sobre o papel da diplomacia às instituições regionais, tornando-a inclusive condição necessária para o acesso a essas instituições (CARVALHO, 2017). O Mercosul não passou impune a esse momento. Nas palavras de Briceño-Ruiz (2013, p. 199), o bloco foi dotado de “mecanismos para afiançar a democracia, a estabilidade política e a paz, bem como tentar estabelecer um padrão de relacionamento com os EUA alicerçado na confiança e no fomento do interesse comum”.

Para além da incorporação dos valores liberais predominantes na região à época, é preciso lembrar que, mesmo que o contexto estivesse marcado pelo discurso de redução dos

setores públicos, os movimentos das burocracias de Brasil e Argentina nesse momento foram decisivos e ilustram o que Oszlak (2003) comenta sobre a integração regional necessitar de capacidade burocrática por parte dos países envolvidos “Celebrar a importância da integração regional rememorando seu processo histórico de constituição é ferramenta útil para avaliarmos sua atuação no presente e projetarmos sua institucionalidade no futuro.

Segundo as palavras de Celso Amorim (2009, p. 7), Ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco (1993-1994),

nesse momento crítico em que os países estavam fazendo uma abertura comercial muito grande para o mundo, foram principalmente, as burocracias de Estado que perceberam que, apesar dos riscos que poderia haver naquela abertura, havia também uma oportunidade para a integração, desde que nós soubéssemos aproveitar aquele momento, que já era caracterizado por certa abertura em relação a terceiros países, para fazermos uma abertura mais rápida entre nós mesmos.

No entanto, a despeito do importante papel dessas burocracias, o Mercosul é representativo de uma das principais formas de integração regional na América Latina, marcada pela natureza intergovernamental, ou “interpresidencialista” (MALAMUD, 2003; 2005). Funciona, por isso, a partir dos interesses dos presidentes de momento dos países-membros, o que o torna passível de adaptação a novos contextos regionais, ao mesmo tempo em que reduz sua capacidade de responder a contextos desfavoráveis. Esse caráter pode ser elucidado, por exemplo, pelo avanço na sua construção em função da boa relação entre o presidente argentino, Raul Alfonsín e seu homólogo brasileiro, José Sarney (CERVO, 2007; BARNABÉ, 2012). Ou, também, quando Carlos Menem e Fernando Collor tentaram incluir no desenho do bloco elementos da *new public management* que imprimiam nacionalmente (GRANATO, 2015).

Mais marcante, contudo, foi a guinada que o bloco apresentou na primeira década dos anos

2000. As populações sul-americanas elegeram, naquele momento, governos de esquerda e centro-esquerda críticos ao Consenso de Washington até então vigente, eleitos com discurso de autonomia sul-americana e, muitas vezes, com a integração e cooperação regional como discursos de campanha (WEYLAND, 2010). Exemplos foram Néstor Kirchner na Argentina, Lula da Silva no Brasil e Tabaré Vázquez no Uruguai. Essa mudança de contexto político dos governos da região levaria a mudanças no pensamento sobre a integração regional, expandindo-a para áreas além da economia, como o desenvolvimento social. Esse novo regionalismo, conhecido como "pós-liberal" ou "pós-hegemônico" (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SANAHOJA, 2012), refletiria-se, anos mais tarde, na criação da Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA-2004) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL - 2008) - e, também, na própria reformulação da agenda do Mercosul.

Já no ano de 2003, uma série de reuniões apontavam para a ampliação da agenda do bloco. Destacam-se, respectivamente, as de junho e dezembro daquele ano, em Assunção e Montevidéu, onde se propôs e se acataram "mecanismos para o fortalecimento e revitalização do Mercosul" (GRANATO, 2015, p. 151). São marcos do período a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e da Cúpula Social do Mercosul, fórum de movimentos sociais dos países-membros. O período foi marcado ainda por uma ampliação dos países-membros do bloco, com a entrada da Venezuela, formalizada em 2012, mas que durou somente até 2017. Todos esses passos foram pensados para que o Mercosul fosse além de suas funções de bloco econômico, incorporando pautas políticas e sociais em sua agenda institucional.

Da mesma forma que uma conjuntura de governos de esquerda permitiu um novo momento para a integração latino-americana, um novo ciclo de politização (DABENE, 2012) ou nova configuração do mosaico ideológico sul-americano (BATISTA; ALBUQUERQUE, 2018) tem feito com

que o bloco se reconfigure as suas pautas originais. Esse novo contexto parece, inclusive, ajudar a explicar o fim da participação da Venezuela no bloco, em 2017. Mais grave do que isso, o desencontro ideológico entre os presidentes têm feito com que o futuro do bloco esteja ameaçado.

Por um lado, a Argentina, liderada pelo presidente Alberto Fernandez, de esquerda, chegou a anunciar sua saída das negociações mercosulinas em abril de 2020. Por outro, em julho de 2021, o presidente uruguaio, Luis Lacalle Pou, de orientação mais neoliberal, anunciou a decisão de seu país de assinar acordos comerciais fora do escopo do bloco. Uma flexibilização nesse sentido também é defendida pelo presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, de direita e sofre resistência do argentino Fernandez. Nesse contexto, o intergovernamentalismo, marcado pela alta dependência que o bloco possui dos interesses dos governos, tem se apresentado como um fator de instabilidade do bloco, só não fruto de maiores entraves ao longo de sua história pela aproximação existente entre os presidentes durante parte significativa de sua existência.

Em outras palavras, observa-se a confluência de um novo ciclo de politização na região com um aumento na polarização do sistema internacional. Esse novo contexto regional surge em um sistema internacional cada vez mais polarizado, em que a barganha internacional poderia se tornar uma das principais vantagens do Mercosul. Importantes condições sistêmicas emergiram em contraste com os períodos dos regionalismos aberto e pós-hegemônico, como uma ascendente competição global entre China e os Estados Unidos. Assim, respostas fundamentais para o futuro do Mercosul não se encontram, necessariamente, em nenhum período histórico anterior. Pelo contrário, a nascente bipolarização do sistema internacional impõe novos incentivos e constrangimentos distintos daqueles enfrentados pelo bloco ao longo das últimas três décadas.

De forma similar, condições contextuais também se encontram significativamente alteradas. A oscilação dos preços das *commodities* e as mudanças no padrão de exportação de

produtos manufaturados tanto intrabloco quanto para países de fora do mesmo influenciam diretamente os interesses e a capacidade de barganha de cada um dos Estados membros. Soma-se a isso, ainda, a diferença fundamental do período embrionário do bloco, caracterizado pela redemocratização, contrastando com o atual momento de precarização democrática (MAINWARING; BIZZARRO, 2019). Com isso, no que diz respeito ao diálogo e às negociações que devem ocorrer para que o Mercosul possa avançar, não há receita predeterminada de sucesso. Isso porque condições estruturais e contextuais apresentam-se de forma substancialmente modificadas em relação a períodos anteriores do bloco (COSSUL; DALL'AGNOL, 2021).

É bem verdade que os limites e desafios atuais do Mercosul não acontecem no vácuo, e toda a integração regional latino e sul-americana enfrenta entraves estruturais nos últimos anos, com raízes semelhantes: o descompasso ideológico, a ausência de uma agenda positiva para o regionalismo e a priorização das relações com as grandes potências como Estados Unidos e China na política externa dos países da região têm conduzido essa integração a "tempos de cólera", para fazermos uso da expressão de Gabriel García Márquez. Assim como a união entre Florentino Ariza e Fermina Daza acabou não se concretizando em meio ao caos da epidemia de cólera na Colômbia de García Márquez, a integração latino-americana não tem conseguido entregar frutos no confuso e talvez até caótico contexto atual.

As reflexões realizadas em decorrência do aniversário do Mercosul podem, então, ser um convite a repensar não só o futuro deste bloco, mas também o panorama geral da integração regional nesta parte da periferia do globo. É por isso que propusemos este Dossiê. Para compreender melhor também como essas reflexões acadêmicas têm sido feitas, optamos, também, por inserir uma análise bibliométrica da produção sobre a segunda área de estudos mais presente nos periódicos sul-americanos da área das Relações Internacionais: a integração regional

(MEDEIROS et al., 2016).

A PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

Para a realização de um levantamento bibliométrico da literatura sobre a integração na região, utilizamos a base de dados da *Scopus*. É importante dizer que nosso objetivo a partir desse levantamento não é o de prover respostas ou diagnósticos aprofundados sobre os estudos acerca do tema. Pelo contrário, pretendemos apresentar dados sobre esses estudos que nos levem a questionamentos e, quando possível, hipóteses para que possamos refletir sobre essa literatura.

Considerando que a referida integração é, por muitas vezes, também tratada sob o ponto de vista não só sul, mas latino-americano, buscamos por trabalhos que fizessem menção a alguma das seguintes expressões: *south american integration*, *integration south america*, *latin american integration*, *integration latin america*, *regional integration south america*, *regional integration latin america*, *latin america regionalism*, *south american regionalism* ou *regionalism in south america*, limitando a busca aos periódicos no campo das ciências sociais. É importante mencionar que essa busca não excluiu trabalhos redigidos em idiomas como português e espanhol, tendo em vista que os periódicos tendem a exigir também títulos e resumos em inglês para a publicação dos mesmos. Obtivemos 893 trabalhos, sendo 651 artigos publicados em periódicos, 138 capítulos de livros, 68 resenhas de livros, 16 livros, 11 *conference papers*, 4 notas, 3 editoriais e 2 *short surveys*. Sua distribuição temporal pode ser visualizada no gráfico abaixo (Gráfico 1).

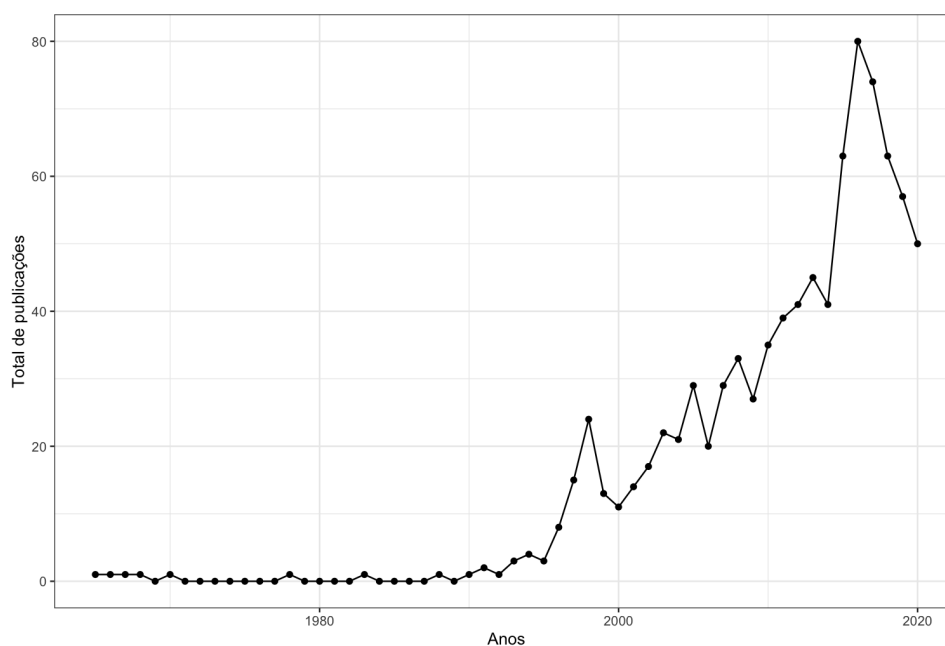
Já de início percebe-se que os estudos sobre a integração regional ganharam força durante a década de 1990, em meio ao "regionalismo aberto" e o surgimento de instituições como o Mercosul (CERVO, 2007; BARNABÉ, 2012). Nos anos 2000, com a emergência do regionalismo "pós-liberal", ou "pós-

hegemônico" (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SANAHUJA, 2012), elevou-se ainda mais o número de trabalhos sobre o tema, como visto no gráfico. Da mesma forma, em meio aos "tempos de cólera", parece ter se reduzido também a produção acadêmica sobre o tema, passando de

80 artigos publicados em 2016 para 50 em 2020.

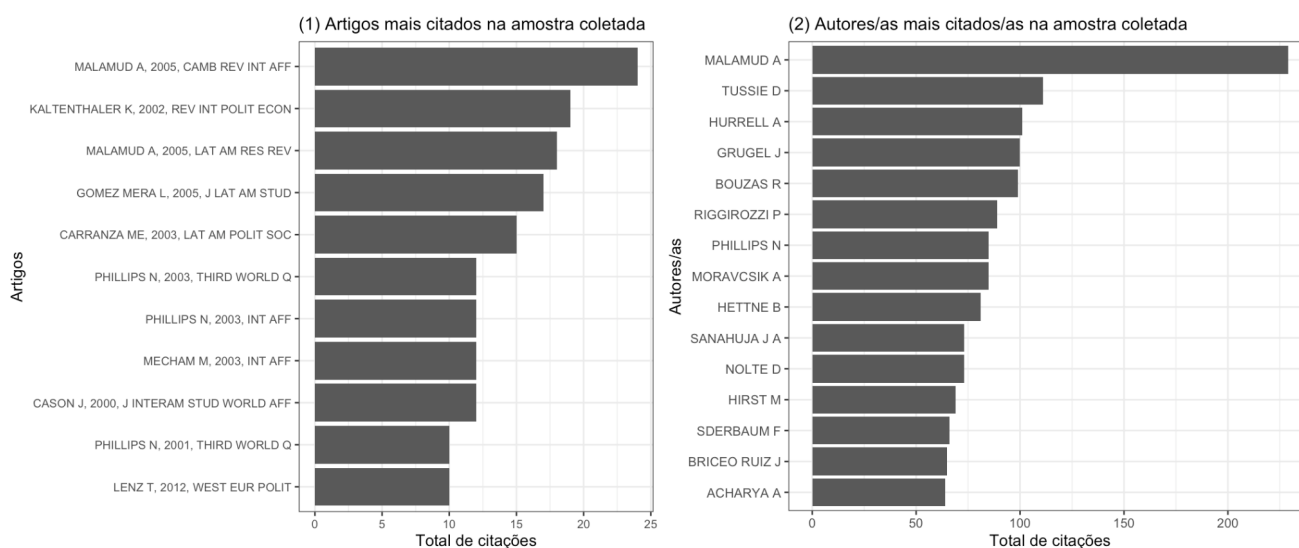
Foi em meio ao *boom* na produção sobre a integração regional latino-americana nos anos 2000 que se produziram os artigos mais citados do campo, como vemos no Gráfico 2. Três notas são importantes de serem mencionadas, com base nos

Gráfico 1 - Publicações sobre a integração latino e sul-americana ao longo do tempo



Fonte: elaboração própria, baseados em dados da Scopus

Gráfico 2 - Artigos e autores/as mais citados/as na amostra coletada



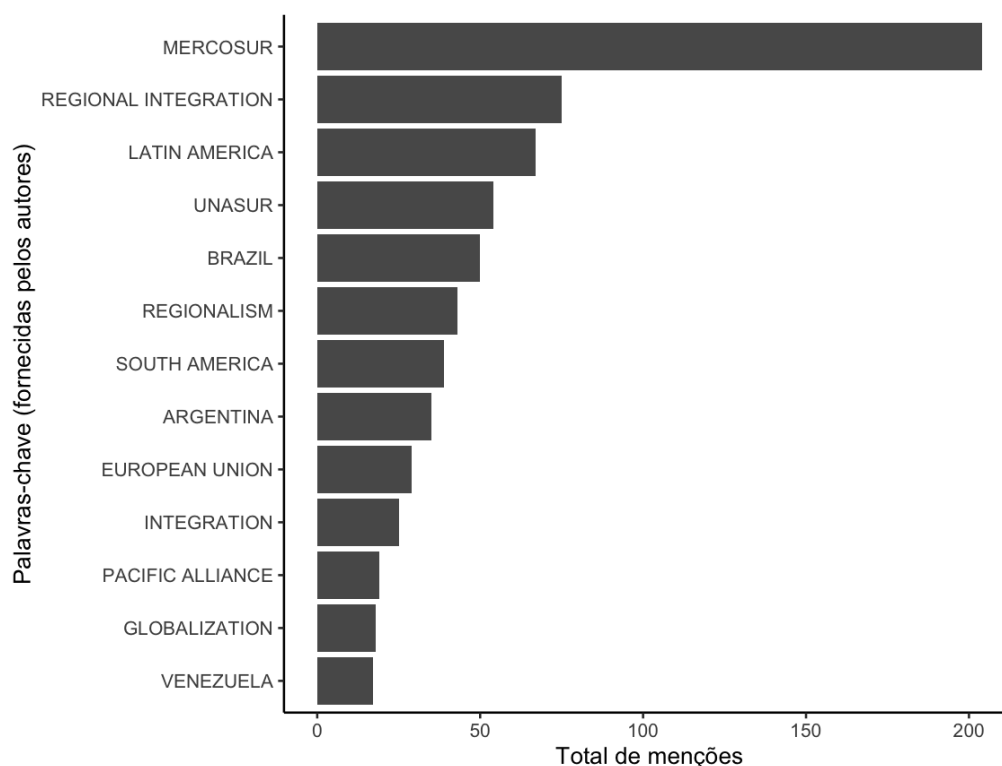
Fonte: elaboração própria, baseados em dados da Scopus

dados nele apresentados. A primeira delas, mais evidente, diz respeito ao fato de que apenas 1 dos 11 artigos mais citados⁶ e 3 das 15 pessoas mais citadas pela amostra coletada são mulheres⁷, denotando uma disparidade de gênero na produção sobre a integração regional latino-americana.

A segunda nota diz respeito à temática. Todos os onze artigos mais citados no campo, aqui elencados, abordam o Mercosul, em alguma medida. Essa noção pode, inclusive, ser ainda mais ampliada quando olhamos para o Gráfico 3, em que podemos observar as palavras-chave mais empregadas nos trabalhos analisados. O Mercosul é citado quase o triplo de vezes mais do que a segunda expressão mais utilizada - a integração regional. Percebe-se, então, que o bloco é tema predominante na literatura analisada.

Dois outros pontos chamam a atenção no Gráfico 3. O primeiro é a presença da UNASUL, criada 17 anos depois do Mercosul, como quarto termo mais citado, o que sugere uma atenção expressiva dada à organização desde sua criação. Segundo, temos o fato de que, apesar de a América Latina ser mais citada do que a América do Sul na amostra analisada, a maior parte dos termos mais citados pelos/as autores/as diz respeito apenas à segunda. Isso parece-nos tornar ainda mais evidentes os motivos que nos levaram a expandir o escopo da coleta de dados apresentado no início dessa seção, no sentido de que a integração sul-americana é muitas vezes analisada sob a ótica da integração latino-americana.

Gráfico 3 - Palavras-chave mais citadas na amostra coletada



Fonte: elaboração própria, baseados em dados da Scopus

⁶ Laura Gomez-Mera.

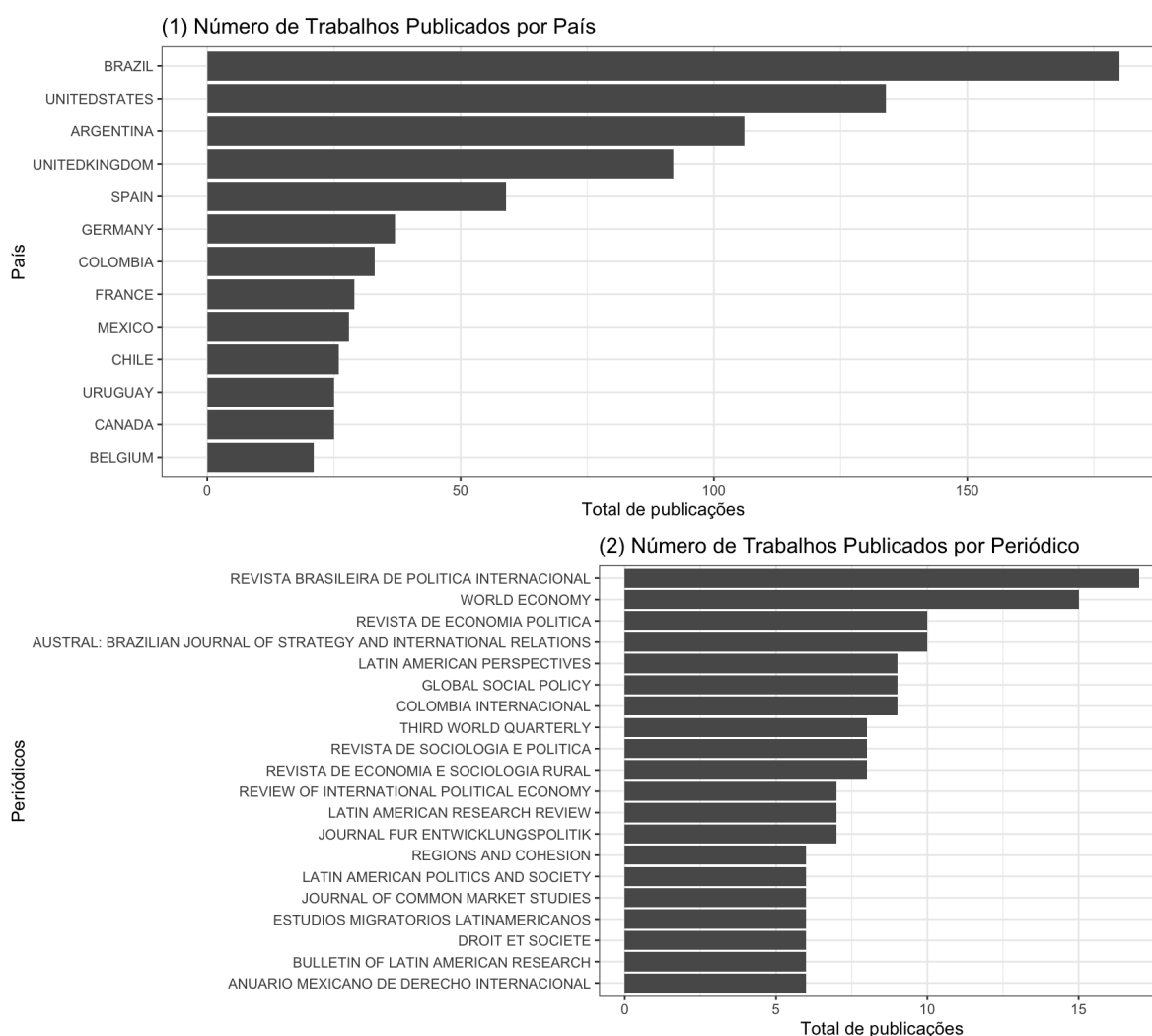
⁷ Diana Tussie, Pía Riggirozzi e Mônica Hirst.

De volta ao Gráfico 2, o terceiro ponto passível de destaque está no fato de que apenas 4 dos/as 15 pesquisadores/as mais citados na amostra coletada possuem laços com instituições latino-americanas. Esse número sobe para cinco caso desejemos considerar a nacionalidade dos/as autores/as. Ainda assim, $\frac{2}{3}$ dos autores mais citados do campo são estrangeiros. Dito de outra forma, é possível dizer que parte considerável dos artigos de maior impacto sobre a integração latino-americana é produzida fora dela. Isso não implica, contudo, dizer que a produção, em geral, se concentre fora da região.

Quando desconsideramos o número de

citações por artigo, é possível perceber que existe, de fato, um número considerável de publicações produzidas por pesquisadores/as radicados/as na América Latina e/ou publicadas por periódicos da região, como podemos ver no Gráfico 4⁸ abaixo. O Brasil se destaca como um aparente polo nesse sentido. O país possui o maior número de autores/as institucionalmente afiliados, além de 4 periódicos entre os 20 que mais publicaram artigos sobre o tema ao longo do tempo (Revista Brasileira de Política Internacional, Revista de Economia Política, Austral, Revista de Sociologia e Política e Revista de Economia e Sociologia Rural).

Gráfico 4 - Países e Periódicos com mais publicações na amostra



Fonte: elaboração própria, baseados em dados da Scopus

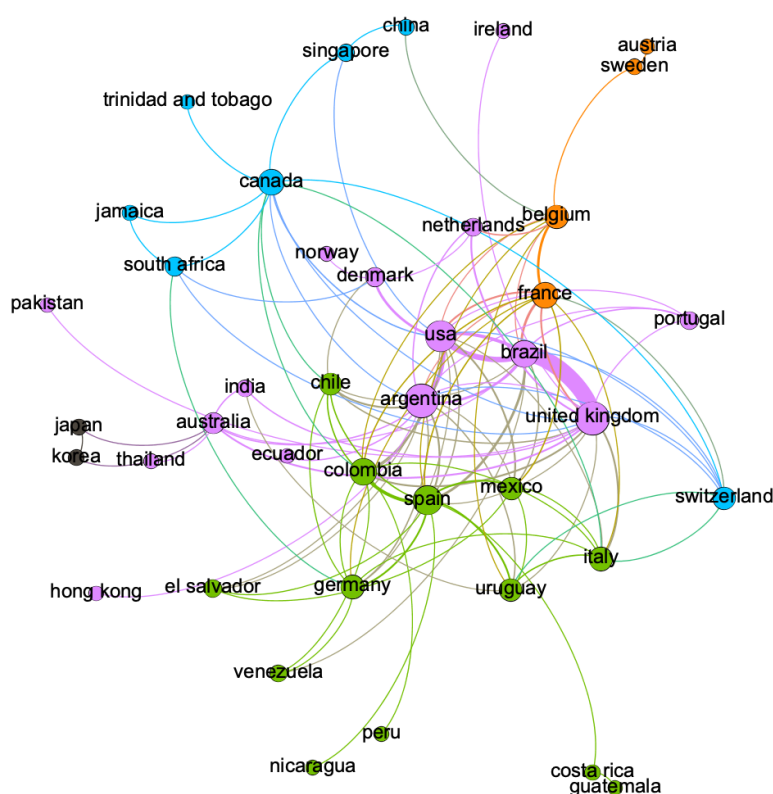
⁸ Cabe mencionar que, no caso dos autores/as correspondentes, só há dados para a nacionalidade dos mesmos no caso de 316 dos 893 artigos analisados.

O papel de proeminência do Brasil nesse contexto talvez ajude a explicar alguns pontos já mencionados. Primeiro, o crescente financiamento e institucionalização do campo de Relações Internacionais no país pode ter contribuído para um aumento no número de estudos no referido campo, como discutem Carvalho, Santos e Martínez (2021). Segundo, a importância atribuída ao Mercosul na amostra analisada pode ter relação com o interesse apresentado pela academia brasileira no bloco (HERZ, 2002; MILANI, 2021).

Apesar de percebermos que existem pesquisadores baseados na América Latina produzindo conhecimento sobre a região, chama a atenção o fato de que apenas 18.9% dos artigos contidos na amostra foram publicados em

coautoria por investigadores de diferentes países. Para uma melhor observação das redes internacionais de colaboração na autoria destes artigos, nós as apresentamos na Figura 1. Para filtrar os eventos raros e/ou esporádicos, excluimos pares de países em que a colaboração ocorreu apenas por uma vez. Atribuímos tamanho aos nós segundo seus graus - ou seja, quanto mais colaborações internacionais um país apresentou, maior o tamanho de seus nós -, as arestas⁹ segundo a intensidade do vínculo - ou seja, quantos artigos foram publicados em coautoria por pesquisadores daquele par de países - e os colorimos conforme a sua modularidade¹⁰ - ou seja, o *cluster* o qual cada país pertence, segundo o algoritmo utilizado.

Figura 1 - Coautoria de artigos sobre a integração regional latino-americana, conforme o país de afiliação institucional



Fonte: elaboração própria, baseados em dados da Scopus

⁹ Os nós são os pontos na rede, representando os países nos quais membros de suas instituições publicaram artigo sobre o tema em voga. As arestas são as linhas que conectam os nós, existentes quando há alguma relação entre duas unidades. O grau de um nó representa, basicamente, a quantos outros nós ele está conectado (NEWMAN, 2010).

¹⁰ A modularidade indica divisões, grupos dentro de uma comunidade (NEWMAN, 2006; 2010).

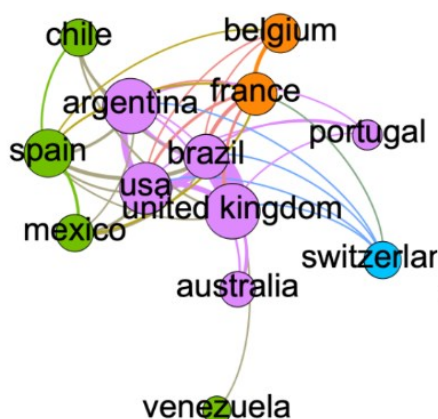
Pelas cores, é possível perceber a existência de distintos grupos, que parecem denotar algumas relações. Dois deles parecem mais importantes para os nossos interesses. Primeiro, é possível identificar um grupo verde, com países latino-americanos de colonização espanhola, além da própria Espanha, Alemanha e Itália. Segundo, há um grupo rosa, composto por Brasil, Argentina, Equador e outros países. Do ponto de vista da Análise de Redes, essa separação sugere que não há um padrão claro de cooperação acadêmica recorrente (ao menos aquela refletida em coautoria de artigos) que se aplique a todos os países da região, que acabam por se dividir em, pelo menos, dois grupos diferentes (roxo e verde). É possível, ainda, perceber o isolamento relativo

de algumas nações conectadas a apenas um outro país nessa estrutura de produção acadêmica, como Nicarágua, Peru e Guatemala, além da ausência de outras como Paraguai, Bolívia e Honduras.

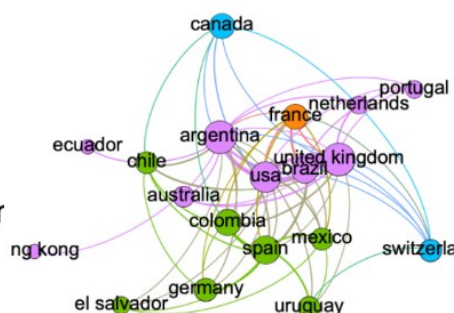
Quanto à orientação dessas redes de cooperação, apresentamos na Figura 2 as ego-redes dos quatro maiores produtores de artigos contidos na amostra - Brasil, Argentina, Colômbia e México. Esse tipo de rede é importante pois permite-nos observar a quem a(s) unidade(s) selecionada(s) está(ão) diretamente conectada. Nesse sentido, é possível notar que existem padrões diferentes de coautoria por parte de pesquisadores radicados nos países analisados.

Figura 2 - Ego redes de coautoria de Brasil, Argentina, Colômbia e México

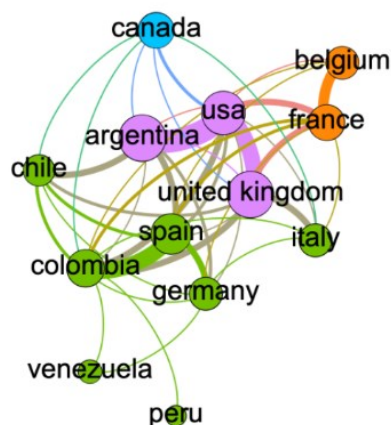
Brasil



Argentina



Colômbia



México



Fonte: elaboração própria, baseados em dados da Scopus

No caso do Brasil, por exemplo, quando existe coautoria internacional, parece haver uma tendência a tentar compreender a região a partir da parceria com pesquisadores de outras regiões, principalmente com aqueles baseados em grandes centros, como os Estados Unidos e no Reino Unido, como podemos ver pela intensidade das arestas. Há pouca cooperação com os países latino-americanos, focada na Argentina e, em menor medida, com México, Venezuela e Chile.

Pesquisadores de Colômbia e México também apresentam pouca tendência à cooperação com investigadores de outros países latino-americanos. No caso colombiano, profissionais baseados na Espanha parecem ser preferidos para o entendimento da região e, em menor medida, outros baseados nos Estados Unidos e no Reino Unido. Já no caso do México, a cooperação parece-nos ainda mais escassa, focada também na Espanha e nos Estados Unidos. A Argentina tende a ser a exceção à regra. Apesar de sua rede de cooperação acadêmica na produção de conhecimento sobre a América Latina parecer ser focada nos Estados Unidos e no Brasil, há um diálogo com um maior número de países da região, como El Salvador, Uruguai e Equador.

Nesse sentido, é preciso considerar que esses trabalhos são comumente publicados por acadêmicos que possuem diálogos com profissionais de outros países, por meio de congressos e outros tipos de interação. No entanto, uma possível hipótese resultante do dado citado diz respeito a uma tendência de que, em alguma medida, parte dos trabalhos produzidos na região tende a apresentar as visões sobre a América Latina na perspectiva de cada país. Quando há a parceria com pesquisadores de outros países, esta tende a se concretizar com profissionais baseados nos Estados Unidos, no Reino Unido e, em alguma medida, na Espanha. Estes fatos, por si só, não são passíveis de desmerecimento. No entanto, uma outra hipótese que podemos levantar é a de que um aumento nas colaborações na produção de trabalhos sobre a região poderia ser benéfico para avançar no entendimento sobre a mesma, na busca pela

construção e publicação de visões compartilhadas, em algum nível, sobre a América Latina. Especialmente no caso do Brasil, por possuir um dos maiores orçamentos para pesquisa na região.

São estes os diagnósticos, questionamentos e hipóteses mais salientes emergidos a partir de nossa análise bibliométrica. Essa análise não se pretendeu exaustiva, tendo o intuito apenas de ressaltar alguns pontos mais visíveis com base nos dados analisados, antes de procedermos aos artigos que compõem o Dossiê. Acreditamos ter levantado pontos importantes para o debate e a compreensão da referida literatura com esta introdução e passamos agora às contribuições propriamente ditas.

ESTRUTURA DO DOSSIÊ

O presente Dossiê pretende, então, contribuir para o avanço da compreensão sobre a integração regional, com foco na América do Sul, ao trazer seis contribuições inéditas a essa literatura, apresentando diferentes enfoques. Primeiramente, desde 2010, a Revista InterAção é aberta com a entrevista de um(a) professor(a) renomado(a) da área de Relações Internacionais. Neste número, a pesquisadora mais citada do campo da integração regional latino-americana (como podemos ver no Gráfico 2), a prof^a. Dr^a. **Diana Tussie** (FLACSO), foi entrevistada pelos editores convidados. Compartilhamos achados do levantamento bibliométrico e fizemos perguntas visando um melhor entendimento sobre o campo. E é com imenso prazer que compartilhamos as respostas, inéditas e exclusivas da prof^a. Tussie.

Ao fim da entrevista, o primeiro artigo deste Dossiê é de autoria de **Leonardo Granato**, **Guilherme Uberti** e **Katiele Menger**. Em *O Mercosul e o Agronegócio Brasileiro no período 2016-2020*, os autores discorrem sobre os interesses do agronegócio brasileiro—Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, Associação Brasileira do Agronegócio e Associação Brasileira de Produtores de Soja—em relação ao Mercosul. Em particular, os autores discutem como grupos de interesse ligados a este setor

econômico tentaram pautar a integração regional no período proposto, a partir de uma visão poulantziana. Por meio de uma análise de conteúdo, os autores evidenciam uma narrativa contraditória de defesa do modelo de regionalismo aberto com proteção do Estado nacional, sinalizando outras divergências de interesses, fragmentações e disputas dentro do setor do agronegócio brasileiro.

Em seguida, em *La historia del Mercosur Social a la luz de la teoría constructivista*, **Nastasia Barceló** analisa como o mecanismo de socialização por aprendizagem incidiu durante o período 2003-2014, apresentado pela autora como um momento de autorreflexão crítica. Diante disso, Barceló destaca, a partir da vinculação entre teoria e empiria, elementos substantivos para verificar se as práticas transformadoras resultaram em transformações identitárias no Mercosul. De forma sumária, a autora argumenta que os agentes introduziram práticas e ideias em contextos sociais internos com o intuito de produzir mudanças e de dotá-las práticas que estimulassem a integração social normativa e institucionalmente. Contudo, pondera que a transformação parcial da identidade do bloco não significou a exclusão de pautas econômicas e comerciais, mas que estas passaram a constituir-se de forma recíproca.

No terceiro artigo deste dossiê, a temática das relações trabalhistas é abordada. Em *Relações de trabalho no Mercosul: convenções coletivas transnacionais como instrumento de fortalecimento da dimensão social do Mercosul a partir da pandemia do SARS-CoV-2*, **Adriana Bertollo** e **Danilo Almeida** analisam as convenções coletivas transnacionais como instrumento regional para defesa dos trabalhadores no âmbito do Mercosul. A partir da obra *Sociedade de Risco*, de Ulrich Beck, os autores advogam pela necessidade de representação coletiva dos trabalhadores no âmbito do bloco. Por um lado, argumentam que o modelo sindical atual, de caráter nacional, é insuficiente para fazer frente às demandas dos trabalhadores. Por outro, diferenciam os interesses das empresas transnacionais daqueles do desenvolvimento

regional. Tal ponto, relacionado à imposição da cultura empresarial, é uma importante contribuição à área.

O ponto de vista da segurança internacional e defesa nacional é o foco do quarto artigo. Em *O avanço brasileiro sobre o Atlântico Sul por meio da política externa no século XXI*, **Roberto Uebel** e **João Pedro Portela** analisam a política do Brasil para o Atlântico Sul. Abordam, para isso, relevantes temáticas para o país, como "entorno estratégico", "Amazônia Azul", a "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul" (ZOPACAS) e o "Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul" (SisGAAz), com especial preocupação para a conjugação da política externa com a política de defesa. A partir da revisão de documentos oficiais, os autores identificam continuidades e rupturas da política externa brasileira para o Atlântico Sul desde o primeiro governo de Lula da Silva, em 2003. Em especial, destacam potenciais causas domésticas e internacionais para tais mudanças.

Após discutirmos os aspectos regionais a partir de enfoques teóricos, conceituais e metodológicos diferentes, no último artigo deste dossiê são discutidos cenários para o futuro. Para isso, **Victor Pires** e **Naiane I. Cossul** discutem, em *O Futuro do Mercosul: Uma análise conjuntural a partir dos governos de Bolsonaro e Fernández*, dois cenários contrastantes: um com maior protagonismo do Brasil e outro com maior predominância da Argentina. Para tanto, os autores retrocedem historicamente a partir de uma análise que se vale tanto da teoria da dependência quanto da teoria dos ciclos decisórios induzidos por crises. Pires e Cossul concluem com um cenário de incertezas em meio a animosidades e relações pragmáticas, pontuando que a atual crise do bloco pode servir como uma bifurcação (positiva ou negativa) para a trajetória do bloco.

Esperamos que este Dossiê brinde aos leitores e leitoras com leituras inovadoras e instigantes. Apesar das marchas e contramarchas, o Mercosul, um marco inequívoco para a integração sul-americana, completou, no ano de 2021, seu 30º aniversário. Este Dossiê traz uma

pluralidade de contribuições, perpassando tanto visões mais céticas quanto visões mais propositivas sobre a integração e, por que não, a cooperação regional. Em poucas palavras, agradecemos os(as) autores(as) que submeteram os seus manuscritos para avaliação e, especialmente, o excelente corpo de revisores(as) anônimos(as) que se disponibilizaram para comentar os manuscritos recebidos. Finalmente, agradecemos ao Editor-Chefe da Revista InterAção, prof. Dr. José Renato Ferraz da Silveira (UFSM), pelo gentil convite e pela confiança depositada.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

BANDEIRA, M. **O expansionismo brasileiro e a formação dos estados na Bacia do Prata: [Argentina, Uruguai e Paraguai] ; da colonização à guerra da Tríplice Aliança**. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 1995.

BARNABÉ, Israel R. **Mercosul e o Estado Nação: a importância política da integração regional**. São Cristóvão: Editora UFS, 2012

BATISTA, Ian Rebouças; ALBUQUERQUE, Rodrigo B. **O Impacto da Ideologia sobre os processos de Integração Regional: o caso da Unasul**. 11º Encontro do ABCP. Curitiba, Brasil. Outubro de 2018.

BRICEÑO-RUIZ, José. O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias. In: CARMO, Corival A.; WINAND, Érica C. A.; BARNABÉ, Israel R.; PINHEIRO, Lucas M. **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

CARVALHO, T. L. DE. A cláusula democrática do Mercosul e as interrupções de mandatos presidenciais: um estudo comparativo sobre os casos paraguaio e brasileiro. **Conjuntura internacional**, v. 14, n. 1, p. 25, 17 ago. 2017.

CARVALHO, T.; SANTOS, V.; MARTÍNEZ, Y. **Seguindo a trilha das palavras: mapeando os “trending topics” das pesquisas na pós-graduação em RI no Brasil (1987-2018)**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2646/version/2797>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

CERVO, Amado L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSSUL, Naiane I; DALL’AGNOL, Augusto C. Presente e futuro do Mercosul: 30 anos do bloco. **ISAPE Debate**, n. 10, p. 1-7, 2021.

DABÈNE, Olivier. Consistency and Resilience Through Cycles of Repoliticization. In: RIGGIROZZI, Pía, TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America**. Londres, Springer, 2012

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York, NY: Free Press, 1992.

GRANATO, Leonardo. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: O Mercosul e a Unasul**. Appris, Curitiba, 2015.

HERZ, M. O Crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 24, n. 1, p. 7–40, 2002.

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

MAINWARING, Scott; BIZZARRO, Fernando. O que aconteceu com as democracias da terceira onda? **Journal of democracy** em Português, Plataforma Democrática, v. 8, n. 1, p. 1–25, 2019.

MALAMUD, Andres. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, F. (org.), **Comparative Regional Integration: Theoretical perspectives**. Farham, Ashgate, 2003.

MALAMUD, Andres. Presidential Diplomacy and

the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, vol. 40, 2005.

MEDEIROS, M. de A., BARNABÉ, I., ALBUQUERQUE, R. B.; LIMA, R. What does the field of international relations look like in South America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 59(1): e004, 2016.

MILANI, C. R. S. The foundation and development of International Relations in Brazil. **Review of International Studies**, p. 1–17, 29 mar. 2021.

NEWMAN, M. E. J. Modularity and community structure in networks. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 103, n. 23, p. 8577–8582, 6 jun. 2006.

NEWMAN, M. E. J. **Networks: an introduction**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2010.

OSZLAK, Oscar. Estados capaces: un desafío de la integración. BLEJMAR, Bernardo (comp.). **Liderazgo y desarrollo sustentable**. Buenos Aires: Ediciones Manantial, p. 119-160, 2003.

PHILLIPS, N. Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas. **International Affairs**, v. 79, n. 2, p. 327–349, mar. 2003.

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

VISENTINI, Paulo F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia Mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

WEYLAND, K. The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues. Em: WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. (org.) **Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Nova York: Cambridge University Press, p. 1-27, 2010.

ENTREVISTA

A Integração Sul-Americana em
Tempos de Cólera: Haverá Futuro
para o Mercosul?

Diana Tussie

(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Editores Convidados — Con el renovado ánimo sobre la integración regional, la literatura ha calificado el inicio de los años 2000 como un período “post hegemónico o post liberal” de repolitización de la región y de las propuestas de integración. En retrospectiva, al considerar los avances de ese período y las limitaciones de lo que se pudo lograr, ¿la profesora considera que el concepto “post hegemónico” todavía es válido como recorte histórico para agregar las ideas e iniciativas de aquel período? ¿O la dureza del pragmatismo y del paso de los años muestra la inconsistencia de esos conceptos con la praxis? De modo similar, es difícil cuadrar los últimos años en cualquier adjetivación existente sobre las olas de regionalismo. ¿Cómo la profesora evalúa el actual momento de integración regional?

Diana Tussie — Hacia finales de los años 90, el regionalismo centrado en el mercado (global) y abierto en términos de políticas comerciales fue fuertemente desafiado en América del Sur. La resistencia a las políticas de desregulación en relación al mercado global fue creciendo desde la sociedad civil organizada y sus voces comenzaron a ser levantadas en la agenda de una nueva generación de líderes. Mientras que Hugo Chávez fue elegido en Venezuela, en Bolivia tuvieron lugar guerras de agua y de gas en 2003 y 2005, Ecuador debió dolarizarse en el 2000, ajuste que fue sucedido por masivos movimientos de rebelión y desobediencia, en Argentina caía el gobierno en 2001 frente al descontento popular luego de

sucesivos ajustes. Las reformas neoliberales prometían el crecimiento pero sólo reforzaban la desigualdad y la pobreza. En este contexto en que los gobiernos se hicieron eco del descontento y comenzaron a atender las necesidades de empleo y del mercado interno, la idea de un regionalismo “abierto” perdió su vigencia. La agenda de la integración del ALCA se fue desgranando y Estados Unidos se vio forzado a recurrir a acuerdos bilaterales. Para comienzos de este siglo, gobiernos “de nueva izquierda” o “pos liberales” emergieron en Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Nicaragua (2007) y, por períodos más cortos, Paraguay (2008), mientras que El Salvador (2009) y Perú (2011) pregonaban el retorno del neoliberalismo en la región. El cambio en la orientación política de muchos países desde el 2000 distó de ser un discurso vacío. El cambio de enfoque económico y social se debía a la necesidad de revertir un largo historial de distribución desigual del ingreso y del acceso a los servicios públicos profundizados por los efectos de las reformas neoliberales. En los dos casos más extremos, Argentina y Bolivia, el fin del proyecto neoliberal estuvo marcado por el desorden social, el colapso económico y la violencia política. En otros casos, la crisis del neoliberalismo significó una refundación de la relación estado-mercado.

La búsqueda de un nuevo equilibrio entre estado y mercado y de la acción coordinada en áreas que iban más allá del comercio, redefinió el propósito y los términos de la gobernanza regional

en Sudamérica. La nueva modalidad de política económica regional comienza a distanciarse de la preocupación dominante del regionalismo comercialista promovido por Estados Unidos. La reconfiguración del proyecto regionalista a partir del comienzo del nuevo siglo emerge de la necesidad compartida de regular los mercados a *la Polanyi* y dar respuestas a demandas sociales de mayor inclusión. Estas nuevas preferencias impactan naturalmente con vigor en el espacio regional.

Si bien hoy no vemos este ímpetu en los gobiernos, enfrentamos un momento de transición hegemónica o post hegemónica a nivel global con la competencia entre China y Estados Unidos. En este contexto el regionalismo post hegemónico se reconfigura, aun sin forma visible ni firme, pero empujado por el un orden global donde no hay una sola línea de comando ni una única agenda.

EC — A partir de la búsqueda sobre las producciones académicas relativas a la integración latino y sudamericana en la base de datos de Scopus¹, hemos observado un aumento relativamente constante en el número de trabajos publicados entre los años 1990 y 2000. Principalmente en la década de 2010 hubo un “boom” repentino, seguido por una caída en los

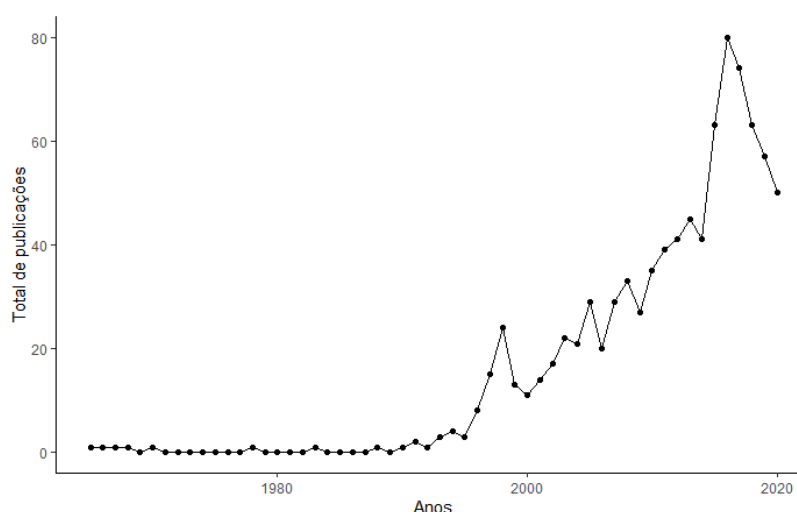
últimos cuatro años. ¿Hoy hay un desinterés académico en relación a la integración latino y sudamericana, comparado con el comienzo de la década de 2010? ¿O el alza observado el 2016 sería un hecho aislado? ¿Qué razones la profesora cree que pueden haber llevado a ese fenómeno?

DT — Estos datos son muy interesantes y reveladores.

El boom de la década que se inicia en 2000 tiene varias razones. Por un lado, se abrieron nuevas agendas que atrajeron académicos con una multiplicidad de intereses y expertise. En las décadas anteriores se estudiaba la integración comercial como única tracción. Los académicos que estudiaban integración tenían formación en comercio, ya sea en economía o derecho. A partir de los 2000 se amplió la agenda regional y el estudio estuvo obligado a desagregar y diferenciar sectores.

Por otro lado, el boom de los 2000 tiene una segunda explicación. El regionalismo atrae interés porque es un espacio en el cual hay agencia, acción. Deja de ser un espacio mandado desde afuera. Como digo arriba una variedad de temas en los cuales hubo concertación regional como fue salud, educación, defensa, finanzas,

Figura 1 - Publicaciones sobre integración latino y sur-americana, por año



Fuente: elaboración de los autores con datos de Scopus

¹ Antes de la entrevista, aclaramos que parte de nuestras preguntas se basaron en una encuesta bibliométrica de 893 artículos sobre integración regional latinoamericana, disponible en la base de datos Scopus.

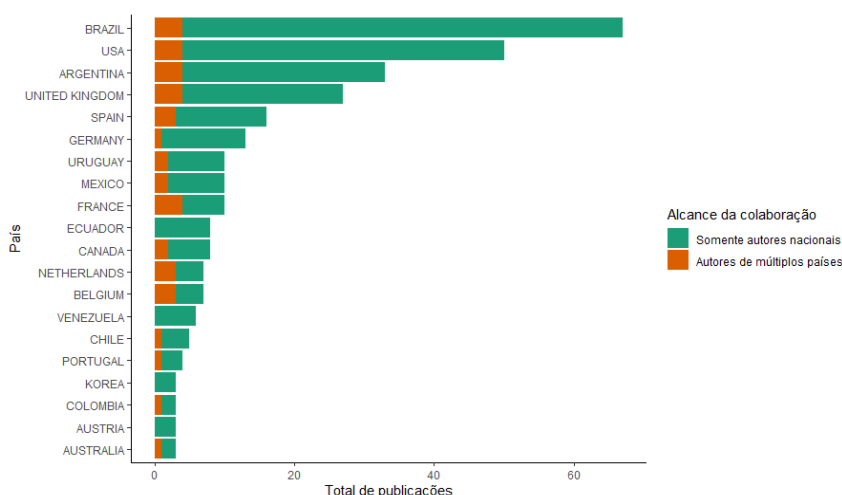
inversiones, energía, etc. cada cual con dinámicas propias

Cuando estas agendas pierden el ímpetu cae el interés. Con la destitución de Dilma, y la debilidad de Maduro el espacio regional no tuvo dirección clara. El Grupo de Lima que surgió en 2017 claramente no logró llamar mucho la atención y despertó poco interés académico.

Pero hay que recordar que la producción académica, aun cuando siga la coyuntura, tiene un proceso de producción, elaboración y publicación que va siempre más lenta.

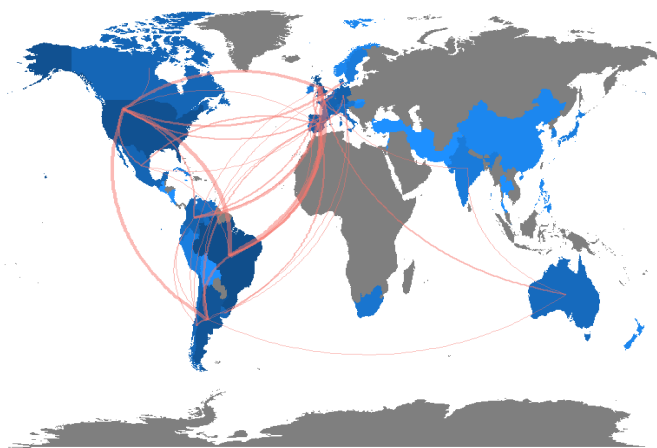
EC — En el gráfico abajo (Figura 2) vemos que los trabajos sobre integración regional latinoamericana comúnmente son publicados por autores(as) de sólo un país. Al analizar el mapa de las colaboraciones académicas en esas producciones por países (Figura 3) se nota que hay una relativa falta de diálogo entre publicaciones latinoamericanas. Ese escaso diálogo regional frecuentemente divide espacio con los Estados Unidos y países europeos, que acaban por ser los destinos preferenciales de cooperación académica entre investigadores(as) basados(as) en América Latina. Con su experiencia, ¿la profesora considera posible

Figura 2 - Total de publicaciones sobre la integración latino y sur-americana, basada en el país de origen da institución de filiación dos autores e das autoras



Fuente: elaboración de los autores con datos de Scopus

Figura 3 - Mapa de las redes de coautoría de artículos sobre la integración latino y sul-americana, baseado en el país de origen da instituição de filiación de los/as autores/as



Fuente: elaboración de los autores con datos de Scopus

argumentar que falta interacción entre estudiosos(as) de diferentes países para formar un pensamiento latinoamericano sobre la integración regional? De forma similar, en gran medida, ¿lo que hay hoy son visiones nacionales acerca de temáticas regionales?

DT — No estoy de acuerdo con que exista falta de diálogo. El diálogo es muy intenso pero tal vez no se refleja en las publicaciones. La razón está en el mercado de las publicaciones más establecidas y reconocidas en Estados Unidos y Europa y las políticas de becas y subsidios. También por lo que veo arriba en el mapa pareciera que es Brasil quien más exterioriza su producción. No me atrevo a hacer generalizaciones.

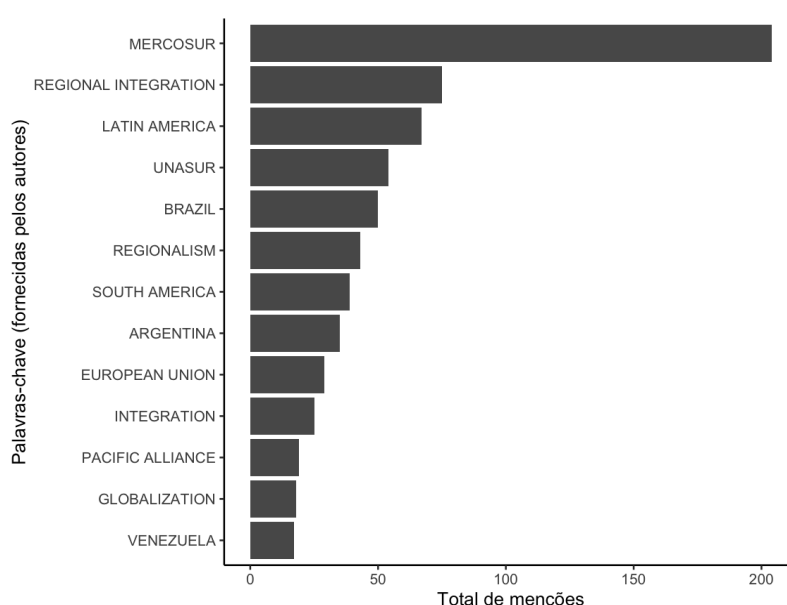
Debiera además saber qué período cubre el mapa y el gráfico. Lo que es ciertamente llamativo desde mi experiencia es que desde el momento que Brasil se posiciona más como global player, el interés en la integración regional declina en relación con temas como el G20, el G7, BRICs. Por ejemplo, Brasil no apoyó la creación del Banco del Sur para poder posicionar al BNDES. Lo que refleja el gráfico tal vez se deba a cambios en la política o

a cambios en el financiamiento de la investigación en Brasil o a ambos.

En otras palabras, tal vez sea Brasil que habla relativamente menos con la región.

EC — En el gráfico abajo (Figura 4) vemos las palabras-clave más mencionadas por los autores (as) en publicaciones sobre integración regional latino y sudamericana. El término más mencionado (Mercosur) aparece 204 veces, mientras el segundo (regional integration) aparece en 75 ocasiones. Además, aunque relativamente reciente, Unasur fue muy mencionada por la literatura en comparación con Alba, su contemporánea en el regionalismo “post hegemónico”. ¿Es posible inferir que existe un enfoque desigual en los temas relativos a la integración latino y sudamericana? ¿Por qué hay una expresiva diferencia entre la atención atribuida al Cono Sur y la que se da a las otras subregiones latinoamericanas? ¿La profesora cree que la academia podría desempeñar un rol más

Figura 4 – Palabras clave más citadas por autores(as) en publicaciones sobre integración latino-americana



Fuente: elaboración de los autores con datos de Scopus

incisivo en la búsqueda por construir una visión latinoamericana sobre la integración regional como un todo, y no apenas en subregiones?

DT — Una primera razón es el tamaño relativo de las comunidades académicas y el financiamiento a la investigación. No podemos comparar las comunidades académicas de México o Brasil con otros países. Para hacer estas generalizaciones desde estudios bibliométricos debemos tener en cuenta estas diferencias. La distribución por países es muy desigual. El número solo no alcanza. Sabemos, por ejemplo, que la producción de Brasil representó el 50% del total en 2007.

En otro renglón, Unasur logró atraer la atención por su agenda variada y por el peso de Brasil en la región. La influencia que tuvo ALBA fue más intensa en la zona de América Central y del Caribe. Además tuvo una agenda más acotada, intercambio en moneda local (poco éxito), misiones milagro (muy exitosas) mientras que el programa de empresas grannacionales y el programa de petróleo subsidiado fueron declinando a medida que cayeron los precios del petróleo y a medida que las sanciones internacionales se hicieron sentir a partir del 2015. Hoy tras la crisis de Venezuela, la inmigración saltó a ser un gran tema en la integración regional. Nuevo tema, nuevo ciclo de la integración.

Con relación a la última pregunta, sobre la agenda académica creo que hay un proceso en marcha sobre una visión de la integración menos enmarcada en el paradigma europeo que debe continuar. Hay intentos y trabajos mirando dinámica sectorial diferenciada y se debe seguir avanzando, por ej con el rol del Banco Interamericano, la CAF como “drivers” en la integración y en la creación de regionalidad.

No veo que las opciones integración regional como un todo, y no apenas en subregiones sean excluyentes.

Entrevistadores: *Augusto C. Dall’Agnol, Ian R. Batista e Thales L. Carvalho*

Sobre a entrevistada - Doutora em Relações Internacionais pela *London School of Economics* (LSE) e Diretora da Área de Relações Internacionais da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO). Diretora do Mestrado em Relações Internacionais da FLACSO/Argentina e Pesquisadora Superior do *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (CONICET). Autora de “*Nación y Región en América del Sur*”, com P. Trucco, e “*The Rise of Post- hegemonic Regionalism*”, com P. Ruggie.

InterAção

DOSSIÊ

A Integração Sul-Americana em
Tempos de Cólera: Haverá Futuro
para o Mercosul?

Leonardo Granato¹

Guilherme Bratz Uberti²

Katiele Rezer Menger³

O MERCOSUL E A BURGUESIA AGRÁRIA BRASILEIRA NO PERÍODO 2016-2020

MERCOSUR AND BRAZILIAN AGRARIAN BOURGEOISIE IN THE PERIOD
2016-2020

RESUMO:

O presente trabalho objetiva analisar os interesses da burguesia agrária brasileira em relação ao Mercosul, durante o período de 2016 a 2020. Para tanto, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo para identificar o posicionamento de três relevantes entidades representativas do setor sob análise em relação ao lugar do Mercosul na política externa brasileira, bem como em relação ao modelo de integração a ser adotado, em termos de regionalismo aberto ou multidimensional e de cunho autonomista. Dentre os resultados da pesquisa, ao se constatar uma narrativa contraditória de defesa do modelo de regionalismo aberto com proteção do Estado nacional, outras divergências de interesses ao interior da fração evidenciam as suas fragmentações e disputas.

Palavras-chave: Mercosul; Estado brasileiro; Burguesia interna; Fração agrária.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze the interests of Brazilian agrarian bourgeoisie in relation to Mercosur from 2016 to 2020. For this purpose, we carried out a content analysis to identify the positioning of three relevant entities representing the sector. These positionings concerned Mercosur's place in Brazilian foreign policy and the integration model to be adopted, in terms of open regionalism or multidimensional and autonomous regionalism. The results show that there is a contradictory narrative of defense of the model of open regionalism with the protection of the national state, as other divergences of interests within the sector show its fragmentation and disputes.

Keywords: Mercosur; Brazilian state; Internal bourgeoisie; Agrarian fraction.

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma análise dos interesses da burguesia agrária brasileira em relação ao Mercosul no período compreendido entre 2016 e 2020, que corresponde aos governos

de Michel Temer e de Jair Bolsonaro. Buscamos identificar, nos posicionamentos de destacadas entidades representativas da agropecuária no Brasil, como esta fração de classe, que compõe a burguesia interna brasileira, pautou a integração regional, mais especificamente o Mercosul, no referido período.

¹ Professor da Escola de Administração, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq). leonardo.granato@ufrgs.br  <http://orcid.org/0000-0002-0337-7220>

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq).

³ Mestranda, com bolsa da CAPES, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq).

Partindo do arcabouço teórico desenvolvido por Nicos Poulantzas (2019), identificamos a integração regional como uma política de Estado, materializada ou cristalizada a partir de interesses econômicos contraditórios das classes dominantes e frações de classe em constante disputa. Para Poulantzas (2019), o Estado representa não diretamente os interesses econômicos das classes dominantes (exploração), mas os seus interesses políticos (dominação): ele é o centro de poder político das classes dominantes na medida em que é o fator de organização da sua luta política, sendo poder a capacidade de uma classe social ou fração realizar seus interesses específicos.

Nesse sentido, a análise dos interesses econômicos da burguesia agrária perpassa sua identificação como fração da burguesia interna no Brasil, que disputa as políticas de Estado e tem demandas específicas. A burguesia de modo geral é uma classe heterogênea, e suas frações podem ser subdivididas em função da sua participação no ciclo de reprodução do capital (capital agrário, comercial, industrial etc.) ou pelas relações com o imperialismo (burguesia compradora, interna e nacional). Segundo o entendimento por nós adotado, a fração agrária compõe a grande burguesia interna brasileira a qual, segundo Boito Júnior e Berringer (2013), tem como grande ponto de unificação a reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que ela empreende com o capital estrangeiro. No referencial teórico poulantziano, a burguesia interna é uma fração integrada à economia mundial de maneira subalterna e dependente, mas que, ao mesmo tempo, concorre e conflita com o capital externo quando este ameaça a sua sobrevivência (POULANTZAS, 1975, 1976; BOITO JÚNIOR; BERRINGER, 2013; BERRINGER; FORLINI, 2018; GRANATO, 2020).

Em função da referida natureza e da atividade econômica que leva a cabo, resulta evidente que a burguesia agrária tem interesse na agenda de internacionalização da economia brasileira e desenvolvimento das cadeias produtivas, o que, por sua vez, está diretamente

relacionado com iniciativas de integração regional das que o Brasil faz parte, como é o caso do Mercosul. No intuito de fornecer subsídios, de modo geral, ao campo de discussão dos interesses da burguesia brasileira na política externa brasileira, busca-se investigar em que medida o processo de integração regional do Mercosul interessa à burguesia agrária brasileira. Assim, o objetivo do presente trabalho é o de analisar os interesses da referida fração da burguesia brasileira em relação ao bloco mercosulino no período de 2016 a 2020.

Nossa hipótese é que a fração agrária, como parte integrante da burguesia interna brasileira, pautaria, de maneira hegemônica, que as políticas para integração regional garantam a abertura de mercados internacionais e a proteção do setor via subsídios e incentivos fiscais. Destaca-se que no período recente a política externa brasileira para a integração voltou-se aos moldes do regionalismo aberto, na contramão do projeto integracionista autonomista e multidimensional orquestrado até então pelos governos petistas, mas ao encontro das demandas que se hipotetizam serem, de forma prevalente, da burguesia agrária.

A partir do exposto, e após pré-análise das publicações das associações de representação que seriam objeto de aprofundamento, entendeu-se que há dois eixos simultâneos em que se pode verificar como a burguesia agrária tem pautado o projeto integracionista do Mercosul: seria em relação ao lugar do Mercosul na política externa brasileira (ou seja, como objetivo prioritário ou não); e em relação ao modelo de integração a ser adotado (o de regionalismo aberto ou o multidimensional e de cunho autonomista). Resgatando a hipótese lançada, pressupõe-se que o Mercosul teria sua relevância à burguesia agrária, de forma hegemônica, na medida em que esse bloco se direcione para o regionalismo aberto.

No que diz respeito à organização do artigo, além desta introdução, o presente trabalho contará com três seções. Na primeira seção, discutiremos a relação histórica entre o Mercosul e

a política externa brasileira, apontando o interesse da burguesia interna na integração regional. Na segunda seção, apresentaremos a metodologia utilizada na pesquisa. Na terceira, discutiremos os posicionamentos da CNA, da Abag e da Aprosoja Brasil em relação ao Mercosul nos governos Temer e Bolsonaro. Por fim, serão formuladas as conclusões.

MERCOSUL, O ESTADO BRASILEIRO E A BURGUESIA INTERNA

A gênese do Mercosul, na década de 80, remete ao esforço bilateral do Brasil e Argentina em instituir as bases para a criação de um mercado comum que, com base em protocolos setoriais de cooperação industrial gradual e simétrica, contribuísse para o desenvolvimento interno de ambos os países, assim como para a ampliação de margens de autonomia na esfera internacional (GRANATO, 2015). Já nos anos 90, a reestruturação e ofensiva capitalista em meio às fortes crises econômicas em ambos os países e a ascensão dos novos governos neoliberais no Cone Sul como um todo, pautaram uma reorientação da política bilateral de integração que, em parceria com Uruguai e Paraguai, originou o Mercosul, conforme estabelecido no Tratado de Assunção de 1991 (GRANATO, 2015).

Em conformidade com as diretrizes da Rodada Uruguai do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 e com a nova estratégia de integração para a América Latina definida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em termos de “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), o modelo de integração de cunho mais desenvolvimentista e autonomista, adotado inicialmente por Brasil e Argentina, foi substituído por uma integração aberta aos mercados, colocando-se a liberalização comercial e desregulamentação financeira como os eixos dinâmicos do processo associativo (GRANATO, 2015). Passou a vigorar, assim, durante a década de 90, um “Mercosul dos negócios” (KATZ, 2006), também emblematicamente denominado como “Mercosul

fenício” (CAETANO, 2007), restrito a uma agenda econômico-comercial.

Nos anos 2000, a emergência de novos governos populares e progressistas na América do Sul – período que ficou conhecido como a “onda rosa” – marcou uma mudança nos rumos da integração na região, que passou a ser pautada sob uma perspectiva multidimensional e autonomista, em boa medida sob iniciativa da política externa dos governos Lula e Dilma (SARTI, 2017). Diferente do modelo pautado pelo regionalismo aberto, essa nova perspectiva integracionista, cristalizada no Consenso de Buenos Aires de 2003, assinado pelos mandatários de Brasil e Argentina à época, propunha um arranjo ampliado de coordenação dos Estados membros em questões de política pública não apenas de cunho econômico-comercial, mas também de ordem política, social, produtiva, de infraestrutura etc. Por sua vez, essa nova perspectiva também buscava construir um Mercosul que tivesse no objetivo da inserção externa autônoma dos países membros o seu núcleo central (GRANATO, 2015).

O governo Lula inaugurou uma política de desenvolvimento que buscava o crescimento econômico sem romper com o modelo capitalista neoliberal, mas que promoveu, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro. A inflexão promovida por Lula em relação ao período neoliberal seria, então, a promoção da ascensão política da grande burguesia interna brasileira no interior do bloco no poder, composta por setores industriais e agrários, orientados fundamentalmente para o comércio de exportação (BOITO JÚNIOR; BERRINGER, 2013; BERRINGER, 2015).

Ainda no primeiro governo Dilma, como destacam Granato e Cavalcanti (2020), no que tange à política externa deste primeiro período, observa-se a atuação da burguesia interna no sentido de obter o apoio do Estado para ampliar o mercado externo para os seus produtos e aumentar os investimentos diretos no exterior, havendo um favorecimento da burguesia interna

na política econômica, beneficiados pela política de superávits na balança comercial e estímulos à exportação. Como afirma Poulantzas (1975, 1976) a burguesia interna se interessa pela intervenção estatal que lhe assegura alguns domínios dentro do país e que a torne também mais competitiva diante de capital estrangeiro.

Entretanto, esta sorte de “reorientação” da política voltada à integração (CAVALCANTI, 2019), assim como a busca por beneficiar a burguesia agroexportadora, não foi suficiente para que o Mercosul garantisse um mínimo de coordenação que permitisse a essa fração obter certas vantagens em aumentar sua participação no comércio exterior. Este processo pode ter levado a burguesia interna a cada vez mais pressionar pelo retorno ao modelo de regionalismo aberto, ancorado na inserção competitiva do Brasil. Em relação à última década, há que destacar, ainda, questões conjunturais como a crise de 2008, que afetou a demanda e os preços das matérias-primas exportadas por América do Sul. Este processo foi acompanhado pela reação política euro-americana, que empregou meios como pressões monetárias, redução induzida do preço do petróleo, reações diplomáticas e intensa mobilização midiático-ideológica (VISENTINI, 2015).

A crise política deflagrada no segundo mandato de Dilma Rousseff, que culminou em sua deposição, é apontada pela literatura como tendo, dentre suas principais causas, a reconfiguração dos interesses das frações burguesas frente às políticas até então conduzidas pelo Partido dos Trabalhadores (BOITO JÚNIOR, 2019; BERRINGER; FORLINI, 2018; FONSECA et al, 2019; SOUZA, 2019). A grande burguesia interna brasileira teve, de fato, grande participação não só no apoio ao processo de *impeachment*, mas também na defesa das plataformas dos governos de Temer e Bolsonaro.

Como afirma Martuscelli (2018), a burguesia interna brasileira se comporta de maneira pendular: ora mais aderente à implementação de políticas contracionistas (liberais), ora expansionistas (populistas). Isso

poderia ser explicado, em parte, pela multifuncionalidade do capital - no sentido de os agrupamentos de capitalistas possuírem investimentos em duas ou mais atividades econômicas - que faz com que, em formações sociais dependentes, haja uma tendência de as classes dominantes se refugiarem nas zonas de menor tensão com o capital estrangeiro e o imperialismo. Isso significa, para o referido autor, que se a adesão a um planejamento industrial pautado numa perspectiva nacionalista, de defesa da soberania nacional, representar um risco para seus próprios negócios, as classes dominantes migrarão para uma zona de menor enfrentamento, de modo a buscar auferir lucros em atividades que não estejam necessariamente vinculadas à produção, “garantindo assim a permanência da disjuntiva: produção de mercadorias de alto valor agregado (potências imperialistas) e de baixo valor agregado (países dependentes)” (MARTUSCELLI, 2018, p. 70).

Entretanto, conforme afirma Bugiato (2018), esta fração não necessariamente está voltada para o mercado interno, pois ela não é uma burguesia fechada no seu espaço nacional, sendo que sua ambiguidade, ou colocação intermediária, consiste em explorar os conflitos no seio do capital estrangeiro, apoiando-se em segmentos deste capital em detrimento de outros objetivando o fortalecimento tanto internacional quanto nacional.

Todavia, cabe ainda trazer que, segundo Berringer e Forlini (2018), a reorientação do Estado no cenário internacional não é consensual no interior da grande burguesia interna e o que pode ter ocorrido após o golpe jurídico-parlamentar que levou Temer à Presidência da República é um desmembramento desta fração. Como apontam Granato e Cavalcanti (2020), as concessões à burguesia interna que já vinham sendo realizadas no segundo governo Dilma de forma hesitante ganharam intensidade e se firmaram no governo Temer, resultando pouco a pouco em alterações na condução do Mercosul. Sobre o período do governo Bolsonaro, os referidos autores afirmam ainda que, embora sob

hegemonia da burguesia compradora, associada ao capital financeiro internacional, o bloco no poder é formado por uma unidade contraditória de frações de classe que, como se evidencia nas diversas crises recentes, possuem interesses conflitantes que precisam ser investigados.

É evidente que a compreensão dos interesses da burguesia brasileira a respeito do Mercosul demanda estudos relativos a suas frações. Assim, em função do objetivo por nós proposto neste trabalho, se faz ainda necessário formular algumas sucintas considerações teóricas sobre a fração agrária. Externalizando seus traços de burguesia interna, tem-se que os empreendimentos que compõem a agropecuária detêm majoritariamente capital nacional, além de que suas instituições representativas apresentam o setor, de forma hegemônica, como suficientemente competitivo e capaz de integrar o Brasil ao mercado internacional, embora necessitando de proteção e estímulo estatais na concorrência com o capital estrangeiro. Outro fator a se levar em consideração é que as empresas que integram a fração agrária apresentam dependência externa para investimentos, inclusive para o desenvolvimento de componentes tecnológicos.

Dessa forma, pode-se antever que, em termos políticos, tendo em vista suas diversas contradições, a fração agrária dificilmente se sentirá inteiramente contemplada pelas políticas de determinado governo, assim como também é improvável que haja uma representação de classe que represente a totalidade dos interesses que englobam a agropecuária, sobressaindo-se conflitos que ora são mais claros e se manifestam de forma pública, ora aparecem de forma velada - principalmente nas disputas por recursos ou políticas prioritárias (ou na busca pela proteção do Estado).

Ilustrando a atuação política contraditória da fração agrária, despontam no cenário nacional diversas entidades representativas, sendo que as mais destacadas no cenário nacional durante o período de 2016 a 2020 terão seus posicionamentos analisados na pesquisa. Buscou-

se mapear as demandas desses representantes com relação ao rumo que o governo brasileiro deveria imprimir nas suas relações junto aos demais membros do Mercosul, entendendo-se suas colocações enquanto hegemônicas daqueles setores que dizem representar. A análise de suas opiniões se faz relevante pois é a partir dessas representações que os interesses do setor são colocados na agenda governamental, seja através da força política no Legislativo, seja mediante *lobby* diretamente junto ao Chefe do Executivo, tendo em vista o acesso facilitado às instituições governamentais de que lançam mão.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Nesta pesquisa, utilizou-se da análise de conteúdo, método concebido por Bardin (2011, p. 48) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens”. Privilegiando seu caráter qualitativo, concentraram-se aqui esforços na identificação da presença ou ausência de determinadas características no material analisado e na produção de interpretações mais complexas com base na inferência.

Bardin (2011, p. 36) elenca três fases para a realização da análise de conteúdo: i) a pré-análise, que corresponde à organização do material, como a escolha dos documentos e do objetivo; ii) a exploração do material, com a classificação e codificação das fontes; e iii) o tratamento dos resultados, por meio da inferência (dedução lógica) e interpretação dos dados. Tomando como referência as mencionadas fases, os procedimentos implementados nesta pesquisa se detalham a seguir.

O primeiro passo consistiu na identificação do material textual, composto por pronunciamentos das associações de representação da fração agrária entre 2016 e 2020, realizada por meio da busca em seus portais a

notícias, documentos e artigos de opinião que trouxessem seus posicionamentos perante o Mercosul. Optou-se por tais canais por apresentarem seus discursos de forma sistematizada e transparente, compondo os principais meios de comunicação para formação de opinião junto aos representados e ao público em geral. Dessa forma, embora se procure desvelar os interesses das classes dominantes, explorou-se uma camada mais superficial, que é aquela que as referidas classes fazem questão de deixar à amostra na representação dos seus interesses.

A escolha das entidades da burguesia agrária a serem consultadas partiu inicialmente do acesso aos portais da CNA, principal representante dos produtores rurais no país, e do governo, notadamente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), nos quais foi possível perceber a movimentação de outras instituições da fração agrária em torno do aparelho de Estado, sinalizando que também apresentavam demandas próprias que envolviam o modelo de integração regional a ser defendido – seja por meio de reuniões de seus diretores junto ao alto escalão do governo ou por terem sido citadas como afetadas por determinada medida de política externa. Foram então trazidas à análise, por terem de alguma forma se destacado no decorrer do período, a Abag e a Aprosoja Brasil, além da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

Do portal da CNA e da Abag coletaram-se o maior número de informações, tendo-se inclusive recorrido a materiais de 2014 (período anterior ao escopo da pesquisa) destinado aos presidencialistas, para ilustrar o parecer e as demandas das referidas entidades no período correspondente ao segundo

governo Dilma. Já a consulta ao portal da Aprosoja, embora com menor número de declarações referentes ao bloco mercosulino, foi essencial para a percepção da existência de fissuras no que toca a pauta do modelo de integração regional a ser defendido e de como elas foram ocorrendo dentro da fração no decorrer do tempo, o que os achados no portal da FPA serviram para corroborar.

Na fase de pré-análise, levantaram-se cerca de trinta documentos para consulta. Por serem bastante heterogêneos, tanto nos interesses representados como nos formatos apresentados, optou-se por não realizar contagem das frequências dos tópicos que ainda seriam identificados como categorias⁴ (procedimento esse julgado como essencial para análises quantitativas), evitando que se restringisse a pesquisa que viria a ser realizada a determinados termos que poderiam não aparecer em todos os achados. Passou-se, portanto, de imediato, à análise qualitativa, priorizando-se a interpretação do contexto geral dos textos, sem descuidar das particularidades do contexto político e econômico do período em que eram publicados, auxiliado pela consulta aos discursos constantes nos planos de governo⁵ dos postulantes a chefe de Estado.

O segundo passo da aplicação da técnica escolhida consistiu na definição das categorias ou eixos de análise em que se pôde verificar como a burguesia agrária tem pautado o projeto integracionista do Mercosul. Tal processo metodológico foi sendo desenvolvido após por em diálogo, conforme se avançava na pesquisa, o arcabouço teórico aqui adotado e a pré-análise dos documentos. Optou-se, ao final, por utilizar

⁴ Segundo Bardin, “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (2011, p. 147). Assim, a análise categorial é a forma pela qual se realizam classificações e recenseamento do conteúdo por meio da criação de categorias (similares a gavetas de classificação de arquivos, em que se vai colocando o conteúdo textual dentro de diferentes espaços – categorias de análise).

⁵ Os planos de governo, que têm na sua apresentação condição obrigatória para a disputa das eleições, expõem as propostas e pautas prioritárias dos candidatos à Presidência da República. Embora tais planos tratem de meras promessas, entende-se que a análise de tais cartas de intenções contribuirá para uma melhor identificação das disputas em torno dos projetos para o Mercosul. Foram analisados os planos de governo de Dilma Rousseff (PT) e de Aécio Neves (PSDB) das eleições de 2014; o programa que teria orientado as ações de Michel Temer (PMDB) enquanto presidente interino e o plano de governo de Jair Bolsonaro (PSL) para as eleições de 2018.

como base para a reflexão o lugar do bloco na política externa brasileira (como objetivo prioritário ou não) e o modelo de integração a ser adotado (o de regionalismo aberto ou o multidimensional e de cunho autonomista). Finalmente, assim que se exploravam os achados, foram trabalhadas as unidades de registro⁶, as quais representam as unidades de base para a categorização.

No Quadro 1, em anexo, apresenta-se o modelo utilizado para interpretação analítica aqui desenvolvida.

A BURGUESIA AGRÁRIA BRASILEIRA E O MERCOSUL

Para a análise dos interesses da fração burguesa agrária no Mercosul durante o período sob estudo, primeiramente serão abordados os documentos do portal da CNA. Concomitantemente, como forma de ilustrar o contexto político que cercava a pauta do bloco mercosulino nos períodos pré-*impeachment* e dos governos Temer e Bolsonaro, serão analisados os planos de governo dos principais candidatos à presidência da república. Em seguida, serão abordados os achados do portal da Abag, da Aprosoja Brasil e da FPA.

No portal da CNA, desponta inicialmente um documento central de exposição de seus interesses perante o Mercosul no período pré-eleição de Dilma Rousseff, em 2014. Trata-se de uma carta aberta da confederação aos então candidatos à Presidência da República, com as demandas que seriam do setor rural para o ciclo 2015-2018 (CNA, 2014). Dois eram os candidatos mais competitivos na disputa eleitoral à época: Dilma e Aécio Neves. No plano de governo de Dilma (PT, 2014), prometia-se buscar a “integração da região, por meio do fomento ao comércio e da integração produtiva”, com “ênfase especial à integração financeira e das estruturas física e energética”. Já no plano de governo de Aécio

(PSDB, 2014), mencionava-se que o bloco estava “paralisado e sem estratégia”, devendo-se primar por “recuperar seus objetivos iniciais e flexibilizar suas regras, a fim de poder avançar nas negociações com terceiros países”. Propunha-se, então, o “reexame das políticas da integração regional para, com a liderança do Brasil, restabelecer liberalização comercial”.

Retratando a relevância conferida ao Mercosul na Carta aos Presidenciais, de elaboração da CNA, na parte reservada ao Comércio Internacional, o Mercosul recebeu uma seção própria, na qual era tratado como empecilho à abertura comercial, à medida que a prioridade de atuação do governo brasileiro deveria se dar pelo fomento à exportação a novos mercados. Expôs-se que na história do bloco mercosulino, ao menos para os interesses da fração agrária, os acordos com outros países foram pouco ambiciosos, caracterizando as divergências comerciais e políticas entre os membros, além do seu arcabouço jurídico-administrativo, como impedimentos tanto a negociações com outros países quanto à política comercial do Brasil via acordos bilaterais (CNA, 2014).

Em que pesem as diversas críticas e uma aparente preferência a acordos bilaterais por parte da CNA no documento, ao se advogar que seria necessária uma integração aos mega acordos mundiais – que envolvem Estados Unidos da América (EUA), a União Europeia (UE) e grande parte da Ásia –, é mencionado ser um movimento que somente seria possível com a reformulação do bloco, principalmente quanto a sua estratégia externa. O que esperavam do próximo governante, portanto, era a conclusão do acordo do Mercosul com a UE; a retomada das negociações com Índia, Canadá, México e países do Golfo, dentre outras em andamento; o lançamento de novas frentes negociadoras com os principais mercados para os produtos brasileiros, como EUA, China e outros países da Ásia e do Oriente Médio, além da utilização dos mecanismos bilaterais de

⁶ Conforme Bardin, a unidade de registro ou unidade de significação codificada corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base visando à categorização e à contagem de frequências, podendo ser de natureza e dimensões muito variáveis (BARDIN, 2011, p.134).

negociações comerciais.

Nota-se que, como eixos pelos quais a CNA pautava seu projeto de integração do Mercosul à época, apresentava-se o bloco com grande relevância, mas não necessariamente central, à medida que poderia ser preterido por acordos bilaterais. Entretanto, mesmo com um possível incremento desses acordos, a manutenção do país no bloco se mostrava como estratégica aos interesses da fração, à medida que seria através do Mercosul que se daria a entrada aos mega acordos mundiais, via regionalismo aberto. Nenhuma atenção é conferida a uma política multidimensional ou autonomista ao bloco, nem mesmo a relação com os países membros, exceto para lembrar que os acordos teriam sido pouco expressivos para a fração burguesa. Percebe-se também a semelhança da retórica do segmento burguês com o do plano de governo do PSDB, afastando-se do pronunciamento petista.

Demonstradas as demandas da maior representante do setor rural à época da última eleição na era petista, a qual acaba retratando suas impressões quanto à condução do bloco em determinado intervalo, passa-se agora às manifestações desse segmento no período posterior ao *impeachment*, em que Temer assume e imediatas mudanças políticas são colocadas em prática, influenciadas por aquilo que se entende como seu programa de governo: o “Ponte para o Futuro” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015). No referido programa preza-se por maior abertura comercial junto aos EUA, Europa e Ásia, através do bloco mercosulino ou sem, ainda que “preferencialmente com ele”, priorizando-se, na política externa, a integração do setor produtivo às cadeias globais de valor⁷ - retórica que traz uma ruptura frente à do governo petista que sucedeu, estando semelhante à do PSDB e às demandas externalizadas até então pela CNA.

Em 2016, aproveitando-se da troca no governo, a pressão da confederação se mostrou bastante incisiva. Representantes de sua alta cúpula se reuniram junto ao então ministro das

Relações Exteriores José Serra com o intuito de expor as demandas do setor agropecuário para o comércio internacional (CNA, 2016), oportunidade em que o presidente da CNA entregou ao ministro brasileiro o documento denominado “Prioridades da Agenda Internacional”. Segundo o presidente da confederação, o Brasil não precisaria nem deveria ficar preso às normas do Mercosul, demandando acordos bilaterais de comércio, à medida que necessitava recuperar sua autonomia negociadora para responder com mais agilidade aos desafios do mercado internacional e às necessidades do setor privado para manter sua competitividade. Tem-se, aqui, o Mercosul sendo tratado como mero entrave às necessidades do setor, reflexo da política petista, entendimento que coloca o bloco até mesmo com menos centralidade na política externa do que dois anos antes, sendo formalmente preterido pelas relações bilaterais e os acordos de livre-comércio.

As publicações em artigos no portal da CNA durante o período vão no mesmo sentido, destacando-se duas delas. Na primeira, em artigo de elaboração de representante da entidade (MEIRELLES, [2016]), chama-se atenção à mudança pretendida na política externa a partir do governo Temer, “tanto do ponto de vista das relações diplomáticas quanto do comércio exterior”, sendo de suma importância “uma guinada de direção” no comércio, pois o Brasil teria perdido espaço no mercado ao não negociar acordos bilaterais e ao se unir a parceiros inadequados. Novamente, os acordos bilaterais parecem, aqui, ser a principal aposta do setor, tendo em vista os “parceiros inadequados” das negociações resultantes do Mercosul mediante sua orientação mais autonomista durante os governos petistas.

Já um ano depois, em artigo de autoria da assessora para negociações internacionais da Superintendência de Relações Internacionais da CNA (SANDE, [2017]), são externalizados fatores que subsidiam a postura pouco receptiva da burguesia agrária à atuação multilateral do Mercosul e a esperança por políticas mais voltadas

⁷ Termo esse que se refere ao atual contexto da estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais.

a seus interesses com a troca de governos da “onda rosa” para a “onda azul” no continente⁸. A autora defende a inserção do país no comércio global “de forma muito mais estratégica”, mencionando que salvo as negociações comerciais datadas dos anos 2000 (próprias do regionalismo aberto, frisa-se), as tratativas intra-Mercosul pareceram distantes do setor agropecuário, despontando como fator principal os países serem grandes concorrentes na exportação de alimentos.

Para o alinhamento entre os países, a assessora da CNA advoga por uma parceria para juntos definirem uma estratégia visando à abertura e à conquista de mercados, especialmente no continente asiático, tema central do 1º Diálogo Agrícola Brasil-Argentina, realizado pela CNA em agosto de 2017⁹ – encontro esse que teria sido o pontapé para uma série de parcerias regionais que entidades privadas dos dois países colocariam em prática.

A opinião da assessora, além de indicar que o bloco mercosulino pouco atentara aos interesses da fração agrária desde os governos petistas, esclarece como o regionalismo aberto seria mais funcional a determinado segmento, retratando ainda a mobilização que se presenciava de representantes das frações burguesas do setor rural nos países do bloco, da qual se pode perceber a relevância da atuação conjunta de Brasil e Argentina – os dois países mais influentes economicamente do bloco –, para que, aproveitando um cenário de ruptura política no continente, favorável aos interesses do segmento em questão, liderassem a mudança na atuação do bloco regional.

As mudanças no cenário político, que no Brasil iniciaram com Temer, parecem ter influenciado para que as publicações do portal da CNA sobre as relações internacionais brasileiras fossem, a partir de então – como será demonstrado a seguir – menos críticas aos

“entraves” do bloco, passando a ser mais destacadas suas potencialidades.

No portal da CNA, representante preocupado com a onda nacionalista e protecionista no mundo cobrava mais agressividade do governo brasileiro, que deveria agilizar a vinda de auditores europeus ao país para acelerar a abertura ao continente, bem como a busca por se tornar membro pleno na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PEDROZO, [2018a]). Quanto ao Mercosul, afirmava-se que o bloco nunca teria evoluído para se tornar, de fato, um mercado comum, e que seria necessário promover uma nova dinâmica, com ênfase numa maior integração com parceiros externos, principalmente com a Aliança do Pacífico – à medida que haveria um grande potencial em explorar as complementaridades entre os blocos –, acordo esse que aumentaria a capacidade de alcançar mercados extrarregionais.

As novidades das palavras do representante se dão em torno da prioridade que deveria ser conferida no direcionamento dos acordos, a certos países latino-americanos não integrantes do bloco, e na ênfase ao Mercosul enquanto ferramenta estratégica, pela via do regionalismo aberto. Ressalta-se que pela primeira vez nos artigos publicados pela confederação não se registrou menção a uma possível atuação mais descentralizada do país, nem se deteve aos entraves intra-bloco.

Em novo artigo de opinião do mesmo representante (PEDROZO, [2018b]), é relatado como há muito tempo a entidade vinha defendendo a importância de uma postura firme da diplomacia brasileira nas negociações agrícolas internacionais, a fim de reduzir práticas protecionistas e artificialismos de mercado dos países ricos. Assinala, também, que a fragilidade das negociações começa com a união aduaneira do

⁸ A ‘onda rosa’, que identificou aos governos populares e progressistas que tiveram lugar na região a partir de inícios dos anos 2000, foi cedendo perante a ‘onda azul’, após a crise econômico-financeira mundial de 2008 e do encerramento do ciclo das *commodities*, configurada num quadro político marcado por fatos como a destituição dos mandatários de Honduras (2009), Paraguai (2012), Brasil (2016) e Bolívia (2019), a crise na Venezuela, e as vitórias eleitorais de Macri, na Argentina (2015), de Moreno, no Equador (2017), de Piñera, no Chile (2018), de Bolsonaro, no Brasil (2019) e de Lacalle Pou (2020), no Uruguai.

⁹ Só posteriormente integraram-se os agronegócios do Paraguai e do Uruguai.

Mercosul, que ainda não teria se consolidado, e, novamente, ao invés de saudar uma maior atuação bilateral, defende que é necessária uma nova política para robustecer o Brasil e o Mercosul nos moldes da atual UE, o que fortaleceria, segundo o autor, as posições do bloco nas negociações internacionais e daria mais competitividade no comércio globalizado. Tem-se assim, pela primeira vez, uma opinião explicitamente favorável à atuação em bloco por parte de um representante do segmento em discussão. O Mercosul deixa de ser tratado enquanto entrave, passando a ganhar maior centralidade, mediante a cobrança de atuação no cenário internacional preferencialmente via fortalecimento do bloco, a qual deveria ser estratégica para a conquista de mercados, não havendo mais menção a uma possível preferência a acordos bilaterais. Algo que não muda, entretanto, é a falta de atenção às relações com países do bloco, nos moldes do modelo de integração autonomista.

Para as eleições de 2018, foi apresentado pela CNA aos presidentiáveis o documento “O Futuro é Agro – 2018 a 2030”, elaborado junto ao Conselho do Agro, que sugeria uma agenda que levaria o país a ampliar a produção agrícola. No documento, são destacados dez tópicos, dentre os quais o compromisso de que sejam firmados acordos internacionais que promovam a competitividade da agropecuária brasileira, sendo nele o Mercosul citado. Primeiro, é mencionado que a política comercial deveria buscar eficiência para negociações de acordos bilaterais ou birregionais relevantes, como seria o acordo do bloco mercosulino com a UE (CNA; CONSELHO DO AGRO, 2018, p. 15); além disso, que seria necessário promover uma nova dinâmica para o Mercosul, incluindo maior integração com parceiros externos, principalmente com a Aliança do Pacífico (CNA; CONSELHO DO AGRO, 2018, p. 73). Os dois destaques, portanto, conferindo centralidade ao bloco, desde que com uma nova dinâmica, com vistas ao regionalismo aberto.

No plano de governo de Bolsonaro (PSL, 2018), já se poderia ter ideia dos rumos que tomariam o Mercosul para a fração agrária. No

referido documento, após mencionar que o Brasil seria um dos países menos abertos do mundo, defendem-se novos acordos bilaterais internacionais, demandando para a agricultura “políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos”. Ainda, na defesa por um “Novo Itamaraty”, buscar-se-ia o fomento ao comércio exterior com países “que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil”. Em relação ao continente latino-americano, “precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias”, afirmava-se no plano.

Em 2019, durante o governo de Bolsonaro, a CNA participou do seminário no Itamaraty “Diplomacia do Agronegócio”, no contexto da criação do Departamento do Agronegócio no Ministério das Relações Exteriores. Iniciativa que a Aprosoja Brasil – associação que será posteriormente analisada – saudava ainda em 2018, tendo enviado uma carta pública de agradecimento àquele que seria o futuro ministro da pasta, pela “acertada decisão” (APROSOJA, 2018). Ocorrência que sinaliza estarem ambos os segmentos uníssomos no que toca a demandas para a política externa.

Na palestra proferida pelo então embaixador Ernesto Araújo (ARAÚJO, [2019]), esse ressaltou a promoção do agronegócio na pasta das relações exteriores, em uma escala que considera sem precedentes. Quando fez menção ao Mercosul, referiu-se a avanços em grandes negociações com parceiros externos, todos relevantes importadores de produtos agrícolas, com destaque a países desenvolvidos – sem nada ser mencionado sobre integração produtiva, agricultura familiar e demais instrumentos socialmente orientados, o que era de costume da retórica política integracionista dos governantes petistas.

O último destaque às publicações do portal da CNA se dá a um evento promovido com o balanço do setor em 2020 e perspectivas para 2021 (CNA, 2020), em que foi divulgado documento que, na seção das relações internacionais, indica as prioridades para determinado segmento agrário (CNA; SENAR,

2020). Relacionado ao bloco, o documento afirma que a CNA defendeu os interesses dos produtores brasileiros em negociações de áreas de livre comércio, tendo divulgado estudo inédito, “Oportunidades das Negociações Comerciais entre o Mercosul e o Canadá”, e promovido debate sobre oportunidades e desafios para a agropecuária brasileira envolvendo o futuro acordo, além de representado os produtores brasileiros em debates sobre a formação de área de livre comércio entre o Mercosul e a Coreia do Sul. Ainda, pensando em parcerias futuras, foi dado destaque à realização de curso sobre oportunidades e desafios para a agropecuária no mundo islâmico. Todas as iniciativas, portanto, ligadas à política de regionalismo aberto e utilizando-se do Mercosul com centralidade. Em definitivo, a uma integração aberta aos mercados.

Outro ponto em que o Mercosul é mencionado, embora de forma mais comedida, é nas medidas de favorecimento à importação de fora do bloco para os grãos, “como forma de ampliar a oferta no mercado interno e frear os aumentos de preço”, que tratou da proposta de TEC zero do governo federal brasileiro para tais produtos. Como será posteriormente analisado, a atuação governamental gerou fraturas no setor agropecuario brasileiro¹⁰ e desse com outros países do bloco, principalmente com segmentos do agronegócio da Argentina, que teriam a oportunidade de exportar para o Brasil.

Ainda, corroborando a centralidade do bloco mercosulino para as pautas futuras da confederação, as perspectivas para 2021 do documento da CNA, dentro da lógica da busca por novos mercados desenvolvidos (que ocupa a integralidade do espaço destinado à seção de relações internacionais), aquilo que toca o Mercosul se dá nos avanços nas negociações comerciais, principalmente com Canadá, Coreia do Sul e Singapura, nada se mencionando sobre negociações com membros do bloco.

Nesse último período consultado, com Bolsonaro no poder, identificou-se que a CNA

passou a tratar o Mercosul como central para a política externa, criando programas que têm como eixo a atuação do país via bloco no modelo do regionalismo aberto, não mais ressaltando seus entraves à abertura comercial, nem demandando ao governo maior atenção aos acordos bilaterais. O que não alterou, entretanto, foi o modelo de integração que pautou o discurso, nada tocando em assuntos mais ligados ao corte autonomista.

Considerando a heterogeneidade da fração agrária, contemplou-se na pesquisa as páginas da Abag e da Aprosoja Brasil, de modo a analisar até que ponto os discursos e interesses ao interior do setor em tela resultam homogêneos. Tais representantes despontaram em meio aos achados dos portais da CNA e do governo durante o período Temer e Bolsonaro, por terem sido citadas como afetadas por determinadas medidas que tocavam o comércio exterior ou por ter sido noticiado o encaminhamento de seus interesses econômicos, por meio de reuniões de seus representantes junto à alta cúpula do governo, aos aparelhos de Estado. Esclareça-se que a CNA e a Abag são mais ligadas à agroindústria, já a Aprosoja, aos agricultores da soja – portanto, menos industrializados. Ilustrando a relevância de abordar tal desavença, antecipa-se que a Aprosoja rompeu com a Abag em setembro de 2020, em virtude do posicionamento favorável dessa à proteção da Amazônia (BRASILAGRO, 2020b) – tema que ganha contornos cada vez mais estratégicos para o setor na busca por mercados em países desenvolvidos.

No portal da Abag, o modelo de integração regional defendido por meio do Mercosul desponta em dez informativos (dentre os trinta e nove publicados no portal, desde 2012), em dois relatórios anuais de atividades (dentre os lançados desde 2015), em um documento com a retrospectiva de 2020 e em um *position paper* no final do mesmo ano.

Em ordem cronológica, no primeiro informativo analisado, são apresentados aqueles que seriam os desafios do setor e as oportunidades diante do cenário internacional para 2013 (ABAG,

¹⁰ Fissuras que tiveram ligação com o nível de industrialização dos segmentos representados: os mais industrializados manifestaram-se a favor; os menos, contra (BRASILAGRO, 2020a).

2013a), oportunidade em que se prospectava que o Brasil junto aos EUA seriam cada vez mais os grandes exportadores mundiais. Dentre os desafios nacionais, sinalizando a insatisfação do segmento com a política exterior à época, listavam-se as limitações da política comercial e externa.

Esse foco no mercado mundial foi tema do “Desafio 2050” (ABAG, 2013b), estudo lançado pela associação em que se apontava como principal questão a busca por alimentar o planeta, apostando na capacidade do país em contribuir com 40% do crescimento da produção global até 2050. Observa-se que é dessa forma, utilizando-se da retórica de servir de fonte de alimento para o mundo, que as demandas do segmento se direcionam a uma política comercial externa mais aberta do que a praticada até então no país para o setor, retratando interesses mais próximos dos de burguesia associada.

Corroborando o posicionamento, a associação, assim como a CNA, apresentou proposta de plano aos presidencialistas na eleição de 2014 (ABAG, 2014a), constando a demanda de orientação a mercados, em função do Brasil ter se transformado no terceiro maior exportador agrícola do mundo, devendo por isso ser uma das estratégias a utilização da “marca Brasil” nas exportações.

Durante o ano das eleições, foi publicado informativo com discurso do presidente da Abag, no qual ressalta que “ganha importância a conquista de novos espaços para os produtos brasileiros, ação que seria facilitada pela assinatura de mais acordos comerciais bilaterais com países ou grupos de países” (ABAG, 2014b, p. 1). Segundo o representante, a abertura de novos mercados (demanda típica de burguesia associada) seria tão importante quanto o aumento de renda (preocupação característica de burguesia nacional) para viabilizar o crescimento do agro, compondo ambas as questões, junto aos ganhos de produtividade, as bases para que o setor possa atender ao Desafio 2050, proposto pela Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) de aumentar a produção mundial de alimentos (ABAG, 2014b, p. 1).

Os posicionamentos da Abag durante a era petista vão ao encontro dos proferidos pela CNA, no sentido de externalizarem a preferência pela maior abertura comercial na política externa, mediante acordos bilaterais. A diferença é que a Abag nem mesmo considerava formalmente a relevância que teria para seus interesses o Mercosul no modelo de regionalismo aberto, algo que a CNA reconhecia em 2014, pressionando por mudanças nas políticas do bloco e apontando empecilhos da política levada a cabo pelos governos petistas a suas pretensões.

Passando à época pós-*impeachment* de Dilma Rousseff, em novo informativo foram relacionadas série de ameaças ao bom desenvolvimento do agronegócio no Brasil, dentre essas o “comércio internacional restrito” (ABAG, 2016, p. 2), à medida que o país estaria ficando de fora da tendência internacional de formação de blocos ao manter foco apenas no Mercosul. No mesmo documento, são saudades por representante da pecuária as notícias que indicavam uma nova direção nos rumos da política externa do governo Temer, em termos da ampliação das possibilidades de exportações da carne brasileira para a China e de aceleração das negociações com os EUA e com a UE, não ficando o país “amarrado totalmente às propostas e restrições do Mercosul”, portanto “expandindo consideravelmente o número de acordos internacionais bilaterais” (ABAG, 2016, p. 6).

Observa-se que assim que Dilma é deposta aparecem as proposições mais enfáticas à alteração nos rumos do Mercosul, que deveria ser preterido por acordos bilaterais junto a países desenvolvidos, à medida que se estaria “amarrando” os interesses econômicos do agro. Ressalta-se também que o bloco foi sido citado pela primeira vez pelas publicações do segmento, mas com conotação de empecilho aos seus interesses.

Em informativo do ano seguinte, entretanto, há menção expressa à relevância da integração dos países do Cone Sul pelo presidente da associação, ainda que não se tenha mencionado expressamente o Mercosul. Em

evento promovido pela Abag, que teve como uma das pautas o debate sobre como o setor estaria se preparando para as mudanças na geopolítica, o representante salientou que o Brasil superaria os EUA como maior produtor mundial de soja e que as áreas cultiváveis seguiriam com aumento no país e na Argentina, enquanto outros países relevantes sofreriam redução. A seu ver, isso daria a importância da região na estratégia da alimentação global, sendo fundamental o posicionamento desses países latinos em termos de integração e atuação, além de que no Brasil o agro deveria ser a principal plataforma para abertura dos mercados globais (ABAG, 2017, p. 17).

Embora o bloco mercosulino não tenha sido citado, é ressaltada a integração junto ao país que é tido como principal parceiro do Brasil pelos defensores da via do regionalismo aberto, sendo trazida a retórica do desafio de alimentar o mundo para abertura dos mercados globais. Essa foi a primeira vez nos documentos consultados que se colocou como central a integração regional, embora o modelo em nada tenha se alterado.

No ano seguinte, em novo informativo, houve a primeira menção à união dos países do Mercosul, em notícia sobre a visita de representantes do Grupo de Países Produtores do Sul (GPS) – composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – à Organização Mundial do Comércio (OMC) (ABAG, 2018a, p. 5). Chama-se atenção que o motivo de destaque no documento à determinada união se dava pela maior possibilidade de abertura de novos mercados desenvolvidos ao país, ligado, portanto, ao regionalismo aberto.

Ainda em 2018, foi enfatizada menção de embaixador brasileiro em evento promovido pela Abag que entendia se estar reavendo os acordos com diversos blocos e países nos últimos anos, além de se estar revitalizando os acordos comerciais do Mercosul (ABAG, 2018b, pp. 2-3). Na mesma ocasião, o presidente da Abag salientou a relevância do país em não se isolar num cenário mundial marcado por aumento de medidas protecionistas, de modo que para o Brasil e o Mercosul o fortalecimento da OMC seria

fundamental (ABAG, 2018b, p. 3).

Tais informativos de 2017 a 2018 acabam por ilustrar como o Mercosul foi ganhando centralidade na retórica dos representantes da associação, assim que foi sendo sinalizada uma nova postura perante o bloco por parte do governo federal, rumo ao regionalismo aberto. O período em que isso ocorre é similar ao observado nas declarações da CNA.

O último informativo coletado, já durante o governo de Bolsonaro, traz trechos de novo evento promovido pela associação junto a representantes do governo federal, sendo ressaltado, em termos do Mercosul, o acordo junto à UE, que estaria com lugar central na agenda governista, junto às questões do desmatamento (ABAG, 2019, p. 6). O relatório de atividades da Abag de 2019 também traz menção à relevância da inserção de conteúdos ambientais nas negociações do comércio internacional, sobretudo a partir do fechamento do grande acordo supramencionado (ABAG, 2020a, pp. 4-5).

A centralidade do bloco mercosulino na política externa brasileira aparece ainda na retrospectiva de 2020, em que o Mercosul aparece quando citado o acordo com a UE. Os acordos comerciais e as relações diplomáticas com países parceiros são vistos como fundamentais pelo presidente da associação, à medida que o setor deseja a abertura do mercado. Entende o representante ser o acordo com a UE fundamental para que depois se garanta o acesso do país à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pois “sem participar desses grandes condomínios de nações desenvolvidas, comprometeremos a evolução do país” (ABAG, 2020b, p. 5). Por fim, o presidente da Abag ressalta a parceria com o Mapa durante o governo Bolsonaro, saudando o direcionamento das políticas em prol dos interesses do setor e mencionando a busca de ampla abertura de mercados no exterior.

O último documento coletado da associação trata de um *position paper* com as principais tendências e transformações que deverão ocorrer nos próximos anos para intensificação da

competitividade do agronegócio brasileiro, das quais emanaram dezesseis direcionadores estratégicos, divididos em sete áreas. Naquela que diz respeito às postulações para o comércio internacional, dentro de Políticas Públicas, há o que demanda uma inserção mais contundente da promoção comercial internacional do agronegócio, por meio da criação de novos acordos comerciais bilaterais e multilaterais (ABAG, 2020c, p. 8).

Observa-se que, se até o período petista a retórica da associação era de priorizar os acordos bilaterais, lançando críticas ao isolamento que atuação via Mercosul acarretava (ainda que não o citando expressamente), a partir do governo Temer, mais precisamente desde Bolsonaro, a postura da Abag perante o bloco passa a reconhecer cada vez mais a figura dos acordos multilaterais como estratégicos. Dessa maneira, pode-se dizer que, tomando os eixos de análise propostos na pesquisa, as manifestações da CNA e da Abag frente ao Mercosul andam na mesma direção, embora com determinadas peculiaridades que serão a seguir exploradas.

A CNA, reconhecendo a relevância dos acordos multilaterais para a entrada aos mega acordos mundiais desde a época de Dilma, externalizava de maneira mais clara a insatisfação com a postura petista perante o Mercosul, a qual era tratada como empecilho a seus interesses econômicos. Assim, a confederação defendia a reformulação da atuação do bloco, que deveria ser orientado via regionalismo aberto. Em meio a esse contexto, suas propostas priorizavam a atuação comercial do país via acordos bilaterais.

A Abag, por sua vez, só começou a deixar clara a centralidade do Mercosul na política externa que pautava para o país a partir do segundo ano do governo Temer, tendo suas demandas se tornado mais enfáticas à atuação via bloco a partir de Bolsonaro, defendendo-se em 2020 uma maior inserção externa via acordos multilaterais. Até então, tratava o Mercosul meramente como empecilho ao desafio de alimentar o mundo, defendendo que o governo deveria atuar mediante acordos bilaterais.

Outra particularidade é que a Abag veio

trazendo com maior ênfase a questão da sustentabilidade para a celebração desses acordos que ganharam novo espaço na agenda governamental, demanda que seria proveniente dos países de economia mais avançada. É justamente esse ponto que passou a gerar uma cisão em segmentos do setor rural.

De forma a ilustrar como contradições internas à fração agrária se manifestaram, apresentam-se os achados do portal Aprosoja Brasil que envolvem a política externa do governo brasileiro, associação que ficou notada no cenário da burguesia agrária não só por ter feito o agradecimento público supra mencionado pela criação do Departamento do Agronegócio no Ministério de Relações Exteriores (que sinalizava uma confluência de interesses junto às grandes representantes da fração agrária brasileira, sobretudo do agronegócio), como por, mais tarde, ter rompido com a Abag, em virtude do apoio desta a documento da Coalização Brasil Clima Floresta Agricultura enviado ao governo federal, com medidas para conter o desmatamento na Amazônia (BRASILAGRO, 2020b).

Antes, em 2019, enquanto a CNA e a Abag reconheciam os avanços do Mercosul na via do regionalismo aberto, representantes da Aprosoja se reuniam com o presidente brasileiro para não só se queixar dos custos de produção e da dificuldade de acesso a seguros, como para demandar mudanças em relação ao Mercosul, rumo a um olhar para o livre comércio, de tal forma que permitisse melhores condições aos produtores rurais para a compra de insumos e equipamentos de países vizinhos, manifestando inconformidade com a situação desigual no bloco: “Por que nós não podemos comprar os mesmos produtos de outros países da mesma forma como os nossos produtos saem daqui para lá?” (APROSOJA, 2019). Essa foi a primeira manifestação das entidades da fração agrária pesquisadas a demandar políticas que viabilizassem uma maior relação com os países membros do bloco, no sentido da derrubada de barreiras comerciais que, segundo eles, tornavam a relação díspar (e que beneficiavam um segmento mais industrializado da fração agrária no país).

Evidenciam-se assim, pela primeira vez nos achados, como seria central a atuação do Mercosul via modelo autonomista para um segmento do agro, menos industrializado.

Embora tenham se manifestado a favor do “livre comércio” nessa ocasião, a Aprosoja Brasil colocou-se contra a proposta de Tarifa Externa Comum (TEC) zero para os grãos no ano de 2020¹¹, de autoria do Mapa (BRASILAGRO, 2020a), sinalizando como determinada ferramenta operadora de defesa dos seus interesses. Enquanto representantes dos agricultores colocavam-se contra a referida medida, alegando que essa desequilibraria o mercado, a agroindústria se posicionava a favor, defendendo o equilíbrio da oferta por meio do livre comércio. Outros que se colocaram contra a medida em questão foram representantes dos produtores de países do Mercosul, que teriam a oportunidade de exportar para o Brasil.

A manifestação do presidente da Aprosoja foi que seria “desnecessária (...) Isso mostra falta de preparo, tem pressão da indústria em cima disso aí, isso traz só desequilíbrio, não ajuda em nada”. Por sua vez, o presidente da Abag mencionou que via a medida “com muita tranquilidade, porque é assim que se faz comércio internacional, com saídas e entradas (...) Em uma gestão liberal de comércio, isso é o que se faz, e o Brasil para aumentar ainda mais sua exportação, precisa abrir o país para importações”.

Constata-se, assim, que em um período em que as representações hegemônicas da fração agrária vêm contando com amplo espaço na agenda governamental em termos de política externa, sendo restaurado o modelo do regionalismo aberto para o Mercosul do início dos anos 2000, a Aprosoja Brasil rompe com um segmento que compõe a própria fração, mais industrializado e que está interessado na geração de uma imagem de proteção do meio ambiente, relevante para a realização de novos acordos com países centrais.

Identifica-se também como a eliminação de barreiras, que vai ao encontro dos interesses do

segmento mais industrializado do setor, acaba por reduzir a proteção de outro, menos industrializado, que passa a se ver prejudicado na relação comercial com países do Mercosul. Percebe-se, assim, como as propostas de liberalização comercial poderão prejudicar o comércio intra-bloco (junto aos interesses do segmento menos industrializado), favorecendo a abertura a países mais desenvolvidos, funcional aos segmentos hegemônicos da fração burguesa em tela.

A contradição desponta, portanto, na forma de proteção do Estado que essa burguesia demanda, à medida que quando se derruba determinado “entrave”, próprio do modelo autonomista de integração regional operado no período petista, aquele segmento que era por ele protegido passa a postular sua retomada, alegando desequilíbrios de mercado, ora frente aos países desenvolvidos, ora frente aos membros do bloco mercosulino.

A novidade com as medidas próprias do regionalismo aberto no Mercosul sendo colocadas em prática é justamente a emergência dessas manifestações defensivas por parte dos segmentos agrários atingidos pela flexibilização de barreiras, ainda que de forma velada, em pontuais declarações e em notícias esparsas, uma vez que o contexto político em que estão inseridos (de hegemonia da CNA e da Abag) não acataria de bom grado uma demanda protecionista, ou “intervencionista”. Algo que pode aparecer como tendência para os próximos anos, caso tais políticas se mantenham, é justamente esse tipo de postura por parte de segmentos da fração agrária preteridos nas políticas emanadas do Mercosul, bloco que embora já desponte com centralidade nos posicionamentos hegemônicos do setor desde Bolsonaro, passaria a perceber uma contradição no modelo de integração a ser demandado, a depender do segmento que se analisa.

Entende-se que pode aparecer com maior ênfase dentro do setor uma pauta mais próxima do modelo multidimensional ou autonomista, ao se buscar preservar barreiras frente a produtos de países desenvolvidos, embora não se apresente

¹¹ A proposta foi de isentar provisoriamente taxas para soja, milho e arroz produzidos fora do Mercosul.

ainda uma demanda sistematizada por maior cooperação comercial intra-bloco, vide as disputas regionais, sobretudo na agricultura. O que se procura, na verdade, é tornar as barreiras intra-bloco mais igualitárias, de forma que a fração agrária do Brasil possa comercializar (ou competir) de igual para igual com os países vizinhos.

Corroborando a hipótese de que uma nova tendência passa a operar em relação à concepção do Mercosul por parte de segmentos da fração agrária, sobretudo da agricultura, desponta uma medida iniciada em 2017 no Congresso Nacional, por iniciativa da FPA, que vem tratando da reavaliação das normas do Mercosul, na qual se tem discutido medidas protecionistas aos interesses do agro brasileiro, não se desenvolvendo, entretanto, ideias de cooperação com outros países. Foi proposta a anulação da TEC Zero intra-bloco para alguns produtos agropecuários (leite, arroz, trigo e maçã), à medida que haveria acentuados desequilíbrios de mercado que não se verificariam para os demais países do bloco (FPA, 2017). Nesse sentido, as propostas acabam sendo relacionadas muito mais à igualdade na relação comercial dentro do bloco, buscando-se proteger os produtores brasileiros. Também já desponta a preocupação com a possibilidade do setor leiteiro do Brasil sair prejudicado com o acordo do bloco com a UE, defendendo-se maior apoio por parte do governo brasileiro (FPA, 2019a; 2019b).

Assim, da análise dos dados, infere-se que as demandas do setor em questão, multifacetado, acabaram por trazer aos poucos o bloco do Mercosul com maior centralidade na pauta da política externa desde a mudança na sua direção com Temer. A disputa se dá na forma com que essa centralidade se dará: via regionalismo aberto (hegemônico no setor e bastante ligado ao segmento agroindustrial, mais moderno) ou de forma protecionista – não se podendo vislumbrar nos achados uma demanda essencialmente autonomista, de cooperação, à medida que desponta muito mais a competição que há entre os agricultores dos países membros.

No Quadro 2 no Anexo apresenta-se uma

síntese das principais evidências aqui sistematizadas e discutidas, valendo-se, conforme expresso nas considerações metodológicas deste trabalho, da técnica de análise de conteúdo. As inferências apresentadas a seguir partiram da análise desse quadro. Percebe-se, através das manifestações da fração agrária, o caminho percorrido na configuração de seus interesses no Mercosul, caminho esse que foi se moldando no decorrer das trocas de governo. Nas eleições presidenciais de Dilma e durante os primeiros momentos do governo Temer, enquanto ainda havia resquícios da retórica mais autonomista da política externa voltada ao Mercosul, o referido bloco era entendido pelas principais representantes da fração burguesa (CNA e Abag) enquanto entrave, à medida que deveria conciliar interesses difusos e priorizava parceiros inadequados para o setor, forçando o país a ficar de fora da cadeia global de comércio. Prezava-se, então, por uma atuação mais descentralizada do país, mediante acordos bilaterais de livre comércio, os quais tinham a preferência da burguesia agrária, de forma hegemônica, para pautar a política internacional do Brasil. A distinção se dá no teor das duas principais representantes: a CNA já sinalizava a relevância que tinha o bloco na política externa para os interesses do agro, expressando o desejo de mudar a direção do bloco rumo ao regionalismo aberto; já a Abag limitava-se a defender a priorização aos acordos bilaterais.

Entretanto, no decorrer do governo Temer e com a assunção de Bolsonaro, uma ressignificação do Mercosul começa a ocorrer nos pronunciamentos das duas principais representantes dos interesses da fração agrária, tendo como eixo central sobretudo o acordo com a UE, remontando a retórica às origens da formação do bloco, em que, como visto, passou-se a priorizar seu revigoramento, ao se compartilhar a liderança junto à Argentina rumo ao regionalismo aberto, com acordos de livre comércio prioritariamente com países desenvolvidos, ou “parceiros estratégicos”.

Nesse sentido, chama a atenção a diferença

no tratamento do Mercosul pela CNA e pela Abag nos seus primeiros e últimos documentos analisados. De mero entrave, que deveria ter sua dinâmica revista ou até mesmo ser preterido por acordos bilaterais, passa a ser elemento central nas oportunidades para o setor a partir de 2021, pautando as principais iniciativas no assessoramento à burguesia.

Com Bolsonaro agudizando a política liberal, entretanto, algumas manifestações já começam a sinalizar uma possível mudança no modelo de integração a ser pautado por determinados segmentos da fração agrária, menos industrializados, o que o regionalismo aberto acabou por acarretar: trata-se de demandas que exigem a proteção dessa burguesia interna, tendo em vista a competição desigual com países de fora do bloco e mesmo intra-bloco. O que não se percebeu nos achados, entretanto, é qualquer iniciativa da burguesia que busque a integração com os demais países membros do Mercosul, sendo tratados muito mais como competidores no comércio do que parceiros para uma possível política autonomista.

As representações mais industrializadas, por sua vez, focam-se mais nas oportunidades que os acordos do país mediante o bloco vêm trazendo, inclusive tratando da questão da defesa da Amazônia, estratégica para conquista de novos mercados, ainda que disfuncional a um segmento da burguesia, que lida com a soja. Esses fatores levam à constatação de que o segmento hegemônico no bloco no poder da política brasileira tende a ser essa última, mais industrializada, à medida que teria seus interesses prioritariamente atendidos nas políticas governamentais, em detrimento daquela mais voltada à agricultura, que já vem tratando por se mobilizar de maneira desintegrada da grande associação da fração agrária.

CONCLUSÕES

O presente trabalho teve o propósito de analisar os interesses manifestados pelas mais destacadas representações da fração burguesa

agrária no Brasil (CNA, Abag e Aprosoja Brasil) em relação ao Mercosul, durante o período de 2016 a 2020. Para tanto, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, trabalhando-se com a narrativa dessas representações em termos de como demandavam a atuação do governo com relação ao bloco mercosulino, sob dois eixos principais: seu lugar na política externa (se prioritário ou não) e em relação ao modelo de integração a ser adotado (regionalismo aberto ou multidimensional e de cunho autonomista).

Constatou-se uma determinada trajetória nas manifestações: inicialmente, na era petista no país, ou da “onda rosa” no continente, enquanto a retórica governista era altamente vinculada ao modelo autonomista, as duas principais representações da fração agrária (CNA e Abag) eram uníssonas na crítica aos rumos que se davam ao bloco, dando ênfase aos entraves e empecilhos decorrentes de sua legislação para que o Brasil se inserisse de modo mais “estratégico” no mercado mundial – ilustrando os interesses econômicos dessa burguesia, estritamente vinculados ao regionalismo aberto. Para as entidades representativas da fração agrária, o lugar do bloco na política externa deveria ser preterido pela demanda de maior atuação via acordos bilaterais com países desenvolvidos, uma vez que a conotação do Mercosul era de negociação com parceiros inadequados.

Com o *impeachment* da presidenta Dilma, que andou junto à ascensão de governos neoliberais e conservadores na América Latina (e aos novos esforços empreendidos no bloco com vistas à celebração do acordo com a UE), constatou-se uma paulatina modificação nas demandas dessas representações da fração agrária quanto ao lugar do Mercosul na política externa. Aos poucos, as entidades passaram a reconhecer a centralidade do bloco, mas sem deixar de criticar o modelo autonomista de integração. Logo após a assunção de Temer, começou-se a perceber uma suavização nas críticas direcionadas à atuação do país via bloco, tendo as manifestações se restringido a ressaltar a relevância na mudança de direção do Mercosul. Em seguida, as críticas vão

desaparecendo e a atuação do país via bloco vai ganhando contornos cada vez mais estratégicos, pouco ou nada se falando em acordos bilaterais.

Entretanto, no período mais recente, à medida que as políticas liberais começaram a se intensificar no governo Bolsonaro, constataram-se as primeiras contradições na fração burguesa em questão, com relação às disputas pelas políticas governamentais, o que poderá gerar variações no modelo de integração do Mercosul a ser defendido por diferentes segmentações, os quais se distinguem pelo nível de industrialização com que operam – ou pela função do capital que exercem. Aquele mais industrializado, que dá indícios de ser hegemônico no bloco no poder, mantém a pauta de regionalismo aberto; o menos industrializado, que já vem sendo preterido em certas medidas que visam à ampliação das negociações do Brasil com países desenvolvidos, começa a se desprender da representação que diz englobar os interesses da burguesia agrária como um todo e, atuando de forma isolada, passa a requerer maior proteção do Estado (ainda que em manifestações esparsas e não oficiais) – postura típica da burguesia interna em uma região periférica-dependente do globo. Não se constatou, entretanto, uma postura autonomista do segmento, que viesse a se dar em cooperação a outras representações de países vizinhos, tendo se ressaltado no seu lugar a ideia de competição.

A principal discussão proporcionada com a presente pesquisa foi a de vislumbrar como se alterou o posicionamento das principais entidades representantes da fração agrária durante os governos Temer e Bolsonaro, no que toca, como dito, à centralidade do Mercosul na política externa; mesmo não se podendo falar do modelo de integração a ser adotado, que até então se manteve semelhante durante ambos os governos. Outra relevante contribuição foi de constatar como a fração agrária vem se desmembrando, à medida que um determinado segmento vem sendo prioritariamente atendido nas medidas que tocam a pauta do regionalismo aberto, evidenciando como essa burguesia interna necessita da proteção estatal para seus negócios, ao menos tempo que

lida com contradições internas, as quais disputam essa proteção.

Nesse sentido, este trabalho representa, também, um convite para futuras pesquisas, que poderão considerar de que forma irão se manifestar esses distintos segmentos na fração agrária com a implementação de políticas via Mercosul pautadas pelo aprofundamento da lógica do regionalismo aberto, atentando-se às alterações e contradições dos seus discursos e movimentações políticas, bem como às particularidades na postura da fração agrária no país. Por fim, como todo e qualquer trabalho desse porte, a discussão oferecida apresenta limitações. Reconhece-se que a análise promovida ficou restrita ao caráter formal ou documental das declarações ou manifestações das principais frações burguesas estudadas, declarações que nem sempre expressam claramente seus verdadeiros interesses ou deixam inferir ou desvendar a dinâmica de interesses por trás das postulações. Além disso, reconhece-se a limitação das representantes consideradas na pesquisa, cabendo uma análise mais abrangente dos segmentos da fração agrária. Ainda que se julguem tais considerações como pertinentes, espera-se estar fornecendo elementos que contribuam, de forma mais ampla, com o estudo do Mercosul e os interesses de classe no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Ernesto. Palestra proferida pelo ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, na abertura do seminário “Diplomacia do Agronegócio” (13/06/2019). **Fundação Alexandre Gusmão (Funag)**, [2019]. Disponível em: <<http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2949>> Acesso em: 23 jan. 2021.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE SOJA (APROSOJA BRASIL). **Agradecimento público ao chanceler Ernesto Araújo**. 22 dez. 2018. Disponível em: <<https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2018/12/22/agradecimento->

publico-ao-chanceler-ernesto-araujo/> Acesso em: 23 jan 2021.

_____. **Nunca foi tão caro produzir, afirma Aprosoja Brasil ao presidente Jair Bolsonaro.** 15 mar. 2019. Disponível em: <<https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2019/03/15/nunca-foi-tao-carro-produzir-afirma-aprosoja-brasil-ao-presidente-jair-bolsonaro/>> Acesso em: 23 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO (ABAG). **Informativo Abag nº 84.** Ano 11 – Jan – Fev/2013. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-84.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 88.** Ano 11 – Set – Out/2013. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-88.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 93.** Ano 17 – Jul – Ago/2014. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-93.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 94.** Ano 17 – Set – Out/2014. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-94.pdf>>

_____. **Informativo Abag nº 97.** Ano 17 – Abr – Mai/2015. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Informativo-Abag-97.pdf>> Acesso em 17 mar. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 102.** Ano 18. Abr – Mai – Jun/2016. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-102.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 107.** Ano 19 – Jul – Ago – Set/2017. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-107.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 110.** Ano 19- Abr – Mai – Jun/2019. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-110.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 111.** Ano 19. Jul – Ago – Set 2018. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-111.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Informativo Abag nº 115.** Ano 20. Jul – Ago – Set – Out 2019. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/08/informativo-abag-115.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Relatório de Atividades Abag 2019.** Set 17, 2020. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Relato%CC%81rio-Atividades-2019-final-min.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Lições para o Futuro.** Congresso Brasileiro do Agronegócio, Anais 2020. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CBAOnlineAbagB3-Anais2020-min.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. Comitê de Inovação 2020. **Position Paper.** Visão da Inovação e da Competitividade do Agronegócio. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/12/Position-Paper-Visao-da-Inovacao-e-da-Competitividade-no-Agronegocio.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula.** Curitiba: Appris, 2015.

BERRINGER, Tatiana; BOITO JÚNIOR, Armando. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 21, n. 47, pp. 31-

38, 2013.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, vol. 9, n. 48, pp. 5-19, 2018.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: Os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas; São Paulo: Unicamp; Unesp, 2018.

BRASILAGRO. **Plano de TEC zero para grãos racha agronegócio e preocupa Mercosul**. 28 ago. 2020 (a). Disponível em: <<https://www.brasilagro.com.br/conteudo/plano-de-tec-zero-para-graos-racha-agronegocio-e-preocupa-mercopol.html>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Aprosoja Brasil rompe com Abag após documento sobre desmatamento na Amazônia**. 29 set. 2020(b). Disponível em: <<https://www.brasilagro.com.br/conteudo/aprosoja-rompe-com-abag-apos-documento-sobre-desmatamento-na-amazonia-.html#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20presidente,r%C3%A1pida%20o%20desmatamento%20na%20Amaz%C3%B4nia.>> Acesso em: 23 jan. 2021.

BUGIATO, Caio. Poulantzas, Estado e Relações Internacionais. **Décalages**, [s.l.], vol. 2, n. 2, pp. 1-17, 2018.

CAETANO, Gerardo. Mercosul: Quo Vadis? **Diplomacia, Estratégica Política**, Brasília, [s./v.], n. 5, pp. 144-181, 2007.

CAVALCANTI, Flávia G. O Mercosul pós-Dilma Rousseff e o retorno do regionalismo aberto. In: BRICEÑO, J.; LEAL, J.; VALENCIA, A.; FORCHERI, M. (Orgs.). **La integración latinoamericana en debate**. Buenos Aires: Teseo, 2019, pp. 69-96.

CAVALCANTI, Flavia G.; GRANATO, Leonardo. Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina. **Sul Global**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, pp. 64-96, 2020.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). **O que esperamos do próximo presidente 2015-2018**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/BeefPoint/o-que-esperamos-do-prximo-presidente-web>> Acesso em 23 jan 2021.

_____. **CNA defende maior acesso a mercados internacionais por meio de acordos bilaterais de comércio**. Brasília, 04 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-defende-maior-acesso-a-mercados-internacionais-por-meio-de-acordos-bilaterais-de-com%C3%A9rcio>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **CNA apresenta balanço de 2020 e as perspectivas para 2021**. Brasília, 01 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-apresenta-balanco-de-2020-e-as-perspectivas-para-2021>> Acesso em: 23 jan. 2021

CNA; Conselho do Agro. **O Futuro é Agro 2018-2030**. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/plano_de_estado_completo_21x28cm_web.pdf> Acesso em 23 jan. 2021.

CNA; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL (SENAR). **Balanço 2020 Perspectivas 2021**. 2020. Disponível em: <https://cnabrazil.org.br/assets/arquivos/Balanco2020_Perspectiva2021.pdf> Acesso em: 23 jan. 2021.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; AREND, Marcelo; GUERRERO, Glaison Augusto. Growth, Distribution, and Crisis The Workers' Party Administrations. **Latin American Perspectives**, [s./l.], vol. XX, n. XXX, pp. 1-18, 2019.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA). **Parlamentares querem reavaliação das normas que regem Acordo do Mercosul**. 10 nov. 2017. Disponível em: <<https://>>

agencia.fpagropecuaria.org.br/2017/11/10/parlamentares-da-fpa-apresentam-decreto-legislativo-para-alterar-relacoes-comerciais-do-mercosul/> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Comissão de Finanças e Tributação vai discutir reestruturação do Mercosul**. 16 abr. 2019 (a). Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/04/16/comissao-de-financas-e-tributacao-vai-discutir-reestruturacao-do-mercosul/>> Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. **Audiência conjunta de comissões da Câmara debate reestruturação do Mercosul**. 11 jul. 2019(b). Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/07/10/audiencia-conjunta-de-comissoes-da-camara-debate-reestruturacao-do-mercosul/>> Acesso em: 23 jan. 2021.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>> Acesso em 23 jan. 2021.

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

GRANATO, Leonardo. Mercosur, inserción subalterna y burguesías interiores de Argentina y Brasil. **Izquierdas**, Santiago, [s./v.], n. 49, pp. 797-809, 2020.

GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças. Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010). **Relaciones Internacionales**, Madrid, [s./v.], n. 38, pp. 41-57, 2018.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir; LEITE, Sérgio Pereira. Sociedade e Economia do 'Agronegócio' no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 25, n. 74, pp. 159-196, 2010.

KATZ, Claudio. **El rediseño de América Latina:**

ALCA, MERCOSUR y ALBA. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006.

MARTUSCELLI, Danilo E. Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. **Crítica Marxista**, São Paulo, [s./v.], n. 47, pp. 55-74, 2018.

MEIRELLES, Fábio de S. O agronegócio na atual política. **CNA**. [2016]. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/artigos/o-agroneg%C3%B3cio-na-atual-pol%C3%ADtica>> Acesso em: 23 jan. 2021.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Programa de Governo Aécio Neves**. 2014. Disponível em: <http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes_plano_de_governo_aecio_neves-atualizado.pdf> Acesso em 23 jan. 2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo Dilma Rousseff**. 2014. Disponível em: <<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Prog-de-Governo-Dilma-2014-INTERNET1.pdf>> Acesso em 23 jan 2021.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL). **Proposta de Plano de Governo Jair Bolsonaro**. 2018. Disponível em: <https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf> Acesso em 23 jan. 2021.

PEDROZO, José Z. Desafios do Comércio Exterior. **CNA**. [2018a]. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/artigos/desafios-do-comercio-exterior>> Acesso em 23 jan. 2021.

_____. Timidez diplomática e negociações comerciais. **CNA**. [2018b]. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/artigos/timidez-diplomatica-e-negociacoes-comerciais>> Acesso em: 23 jan. 2021.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2019.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no**

capitalismo de hoje. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras:** Portugal, Espanha e Grécia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SANDE, Camila N. Um olhar da agricultura - o setor privado brasileiro e a integração regional. **CNA.** [2017] Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/artigos/um-olhar-da-agricultura-o-setor-privado-brasileiro-e-a-integra%C3%A7%C3%A3o-regional>> Acesso em: 23 jan. 2021.

SARTI, Ingrid. Desafios à Esquerda. Notas sobre a Integração em tempos de crise. In: SIERRA, G. (Org.). **Los progresismos en la encrucijada:** Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguay, Venezuela. Montevideo: Udelar, pp. 99-110, 2017.

SOUZA, Angelita Matos. **Dependência e governos do PT.** Trabalho apresentado para obtenção do Título de Livre Docência em História Econômica do Brasil. Rio Claro, SP: Instituto de Geociências e Ciências Exatas/UNESP, 2019.

VISENTINI, Paulo G. F. O declínio da 'onda rosa' latino-americana. **Zero Hora**, Porto Alegre, 12 dez. 2015. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2015/12/paulo-fagundes-visentini-o-declinio-da-onda-rosa-latino-americana-4928654.html>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

ANEXOS

Quadro 1: Síntese do modelo analítico utilizado na pesquisa

MATERIAL TEXTUAL	CATEGORIAS		UNIDADE DE REGISTRO
	LUGAR DO MERCOSUL NA PEB*	MODELO DE IR** A SER ADOTADO	
Documento consultado.	Nível de centralidade do Mercosul.	Opção pelo regionalismo aberto ou modelo integracionista multidimensional.	Grupos de elementos que compõem as categorias.

Fonte: Elaboração própria.

*Política Externa Brasileira / ** Integração Regional

Quadro 2: Síntese dos interesses da burguesia agrária brasileira em relação ao Mercosul (2016-2020)

SEGMENTO / MATERIAL TEXTUAL		CATEGORIAS		UNIDADE DE REGISTRO
		LUGAR DO MERCOSUL NA PEB*	MODELO DE IR** A SER ADOTADO	
Período pré-impeachment				
CNA	CNA 2014: Carta Aberta aos presidenciais	relativa centralidade: deveria ser preterido por acordos bilaterais, mas era ressaltada sua relevância.	regionalismo aberto	(-) empecilho/entrase; divergências entre membros que dificultam negociações; acordos pouco ambiciosos; preferência a acordos bilaterais.
				(+) necessárias reformulações (orientadas ao regionalismo aberto); seria por meio do bloco a entrada aos mega acordos mundiais.
Abag	Informativos 2013: Desafios do Agro e oportunidades; “Desafio 2050”; Plano aos Presidenciais 2014	não central: preterido por acordos bilaterais; Mercosul não é citado.	regionalismo aberto	(-) Brasil como grande exportador mundial, desafio de alimentar o planeta; “marca Brasil nas exportações”; “novos espaços para os produtos brasileiros”; mais acordos bilaterais; apontamentos às limitações da política comercial e externa governista.

Fonte: Elaboração própria.

Período Temer				
CNA	CNA 2016 - alta cúpula junto ao MRE – “Prioridades da Agenda Internacional”	não central: preterido por acordos bilaterais.	regionalismo aberto	(-) empecilho/entrase; necessárias reformulações na PEB via atuação mais descentralizada.
	CNA 2016/2017 (portal): presidente CNA			(-) perda de espaço no comércio; parceiros inadequados; necessária guinada de direção na PEB.
	CNA 2017 (portal) - assessora negociações internacionais	maior atenção à atuação via bloco, desde que a mudança na sua orientação que começava a ser percebida fosse solidificada.		(-) tratativas intra-bloco distantes do agro (países são concorrentes); isolamento da rede global de acordos comerciais; necessária inserção do país no comércio global de forma mais estratégica; mudanças nos paradigmas políticos como oportunidade.
	CNA 2018 (portal) - representante CNA	centralidade, desde que fortalecido; pouco ou nada se fala em acordos bilaterais.		(-) bloco nunca evoluiu para se tornar mercado comum;
	CNA 2018: O Futuro é Agro	centralidade: prioridade nos acordos internacionais, ainda que concorrendo com os bilaterais		(+) potencial em integração com parceiros externos (até mesmo da América Latina)
Abag	Informativo 2016	não central (preterido por acordos bilaterais)	regionalismo aberto	(-) país amarrado totalmente às propostas e restrições do Mercosul; necessidade de expandir número de acordos bilaterais.
	Informativo 2017	passa a ganhar maior centralidade (relevância da integração com países do Cone Sul)	regionalismo aberto	(+) integração como estratégica para alimentação global, ou para abertura dos mercados globais.
	Informativos 2018		regionalismo aberto	(+) visita do GPS à OMC; relevância em não se isolar no cenário mundial

Período Bolsonaro				
CNA	CNA - Balanço agro 2020 e perspectivas para 2021	centralidade; nada mais se fala sobre empecilhos aos interesses.	regionalismo aberto	(+) oportunidade; plataforma para novos mercados; iniciativas criadas com base nos acordos conquistados pelo bloco.
Abag	Informativos e Relatórios de Atividades 2019-2020	centralidade	regionalismo aberto	(+) finalmente saudada pela associação a nova orientação do governo para o Mercosul, sendo celebrado o acordo com a UE. Junto, vem a questão ambiental.
	Position Paper (2020)			(+) maior ênfase à demanda de inserção externa via acordos multilaterais (embora não se tenha citado o Mercosul expressamente).
Aprosoja	Aprosoja Brasil – 2019	centralidade	protecionismo (não sendo possível falar em política autonomista)	(+) demanda por políticas que aumentem a relação dos produtores rurais com outros de países vizinhos, entendidos como privilegiados.
	Proposta de TEC Zero - 2020	centralidade	Aprosoja e produtores rurais: protecionista	Termo “estratégico” em disputa I. necessário protecionismo ("desequilíbrio do mercado")
			Agroindústria: regionalismo aberto	II. abertura do mercado (“equilíbrio da oferta por meio do livre comércio”)
FPA	Reavaliação das normas do Mercosul no Legislativo (2017 - até o presente)	centralidade (não é discutida saída do bloco, propõe-se revisão)	protecionismo (não sendo possível falar em política autonomista)	(-) competições regionais; “barreiras políticas”; “acordo não vantajoso aos agricultores”; entrada “descontrolada” de produtos no Brasil.

*Política Externa Brasileira/**Integração Regional

InterAção

Dossiê

A Integração Sul-Americana em
Tempos de Cólera: Haverá Futuro
para o Mercosul?

Nastasia Barceló¹

LA HISTORIA DEL MERCOSUR SOCIAL A LA LUZ DE LA TEORÍA CONSTRUCTIVISTA

THE HISTORY OF SOCIAL MERCOSUR IN THE LIGHT OF CONSTRUCTIVIST THEORY

RESUMEN:

El Mercado Común del Sur fue establecido en 1991 con la celebración del Tratado de Asunción, donde Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay acordaron formar un mercado común en la Subregión del Cono Sur. Desde entonces, la prioridad ha sido la profundización de una integración económica y comercial entre los Estados miembros. Sin embargo, a medida que el Mercosur se fue consolidando, surgieron otras demandas que ampliaron las áreas de actuación del bloque. Particularmente en los años 2000, es posible notar el crecimiento de una dimensión social, preocupada con agendas no económicas y con la inclusión de diversos organismos estatales y no-estatales en el debate y la formulación de las políticas públicas. El presente trabajo busca analizar al *Mercosur Social*, empleando el abordaje constructivista de las Relaciones Internacionales, para ver cómo incidió el mecanismo de *socialización por aprendizaje*, en un momento que puede ser entendido como de *autorreflexión crítica*. La metodología empleada consiste en el empleo de abordaje cualitativo de fuentes primarias y secundarias sobre el tema.

Palavras-chave: Mercosur; Social; Constructivismo; Identidades; Debates; Práticas.

ABSTRACT:

The Southern Common Market was established in 1991 with the conclusion of the Treaty of Asunción, where Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay agreed to form a common market in the Southern Cone Subregion. Since then, the priority has been to deepen economic and trade integration among the member states. However, as Mercosur has consolidated, other demands have arisen that have broadened the bloc's areas of action. Particularly in the 2000s, it is possible to note the growth of a social dimension, concerned with non-economic agendas and with the inclusion of various state and non-state organizations in the debate and formulation of public policies. This paper seeks to analyze the Social Mercosur, using the constructivist approach to International Relations, in order to see how the mechanism of socialization by learning influenced it, in a moment that can be understood as one of critical self-reflection. The present work was carried out by carrying out a qualitative approach to primary and secondary sources on topic.

Keywords: Mercosur; Social; Constructivism; Identities; Debates; Practices.

INTRODUCCIÓN

El interrogante que fue un puntapié para el desarrollo del presente trabajo, de índole histórica y teórica, fue comprender si se produjo un cambio

en la *identidad corporativa* del MERCOSUR durante la década que transcurre entre 2003 y 2014. Por tratarse de una definición de identidad de un agente del sistema internacional, se optará por analizar este período a la luz de una teoría

¹ Nastasia Barceló Severgnini es docente e investigadora del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Licenciada y Magíster en Relaciones Internacionales. Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de San Pablo (USP). nastasiabsevergnini@gmail.com  <http://orcid.org/0000-0002-4385-8942>

apropiada para lidiar con cuestiones identitarias e ideacionales, como es el Constructivismo. (Adler, 1999; Checkel, 1998, págs. 325 a 338; Hopf, 1998; Wendt, 1995; 1999; 2005). Este abordaje de las RR.II explica la influencia de factores no materiales en la política internacional, considerando la posibilidad de cambio y transformación en el sistema. Como destaca Adler (1999), el constructivismo representa el intento por construir un puente entre teorías divergentes como las positivistas/materialistas y las realistas/reflectivistas.

En el período seleccionado 2003-2014 la integración regional cobra una dimensión más política y social. Considerando que la teoría adoptada valoriza considerablemente el papel de las ideas y que el objetivo del trabajo es conocer si se produjo una transformación en términos identitarios, se hace hincapié en los documentos oficiales emitidos por los actores sociales - movimientos sindicales, organizaciones de Derechos Humanos, cooperativas, entre otros- que se involucraron en las distintas instancias de participación social en el ámbito Mercosur. La elección de fuentes primarias producidas - fundamentalmente discursos y declaraciones- por los actores sociales busca explicar si la incorporación de las nuevas dimensiones implicó en un cambio u transformación identitaria.

El camino ideado transitará por medio de tres estadios: en primer lugar, se buscará ofrecer, de manera sucinta, un análisis de las herramientas que el enfoque constructivista proporciona como marco analítico de las RR.II, en segundo lugar, teniendo en cuenta el peso reconocido por el constructivismo a la Historia y el contexto en que ocurren los fenómenos sociales, se presentan una serie de consideraciones sobre la trayectoria de la dimensión “social” en el Mercosur desde su creación en 1991. En tercer lugar, se desarrolla el tema referido a la Integración Social mercosureña a partir de la perspectiva mencionada, destacando elementos sustanciales a fin de verificar si las *prácticas transformadoras* (Adler, 2019) incidieron en términos identitarios.

El regionalismo y la cooperación regional

son estructuras de *larga duración* (Braudel, 1982) en la Historia de América Latina. Es decir que cada etapa “integracionista”, en vez de ser tratadas como independientes una de las otras, deben ser comprendidas como momentos particulares de un mismo proceso, de una misma unidad espacial y temporal, que las forma y es por ellas formada.

Los primeros proyectos de unidad política emergen con los procesos de independencia y formación de los Estados Nacionales, a finales del siglo XVIII e inicios del XIX. Pero es a partir de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, con la creación de la Comunidad Económica para América Latina (CEPAL) que la integración dio los primeros pasos para su institucionalización. Bajo el paradigma del *regionalismo cerrado*, cuyo objetivo era promover la construcción de mercados regionales a fin de apoyar la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, fueron creadas la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). A este viejo regionalismo le siguieron otras dos etapas. En los años sesenta, el *regionalismo abierto*, que buscaba la apertura y la inserción de la región en el mundo, la transnacionalización del comercio y la producción, y la liberalización progresiva de los mercados (BORGES, 2011). Con el fin de la Guerra Fría, cuando América Latina avanzaba hacia un proceso de liberalización política y económica, se fueron construyendo esquemas, instituciones e instancias de concertación política. La Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el propio Mercosur fueron creados bajo esta lógica. Aún en ese periodo fueron articuladas prácticas continentales de concertación política como *Contadora y su Grupo de Apoyo* y el *Grupo de Río* (SOUZA, 2012). Finalmente, a partir del siglo XXI, la literatura ha señalado el cambio de carácter de la cooperación regional, hacia otras esferas de la realidad. En esa coyuntura específica fueron creados la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Además, se llevó a cabo el relanzamiento del Mercosur en el año 2003, el consenso de Buenos Aires puede ser considerado un punto de inflexión y el comienzo de una etapa.

La teoría elegida dista de la posición sostenida por algunos académicos en el sentido que la integración regional es impulsada por la convergencia de intereses y no por la creación de una identidad (MALAMUD Y SCHMITTER, 2006). Precisamente, el constructivismo se instaló en el debate de RR. II bajo la premisa de que el objeto principal que aspira lograr cualquier proceso de integración regional es la construcción de una identidad compartida (AMICCI, 2012), distinguiendo los intereses de la identidad, siendo el primero una construcción social en función de las identidades de los actores (GÓMEZ KORT, 2014), entendiendo a las identidades como la base de los intereses (WENDT, 2005). En esta perspectiva, para que una zona sea comprendida, efectivamente, en la categoría *región* hay dos precondiciones que deben cumplirse: la proximidad geográfica y la interconexión espacial, cultural e ideacional (AMICCI, 2012). Por lo tanto, una región representada por una institución debidamente organizada cuenta con una identidad ligada, en parte, a las precondiciones señaladas, y al proceso “intersubjetivo” de construcción identitaria.

EL CONSTRUCTIVISMO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES, TEORÍA DE BASE PARA EL ANÁLISIS

Como fue mencionado, se adoptará la perspectiva teórica del Constructivismo para analizar la incorporación de la dimensión social al Mercosur y explicar si efectivamente, existió un cambio de identidad o no. A continuación, se presentan algunas nociones generales de esa teoría que servirán de marco de significación del objeto de estudio.

Epistemológicamente, Emanuel Adler explica que el constructivismo sí cree que existe una realidad a ser analizada, y si les reconoce

importancia a las ideas, las percepciones, el conocimiento, y, en fin, las instituciones creadas intersubjetivamente, es porque ellas forman parte de la realidad. Así, si estudian el discurso y cómo este influye en el accionar de los agentes, no es porque consideren que sea un sistema en sí mismo, que no puede acceder a la realidad, sino precisamente porque la construye a la vez que es influida por ella. En este sentido, Vincent Pouliot (2004) entiende que el constructivismo debería, como máximo, reconocer que los agentes sociales consideran a los hechos sociales como fenómenos naturales y reales, por lo tanto, no debería cuestionar si son o no reales, pues basta que los agentes los crean reales para que actúen en relación con ellos como reales, y por tal motivo generen efectos.

Como señalan Finnemore y Sikkink (2001, p.393), el constructivismo se enfoca en los hechos sociales (“social facts”) con la finalidad de comprender la transformación y de qué manera influyen en la política internacional. En este sentido, la política internacional no es una situación dada, sino que se genera desde los hechos, las identidades y los intereses; que se formulan y sostienen por prácticas intersubjetivas.

Para el enfoque constructivista (ADLER, 1999; CHECKEL, 1998, Págs. 325 a 338; HOPF, 1998; WENDT, 1995; 1999; 2005) las relaciones entre agentes en el sistema internacional se enmarcan y vehiculan a través de instituciones, es decir *identidades, intereses y expectativas* establecidas por medio del proceso de interrelación entre ellos y del conocimiento compartido. Así, cada agente mantiene grados de autonomía y no está completamente determinado por la estructura sistémica, aunque esta orienta fuertemente su actitud. La categoría para este fenómeno en que el agente crea la estructura, pero ésta también lo crea a él, lo moldea, se denomina *co-constitución*.

Tal co-constitución se da porque la estructura es el conjunto de instituciones que la práctica recurrente por los agentes ha generado que se reifiquen y reconozcan como el comportamiento apropiado, prescribiendo qué

actitudes se espera que asuman, qué reacciones generarán con sus actitudes y cuáles serán las consecuencias de sus actos. Por ello, probablemente el agente repetirá la acción prevista, ayudando así a reforzar esa institución (ADLER, 1999; WENDT, 1999; 2005).

Onuf (2010) -que refiere a reglas de regímenes en un planteo extensible a todas las prácticas sociales- plantea que el proceso de creación de un sistema internacional responde a lógicas de socialización de los agentes internacionales, fundamentalmente Estados y Organizaciones Internacionales, en los que las capacidades materiales y los recursos de cada agente tienen influencia, pero lo tienen también y con enorme peso esas ideas y conocimientos, que a su vez dan sentido y gradúan la importancia de esas capacidades materiales y recursos. Cómo son creadas por la interacción de los agentes (inter), pero a su vez son aceptadas y adoptadas por éstos como propias (subjetivas), se denomina a este tipo de ideas como *intersubjetivas*.

El origen intersubjetivo de las ideas genera que lo que cada agente sabe y las ideas que tiene, se vincule fuertemente a lo que los otros agentes saben y las ideas que tienen, lo que da sustento al planteo de que “El todo que conocemos individualmente, como seres experimentales y usuarios de lenguaje, es inseparable, y, por consiguiente, una parte integrante de lo que nosotros todos conocemos juntos” (ONUF, 2010, p.261).

Un tipo de institución que es creada intersubjetivamente son las identidades, que acaban siendo asumidas por los agentes. Aquí cabe destacar que existen diferencias en cuanto a si los agentes son los actores principales del sistema internacional o si son secundarios. Para el constructivismo, el Estado es menos cuestionado en cuanto sujeto de las relaciones internacionales. Las Organizaciones Internacionales y Regionales (OIs) son crecientemente reconocidas en tal categoría, pero su aceptación viene muy ligada a

que son creadas y dirigidas por los Estados. Actores como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de Actuación Transnacional y las Empresas Transnacionales, los movimientos sociales e incluso, los individuos tienen mayores problemas para ser analizados desde esta óptica, aunque se reconoce que en su interacción con los Estados y las OIs estarían contribuyendo al proceso de co-constitución (ADLER, 1999).

El MERCOSUR, al ser un bloque de naturaleza intergubernamental, fuertemente influido por las dinámicas políticas de los Estados parte, permite pensar en términos de una identidad mercosureña, como una *institución* (de acuerdo con los constructivistas) que se co-constituye a partir de tres niveles de análisis; microestructural, estructural e individual².

De acuerdo con Wendt las identidades pueden ser difíciles de cambiar, pero “no están grabadas en piedra”, sino que incluso a veces son la única variable que los actores pueden manipular. Como se verá más adelante, el debate que vivió el Mercosur durante el período analizado de 2003 a 2013, por la realización de *prácticas transformadoras* (WENDT, 2005) que contaron con la participación de actores externos al sistema, puede ser entendido como un momento de *autorreflexión crítica* a que se refiere Wendt (1999, Pág. 76; 2005, Pág. 28).

Esta práctica y teoría estratégica “crítica”, que no ha recibido la atención que merece por parte de los estudiosos de la RR.II, además de los cambios identitarios en los agentes, permite visualizar las transformaciones en las estructuras. Por ejemplo, los sistemas de seguridad competitivos están sustentados en prácticas que crean inseguridad y desconfianza. En este caso, las prácticas transformadoras deberían intentar enseñar a los otros agentes que ese Estado u OI, merece confianza y que no debe identificarse como una amenaza para su seguridad. La forma más rápida de conseguirlo es llevando a cabo

² Con relación al objeto de estudio de este trabajo, se reconoce que, si bien los Estados como agentes corporativos unitarios no son el centro del análisis, las interacciones estatales en el marco de la OI que los nuclea, así mismo, como la capacidad de actuar coordinadamente gracias a su sistema, estructura y la capacidad de decidir a través de sus autoridades reconocidas como tales, hacen factible la agencia.

iniciativas unilaterales y asumiendo compromisos de tal magnitud que el otro agente se adapte, y también transforme sus prácticas.

Ese periodo de autorreflexión fue precedido de una etapa, de tres a cuatro años a inicios de siglo, en el cual primó un estado de parálisis, no visualizándose en los Estados parte del Mercosur un mínimo margen de maniobra diplomática, ni mucho menos voluntad política de modificar la realidad imperante. Gerardo Caetano (2011) denomina al bloque durante esos años como *Mercosur fenicio*, evidenciando el estado de situación de la región. Los años siguientes, de autorreflexión, produjeron un cambio en las prácticas del agente y por ende en la forma como se relaciona con los otros y cómo éstos se vinculan con él.

Otro instrumento teórico que nos ofrece el constructivismo es la idea de Wendt (1999, capítulo 7) de que las identidades emergen de la interacción de dos lógicas, que son la *selección natural* y la *selección cultural*. La primera se constituye en la sobrevivencia de los agentes más aptos en el sistema internacional. Pero esta lógica puede ser desconsiderada pues actualmente los agentes tienen bajo índice de mortandad. Aquí interesa la segunda, la selección cultural, que se expresa por dos mecanismos; de *imitación* y de *aprendizaje social*. El mecanismo de *aprendizaje social*, que se da cuando el agente en su interacción con otros comienza a responder con base a sus respuestas, reconociendo los modos de proceder y las identidades a asumir frente al otro por adaptación a sus respuestas positivas o negativas, (WENDT, 1999).

Las dinámicas de creación de identidades, así como los momentos autorreflexivos, no carecen de relaciones de poder. En este sentido, Adler plantea que las prácticas sociales surgen colectivamente tanto de procesos de socialización, que implican difusión de significados entre los agentes, cuánto de procesos políticos y diplomáticos que incluyen negociación, persuasión y coerción (ADLER, 1999). En efecto, el autor apunta que algunos agentes resultan tener más herramientas y capacidades para difundir y

establecer sus valores y principios como legítimos. Adler (1999) también argumenta que la definición de identidad también depende de relaciones de entendimientos intersubjetivos dentro de los Estados, que responden a las lógicas de poder y distribución de conocimiento que también son internas a la sociedad. Este factor es importante al momento de pensar y analizar la construcción de una identidad que sobrepasa la esfera nacional pero que a su vez responde, en mayor o menor medida a ella.

En el estudio sobre las *prácticas internacionales*, Adler (2011) señala que las prácticas corporativas se explican cómo estructuradas y actuadas por la difusión de conocimiento de contexto entre agentes de estas comunidades, que los predispone a actuar coordinadamente:

Estas prácticas corporativas no son la acción de un agente corporativo (el Estado), sino la de una comunidad de representantes de la que sus miembros entran a formar parte de relaciones modeladas, dentro de un contexto social organizado, gracias a la presencia de predisposiciones antecedentes similares (ADLER, 2011, p. 4)

De este modo, las prácticas internacionales de las organizaciones de integración regional se ven limitadas y fortalecidas por las prácticas sociales imperantes en los Estados y en el sistema internacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a pesar de las condiciones favorables y la agencia de apoyo, algunas prácticas contemporáneas fallaron en consolidarse como tales. Atenta al hecho de que no todas las prácticas llegan a ser transformadoras, en el sentido de que no generan cambios ideacionales o valorativos en la estructura, es importante destacar que “el ciclo de vida de una práctica no es un marco teleológico, sino una genealogía del desarrollo - incluso si se detiene- de una actividad socialmente organizada y significativa” (ADLER 2011). La concepción de *prácticas* y su redefinición en el tiempo, o recreación, puede ser útil para explicar las modificaciones en los intereses de los agentes, y por ende de sus identidades.

En este sentido es interesante el aporte que hace Kratochwil en relación a la *temporalidad*, que atraviesa a los agentes (sean individuales o colectivos), pues cada situación evoca eventos anteriores y trae la preocupación con el futuro posible: “El tiempo, nos fuerza a hacernos conscientes de nuestras limitaciones como seres históricos, pero al mismo tiempo nos habilita a concebir nuestras sociedades en términos de preocupaciones intergeneracionales en constante marcha” (KRATOCHWIL, 2007, p.500; traducción libre del autora). Esta concepción de *temporalidad* es de gran utilidad en el presente análisis, pues desnuda las conexiones que tiene el agente con su pasado, cuya extensión se enmarca en lo que se conoce como *larga duración braudeliana* en alusión a la historia de los acontecimientos esbozada por Fernand Braudel (2006). El historiador enfocó su análisis en las estructuras describiéndolas como realidades que el tiempo tarda en transformar (p. 8). En contraste con esta idea de construcción en el largo plazo que sostiene que el constructivismo (y que comparte con la Historia), el racionalismo concibe al tiempo de manera lineal y a la realidad como inamovible. Las insuficiencias del racionalismo para explicar fenómenos dinámicos y en transformación representa la contracara del abordaje constructivista, el cual centra principalmente en el análisis de los cambios de los fenómenos sociales mediante una capacidad explicativa y de operatividad de la cual carecen las teorías pertenecientes al mainstream racionalista, no obstante, el constructivismo no estima que el cambio deba ser visto como de fácil concreción sino como un proceso (CERVO, 2013).

Otro aspecto importante es la propuesta de Wendt (1999) de considerar la existencia no sólo de un nivel estructural (externo) y otro individual (interno), sino de un tercer nivel, de la interacción entre los agentes; el microestructural (WENDT, 1999). La integración regional desde la perspectiva constructivista denota una construcción resultada de la interacción entre los tres niveles

mencionados, mediante las prácticas sociales (WENDT, 1999; GÓMEZ KORT, 2014). A raíz de ser una construcción en base a interacciones no se concibe a la integración como un proceso ni endógeno y exógeno solamente.

TRAYECTORIA DE LA DIMENSIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR

La creación del Mercosur tuvo lugar en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, en el que Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay acordaron promover los flujos comerciales y conformar un Mercado Común en el Cono Sur de América del Sur. Asimismo, se destaca la necesidad de promover la ampliación de los mercados nacionales a través de la integración como condición primordial para acelerar el desarrollo económico con justicia social y reconoce la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico en los Estados miembros a fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos (SOUZA, 2012).

El Tratado de Asunción, instituyó la creación de diez subgrupos en el ámbito del Grupo Mercado Común³ (GMC). Cómo fue posible comprobar, en ese momento, ninguno de estos subgrupos podría representar el área social del Mercosur, es decir que los objetivos de índole social no se tradujeron inmediatamente en el diseño e implementación de políticas o estrategias concretas, sus campos de actividad se limitaban a aspectos estrictamente económicos y comerciales. Sin embargo, según Daibre (2007), meses más tarde, aún en 1991, tras la presión de sindicatos y otros grupos de la sociedad civil, se agregó el subgrupo sobre *Trabajo, Empleo y Seguridad Social*⁴.

Este subgrupo representó, en la primera etapa del Mercosur, el único eje de trabajo vinculado a la dimensión social. A pesar de las limitaciones coyunturales del modelo neoliberal de la década de los noventa, tuvo un papel relevante en la construcción institucional, en cierto modo,

³ Ver Tratado de Asunción. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>. Acceso en dic de 2020.

en: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/>>

además de abrir precedentes para nuevos espacios institucionales, contribuyó de forma decisiva para consolidar las ideas que más tarde propiciaron la firma de la declaración sociolaboral del Mercosur de 1998. Dicha declaración puede ser considerada un marco en la institucionalidad de la agenda social, pues el tema en cuestión, los Derechos Laborales, ganaron una dimensión que fue más allá de los aspectos económicos dentro del proceso de integración y pasaron a involucrar actores extraestatales⁵.

Desde el punto de vista económico y político, la creación e institucionalización del bloque, fue un avance histórico, en lo que respecta al proceso de integración regional en un continente en donde existe una larga historia y tradición de cooperación regional, no solo a nivel comercial sino también en iniciativas *ad hoc* de concertación política, como los Grupos de Contadora y de Apoyo⁶ conformados en los años ochenta, en contextos de conflicto y redemocratización (FROHMANN, 1989).

Posteriormente, en 1994, se aprobó el Protocolo de Ouro Preto, que estableció la estructura institucional y dotó al Mercosur de personalidad jurídica, regida por normas de Derecho Internacional Público. Fue el responsable por la creación de los primeros espacios institucionales que flexibilizaron la participación permanente de nuevos actores. En este contexto fueron creadas la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social. Ambos organismos pasaron a representar, en el ámbito del Mercosur, la dimensión parlamentaria y la privada, respectivamente. El Foro representó un avance con relación a la participación de sectores

específicos de la sociedad, cómo sindicatos y asociaciones empresariales, sin embargo, también presentaba limitaciones al restringir la participación solo esos dos sectores de mayor expresión (VIGEVANI, 2013).

En el año 2000 fue creada la Reunión de Ministros y Autoridades Desarrollo Social del Mercosur (RMADS). A partir de entonces, este órgano pasó a desempeñar un rol central en la institucionalidad de la agenda social. La RMADS tenía como objetivos cuidar del área en el ámbito del Mercosur, creando, promoviendo y coordinando las políticas, proyectos y programas sociales destinados a los gobiernos de los Estados parte. Se puede decir que este espacio se transformó en una especie de “paraguas” de las iniciativas de cuño social.

En la década siguiente la dimensión social del Mercosur ganó un impulso extraordinario debido a factores políticos como la llegada de gobiernos de izquierda y centroizquierda que entonces promovieron políticas que, a pesar de las variaciones entre países y momentos específicos de la llamada *onda progresista* (SOUZA, 2012) buscaron darle al Estado el lugar central que había perdido luego de años de neoliberalismo, privatización y reformas estructurales. Los gobiernos del giro a la izquierda promovieron políticas que, con sus matices, buscaron reorientar las políticas Estatales a sectores sociales históricamente postergados.

La *democratización de la política exterior*, mediante la creación de organismos estatales alternativos a los cuerpos diplomáticos más tradicionales, así como la mayor participación de diversos movimientos sociales y sindicales en la formulación de las políticas, fue una concepción

⁴ Según Daibre (2007, p. 175) en 1995 este subgrupo se transformó en el subgrupo 10 – Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, lo que, a su vez, abrió precedentes para la creación del subgrupo de trabajo 11, que pasó a actuar en temas referentes a la salud.

⁵ Disponible en: < <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/112/1/sociolaboralpt.pdf>>. Acceso en noviembre de 2020.

⁶ La experiencia de Contadora mostró los primeros indicios de una voluntad de concertación política entre los países latinoamericanos. La misma sólo pudo consolidarse a partir de la búsqueda de esquemas que no estuvieran sujetos a la tutela de los Estados Unidos. La fusión de Contadora y el Grupo de Apoyo se configuró como un mecanismo de consulta permanente y concertación política que quedó conocido como el Grupo de los Ocho, luego nombrado Grupo de Río, quedando abierto a la incorporación de todos los países de América Latina en donde existiera el sistema democrático. FROHMANN, Alicia. De Contadora al Grupo de los Ocho. Del reaprendizaje de la concertación política regional. Santiago de Chile: Editora: FLACSO, 1989.

compartida por los países de la región, que, tuvo efectos en la estructura organizacional del bloque MERCOSUR.

Fue en este período que surgieron tentativas más osadas en el sentido de avanzar en la institucionalización de instancias existentes y la creación de nuevos espacios: “El MERCOSUR interpeló a nuevos sujetos sociales a partir de la creación de ámbitos para la participación de organizaciones y movimientos sociales, y para el diálogo político con diversos sectores de la sociedad, excluidos en la década previa” (VASQUEZ, 2018, p.8).

Otro factor que contribuyó mucho para ello fue el crecimiento de los debates, en ambientes políticos y académicos, sobre el papel de la sociedad civil en los proyectos de cooperación e integración y sobre la necesidad de abordar la política exterior como cualquier otra política pública (MIRZA, 2014). La declaración sociolaboral de 1998 ya evidenciaba tal fenómeno.

Este cambio de época, en un proceso de *larga duración* como lo es la integración regional, tuvo un punto de inflexión en el Consenso de Buenos Aires, firmado por Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner el 16 de octubre de aquel 2003, contundente respuesta al Consenso de Washington en los nuevos tiempos. Cada uno de sus puntos se plasmó, a lo largo de la siguiente década, en posicionamientos, propuestas, políticas y nuevas instituciones (*prácticas* en términos constructivistas). De las cuales se destacan el programa “Somos Mercosur”, de 2005, la creación del Foro de Convergencia Estructural del Mercosur, del Instituto Social del Mercosur en 2007 y del Plan Estratégico de Acción Social (PAES) (VASQUEZ).

El programa “Somos Mercosur” nació con el propósito de superar el déficit de participación social existente en el bloque. De acuerdo con Martins et al (2011, p.139), uno de los principales objetivos estipulados por este proyecto fue

involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando espacios para que la sociedad civil y los gobiernos puedan debatir, formular demandas y participar de la toma de decisiones en los distintos espacios que componen su estructura. Los autores apuntan algunos de los fundamentos o conceptos básicos del programa. Entre estos, es importante citar el destaque que tuvo la supranacionalidad, en los documentos oficiales, asociada a la idea de consolidación de una “ciudadanía mercosureña”. Una propuesta de esa naturaleza, que debatía sobre la creación de un Banco del Sur con carácter supranacional, fue realizada durante la Cúpula de Montevideo, realizada en diciembre de 2007 (CUPULA SOCIAL DEL MERCOSUR, 2011)

Otro órgano que contó con una fuerte orientación social desde su creación fue el FOCES, que tiene por objetivos la reducción de las asimetrías entre los países miembros, así como incentivar la competitividad y contribuir para la cohesión social en el interior de los Estados. Las contribuciones para este fondo son proporcionales al PBI; la tasa de contribución de Brasil es del 70%, de Argentina 27%, de Paraguay 1% y de Uruguay 2%. En estos años, el FOCES ha contribuido para financiar una serie de proyectos vinculados con la agenda social. Sin embargo, la lectura de las actas de las Cúpulas Sociales demuestra que, en reiterados momentos se debatió la posibilidad de crear un *FOCES social*⁷. Evidenciando la percepción de algunos agentes, estatales y extraestatales, de que era necesario ampliar, aún más las instancias vinculadas a lo social (JUNQUEIRA, 2014)

El Instituto Social del Mercosur, creado en 2007 y establecido en Asunción del Paraguay, se caracteriza por ser un órgano de naturaleza técnica y política. Entre sus principales actividades están la del monitoreo e investigación de las políticas sociales, (o de la dimensión social como un todo) del mecanismo de integración. Por su

⁷ Esta propuesta fue debatida en la cúpula social del Mercosur realizada en Brasilia en el año 2012. En esa instancia tuve la oportunidad de participar como integrante de la comunidad de la Universidad para la integración latinoamericana. MARTINS, J.R.V. (2014): Mercosul: a Dimensão Social e Participativa da Integração Regional. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.). O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

parte, el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) es un proyecto que tiene como finalidad la eliminación de la pobreza y analfabetismo, la promoción de la sostenibilidad ambiental y de los Derechos Humanos, entre otros temas⁸.

Durante esta etapa, además de las instituciones mencionadas, fueron establecidas nuevas prácticas sociales (Adler, 2011) para promover la participación social en el ámbito Mercosur. Durante esta etapa, el Mercosur ha creado, además de las instituciones mencionadas, metodologías y prácticas para promover la participación social. Tal vez la más importante haya sido la realización de Cúpulas Sociales a partir del año 2006. Las reuniones ocurrían cada seis meses y contaban con la participación de agentes externos pertenecientes a la sociedad civil, tales como movimientos sociales, sindicatos, y organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos (MARTINS, 2010). La primera fue organizada por el gobierno brasileiro en Brasilia, en diciembre de 2006. De acuerdo con la Secretaría de la Presidencia (2013), ese encuentro contó con la participación de más de 500 representantes de la sociedad civil de los países pertenecientes al bloque. Ya en el año 2007 se realizó la entrega de la declaración final elaborada durante el encuentro, a los Jefes y Jefas de Estado del MERCOSUR, dando inicio a una práctica de diálogo directo entre la sociedad y los gobiernos. La misma contenía varias demandas y sugerencias que podrían ser implementadas por los Estados en sus políticas públicas, en las más diversas áreas. A medida que las cúpulas se fueron consolidando, la participación se amplió a los más diversos colectivos y organizaciones de diversos sectores: ciudadanía participación y desarrollo, género y derechos sexuales, juventud, sindical, salud, comunicación, academia e investigación, cultura, educación pueblos indígenas y originarios, medio ambiente, derecho de los migrantes, micro

pequeñas y medianas empresas, agricultura familiar y reforma agraria, partidos y asociaciones políticas, deportes y educación física, cooperativas y economía solidaria e igualdad racial. Entre 2006 y 2014 se produjeron encuentros en Córdoba, Tucumán, Salvador, Chaco, Salvador, Foz do Iguazú, Brasilia, Mendoza, Caracas y Paraná⁹ (MARTINS, ALBUQUERQUE, 2015).

Consciente de la complejidad de estos años, la idea del presente apartado fue realizar una síntesis de la trayectoria de la dimensión social del MERCOSUR. En este sentido, se destaca que en los años 2000 el Mercosur se ha vuelto mucho más complejo, denso y rico, incorporando nuevas dimensiones y aspectos.

EL MERCOSUR SOCIAL A LA LUZ DE LA TEORÍA CONSTRUCTIVISTA

El MERCOSUR como un *proceso en proceso de revisión* en los años 2000, (BRICEÑO RUIZ 2010), tras la incorporación de la dimensión social de la integración, se resignifica no sólo como un espacio, sino como un espacio social y de participación. Cumpliendo con las dos lógicas que deben desprenderse de una agenda de integración en perspectiva constructivista: las identitarias y las sociopolíticas (CABALLERO SANTOS, 2011) y retomando las ideas de Wendt, en el entendido que la función de las ideas compartidas consiste en que los Estados establezcan relaciones de amistad sostenidas en aquellas, el bloque fue adquiriendo un efecto eminentemente constitutivo (1999).

Cuando fueron implementadas las Cúpulas Sociales, la concepción inicial era construir y consolidar un espacio de diálogo para la discusión de temáticas vinculadas a lo social. En esta perspectiva, las cúpulas, también, fueron fruto de experiencias de participación social desarrolladas al interior de los Estados, que se llevaron a cabo

⁸ As Cúpulas Sociais do MERCOSUL História e Acervo Instituto Social do MERCOSUL (ISM) (2012): Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul. Asunción.

⁹ Para conocer en detalle los documentos emitidos por las Cúpulas Sociales, y las organizaciones sociales que participaron de cada instancia, véase: MARTINS, R, ALBUQUERQUE, C (2015). As cúpulas sociais do Mercosul: História e Acervo. Unidade de Apoio à Participação Social. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercossul-i-historia-e-acervo/>. Acceso en 19 dec 2020.

como consecuencia del ascenso de gobiernos de izquierda y centroizquierda desde 2003 (MIRZA, 2009). Ese modelo en Brasil, con el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, se caracterizó por combinar elementos de democracia participativa y por el fortalecimiento de la democracia representativa, los ejemplos son múltiples¹⁰. Es decir, qué experiencias que eran una realidad al interior de los Estados, fueron transmitidas hacia otros agentes del sistema, el relanzamiento del Mercosur en 2003 y la creación de nuevos esquemas como UNASUR y CELAC, son una muestra de ello. Cuando se produjo la interacción entre agentes que poseen identidades distintas desde su origen -nacional y regional- la co-constitución se vio fortalecida y permitió la aparición de un momento de “autorreflexión crítica”, a que se refiere Wendt.

La aparición de nuevos actores, y la consolidación de una dimensión que era históricamente marginal en el debate público, posibilitó la percepción de que el Mercosur se encontraba en un momento de “refundación”. Alcanza con revisar la cantidad de artículos científicos y libros producidos en esos años sobre un “nuevo modelo para el Mercosur”¹¹, o de forma más general, la proliferación de categorías analíticas y conceptos para describir y caracterizar a los procesos de integración regional que emergen en América Latina en los años 2000¹². En este momento “refundacional” la percepción de crisis, vinculada a la necesidad de rever la

estructura y su representatividad en términos sociales y políticos, funcionó como un disparador de la “autorreflexión crítica” a la que referí antes (WENDT, 1999, Pág. 76; 2005, Pág.28), cumpliendo así la primera pre condición, la de que exista una razón para pensar su identidad de forma distinta.

Se entiende que la etapa que se inició con el consenso de Buenos Aires posibilitó la creación y proyección de alternativas acordes a las realidades regionales del momento histórico que América Latina atravesaba, en consonancia con el sentido de evolución de los constructivistas, haciendo posible la observación del impacto que el cambio establece sin que llegue a configurarse en una transformación total de sus prácticas.

En el periodo analizado, la *socialización por aprendizaje* tuvo cada vez incidencia y se presentó como un mecanismo más dinámico, posibilitando la transformación identitaria del modelo de integración regional en el que se inscribe el Mercosur, sin embargo esa transformación no se produce en detrimento de otras lógicas imperantes en la primera etapa del bloque (en las que predominaron, fundamentalmente, mecanismos de socialización por imitación¹³) -sino que pasan a ser co-constitutivos (existir por la existencia del otro, al que constituyen). Pues la resignificación del bloque en sus *prácticas internacionales* no significó la sustitución de dinámicas anteriores o la exclusión de actores que habían participado históricamente de las instancias de decisión al interior del Mercosur,

¹⁰ SADER, Amir (org) et al. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

¹¹ Para conocer mejor la bibliografía referente a la concepción de un nuevo modelo para el Mercosur, véase: Caetano, Gerardo (coord.) (2011) MERCOSUR 20 años, Montevideo: CEFIR. Vazquez, M. (2011) “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, en Caetano, Gerardo (coord.) (2011) MERCOSUR 20 años, Montevideo: CEFIR. Caetano, G., Vazquez, M. y Ventura, D. (2009) “Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto”, en Caetano, Gerardo (coord.) (2009) La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas, Montevideo: CEFIR. Caetano, G. (2006) “Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?”, en Análisis y Propuestas, N° 24, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG.

¹² Ver: Sanahuja, J. (2008) “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe.”, en Martínez, L., Peña, L. y Vazquez, M. (2008) Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES. Sanahuja, J. (2011) “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de la UNASUR”, en Pensamiento Propio, N° 33, Año 16, pp. 115-158. Tussie, D., Botto, M. y Delich, V. (2004) El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional. Mimeo: FLACSO.

¹³ El mecanismo de socialización de la imitación está presente en prácticas e ideas diseñadas por políticos y académicos para promover el “modelo europeo”, como paradigma de integración regional a ser seguido.

sino que produjo una instancia de autorreflexión crítica en el nivel individual (al interior de la OI), en el cual se dan dinámicas de formación recíproca de intereses e identidades (WENDT, 1999; pp.147-150).

Las transformaciones a nivel *individual* son cada más visibles para los analistas cuando en el transcurso de los debates en las cúpulas sociales, emergen temas que extrapolan al campo estrictamente social:

(...) nos oponemos al avance de la militarización en la región, que es impulsada principalmente por medio de la pretensión de bases, la realización de ejercicios militares, así como la firma de convenios que garantizan inmunidad al ejército estadounidense. (...) Al mismo tiempo, reafirmamos la necesidad de la inmediata retirada de la Misión Militar de NN.UU. en Haití (MINUSTAH). (Declaración de Asunción, 2007. Pp. 13)

En dicha declaración también se puede encontrar posicionamientos de política exterior, como la oposición al acuerdo de libre comercio entre el Mercosur e Israel, que entró en vigor a partir de 2005. La lectura de las actas emitidas por los ejes de trabajo que guiaron los debates en cada encuentro permite visualizar que a medida que transcurre el tiempo, la agenda temática se amplía hacia temas que, tradicionalmente, formaban parte de la órbita de actuación de los representantes gubernamentales y de los diplomáticos de carrera. El abordaje de estos temas muestra que las cúpulas atraviesan y mucho a la esfera social, ellas poseen también un carácter político y geopolítico fuerte. En este sentido, la evocación de una identidad regional fue el factor clave que posibilitó la formulación de posiciones críticas con relación a los posicionamientos oficiales del bloque, e incluso a los gobiernos nacionales:

Por lo tanto, deberemos pensar nuevas ideas con el peso de lo cultural en lo político, del papel de las identidades en los procesos de la historia, si podremos ir concibiendo, en este mundo global, una matriz latinoamericana de pensamiento popular. En ese marco queremos

ir proyectando un MERCOSUR hacia el futuro, por eso necesitamos ir pensando y proyectando el que vendrá. Partimos del MERCOSUR que no queremos, el neoliberal, el restrictivo a las grandes mayorías, el de la pobreza, de la desocupación (CÚPULA DE TUCUMÁN, 2008, pp.7)

Se puede afirmar que las cúpulas, como un mecanismo de socialización por aprendizaje, profundizaron la búsqueda por el fortalecimiento de lazos identitarios, que sobrepasaron a las esferas gubernamentales, en el Mercosur. Resulta paradójico que la crisis haya significado para el Mercosur un punto de inflexión a partir del cual el bloque comenzaría con un proceso *autorreflexivo* más integral en torno a los temas que se verán incorporados en la agenda. Si bien el denominado “relanzamiento del Mercosur” fue previsto en el año 2000 (Dec. CMC 61/0011) no fue hasta el año 2003 en el que se coordinó una agenda en común. Esta redefinición, de carácter social, política y estratégica se desarrolló sobre la base de factores ideacionales principalmente, además de materiales.

Por su parte, el surgimiento de iniciativas semejantes a las cúpulas sociales en el ámbito del bloque, contribuyeron de manera muy significativa para que el debate de lo “social” se establezca en otros mecanismos de integración regional en Latinoamérica. Como prueba de ello, tenemos la creación del fórum de participación de la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) en 2013 y de los Consejos Sectoriales sobre Educación, Desarrollo Social y Salud, que estaban presentes desde su creación y que fueron inspirados por la historia y trayectoria mercosureña. Aquí es posible identificar el surgimiento de una nueva práctica, en el sentido de la teoría formulada por Wendt y reformulada por Adler, es decir, “como patrones de acción socialmente significativos que, al ser realizados de manera más o menos competente, simultáneamente conllevan, representan y posiblemente ratifican el conocimiento de contexto (background) y el discurso en y sobre el mundo material” (2011, p. 12). Entonces para que las prácticas tengan sentido, los practicantes

deben establecer (cuestionar, negociar y comunicar) su significado. Aunque, como fue señalado en el apartado anterior, no todas las prácticas se logran mantener y consolidar a través del tiempo.

En un trabajo anterior, sobre las implicaciones por detrás de las negociaciones comerciales desarrolladas por la República Oriental del Uruguay con Estados Unidos de América entre 2005 y 2010 (también desde el abordaje constructivista). Se concluyó que Uruguay se debatió entre dos identidades estatales, la de miembro del Mercosur, distante de Estados Unidos y la de Estado no tan comprometido con el Mercosur y próximo a Estados Unidos, prevaleciendo la primera, aunque sin consolidarse plenamente. En el nivel interno del principal agente, el Estado uruguayo, se puede ver cómo la identidad estaba bastante consolidada en torno a reconocer que Uruguay estaba íntimamente ligado al Mercosur e incluso se confirmó la necesidad de participar activamente de ese nuevo “momento”, de refundación (de autorreflexión crítica). Por lo tanto, en este periodo, el mecanismo de socialización del aprendizaje influyó en dos sentidos; por un lado, al redefinir una práctica internacional anterior, la ampliación de integración regional como espacio social, y por otro incidió, en mayor o menor medida, en las identidades estatales individuales. Para el caso uruguayo, los costos del cambio identitarios serían muy altos, tanto a nivel de inserción internacional como desde el punto de vista de la correlación de fuerzas políticas al interior del gobierno del Frente Amplio. Dicho esto, considero que un estudio sobre las identidades de los Estados miembros, a partir del abordaje empleado en ambos textos, contribuirá para pensar en la historia del Mercosur a partir de las características de cada sistema político. Es decir, verdaderamente como un proceso en movimiento, con final abierto, en el que se van creando identidades, ideas y resultados no previstos (BARCELÓ, 2020).

CONSIDERACIONES FINALES

Tal como fue mencionado en la introducción, el presente trabajo tuvo la intención de brindar un análisis histórico y teórico acerca de la incorporación de la dimensión social al Mercosur, a partir de un marco analítico constructivista. A fin de materializar dicho objetivo, se tuvo en cuenta –para un encuadre general y clarificador– algunas herramientas conceptuales y categorías de análisis que nos brinda la teoría, como el proceso de co-constitución, los mecanismos de formación de identidades –por imitación y aprendizaje–, la existencia de tres niveles de interacción (interno o individual, externo o estructural) y el microestructural (la interrelación entre los agentes), los conceptos de autorreflexión crítica y de prácticas internacionales y su redefinición en el tiempo.

La concepción de temporalidad de los agentes permitió comprender que a pesar de que el *Mercosur Social* es una identidad corporativa que se vio fuertemente impulsada en los años 2000, desde la fundación del bloque, en 1991, existen acciones y eventos que denotan la preocupación de diversos actores sociales con el futuro. Para ello, fue articulada una narrativa cuyo hilo conductor fue el factor social en el transcurso de lo que Kratochwil (2007) denomina *preocupaciones intergeneracionales en constante marcha*, en un proceso de larga duración como la integración regional. Se entiende que la percepción de crisis y parálisis de los años “fenicios” (Caetano, 2011) y la idea del Mercosur como un “proceso en proceso de revisión” fueron factores que funcionaron como disparadores de la “autorreflexión crítica” a que aludí (Wendt, 1999, Pág. 76; 2005, Pág. 28), cumpliendo la primera condición, la de que exista una razón para pensar la posición internacional y su identidad de forma distinta y en clave multidimensional.

En este sentido, se prestó especial atención a la gradual incorporación de actores extraestatales, concluyendo que su participación en el ámbito institucional del Mercosur contribuyó

para la ampliación de las esferas de acción del organismo regional, pasando a incorporar temas de cuño social, pero también, geopolíticos y estratégicos. Temas relacionados con la estructura y la organización del bloque también fueron objeto de acalorados debates. La lectura de las fuentes primarias demostró que existía un cierto consenso, entre los colectivos y movimientos sociales que participaron de las cúpulas, sobre la posibilidad de revisar el carácter intergubernamental del bloque. En varios pasajes se destacaron las cualidades de la supranacionalidad como una forma de enfrentar las debilidades y los desafíos impuestos por la agenda social. Ambos fenómenos -la llegada de nuevos actores al debate público regional y la ampliación de su espacio de acción- responden al mecanismo de socialización por aprendizaje, articulado entre las experiencias políticas nacionales y el bloque e integración. En definitiva, los agentes introdujeron prácticas e ideas, en las que previamente han sido socializadas, en los contextos sociales internos con la intención de producir cambios y dotar de normatividad e institucionalidad a dichas prácticas de estímulo a la integración social.

Como fue destacado, para los constructivistas es la identidad que moldea los intereses, por lo tanto, se entiende que la incorporación de la dimensión social de la integración permitió pensar a la región no sólo como un espacio, sino como un espacio social, sin que ello signifique en el abandono o en la transformación completa de la identidad corporativa originaria del bloque. Dicho en otras palabras, la transformación parcial de la identidad Mercosur no significó la exclusión de las pautas económicas y comerciales, sino que estas pasaron a constituirse de forma recíproca.

Aquí también se buscó demostrar las principales cualidades del constructivismo como abordaje explicativo de la contingencia respecto de los mismos procesos de integración, partes a su vez de una realidad global cambiante. Si bien las relaciones internacionales implican un contexto dinámico per se, el constructivismo fue capaz de explicar las transformaciones de las *prácticas*

concretas a las que ese contexto lleva y que, desde el plano teórico-conceptual, desde la perspectiva de otras teorías, parecía una realidad inmutable de tiempo lineal sin la mínima posibilidad de transformación.

Por último, el enfoque adoptado (y las herramientas teóricas que nos proporciona) para el análisis de un proceso de integración con innumerables vaivenes fue crucial a fin de concluir que las identidades hacia el interior de una región no son dadas, sino que se construyen.

REFERENCES

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. Tradução Clarice Cohn. **Lua Nova**. [S.L.] N° 47. 1999 pp. 201-252. Tradução de: Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics.

ADLER, E., Pouliot, V. (2011). **International Practices**. New York, ee. uu.: Cambridge University Press.

AMICCI Daniel (2012). "Construcción de la identidad en el regionalismo americano: los interrogantes del Mercosur", en: **Iberoamérica**, nº 4, pp. 104-124.

BARCELÓ Severgnini, N. (2020). Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio. **Estudios Internacionales**, 52 (195), 111-132. doi:10.5354/0719-3769.2020.57256

BORGES, Fábio. **As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto**. Araraquara: UNESP. Faculdade de Letras, 2011.

BRICEÑO RUIZ José (2010). "Del Mercosur comercial al Mercosur social y productivo", en: **V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**.

Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

CABALLERO SANTOS Sergio (2009). "El Mercosur ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana", en: **Cuadernos de Política Exterior Argentina**, n° 98, pp. 1-21.

CAETANO, G (coord.) (2011) **MERCOSUR 20 años**, Montevideo: CEFIR. Vazquez, M. (2011) "El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur", Montevideo: CEFIR.

_____. (2006) "Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?", en **Análisis y Propuestas**, N° 24, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG.

_____. (org) et al. **La reforma institucional del mercosur: del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009.

CERVO Amado Luiz (trad.) (2013). "Conceptos en relaciones internacionales", en: **Revista Relaciones Internacionales**, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales: UAM, n° 22, pp. 1-166

CHECKEL, J. T. (2005). International institutions and socialization in Europe: introduction and framework. **International Organization**, 59(4), 801-826.

_____. The Constructivist Turn in International Relations Theory. **World Politics**, [S.L.] Vol. 50, No. 2 Jan., 1998, pp. 324-348.

DAIBRE, Sônia Miriam. **Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas**. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, 2007.

FROHMANN, Alicia. **De Contadora al Grupo de los Ocho. Del reaprendizaje de la concertación política regional**. Santiago de Chile: Editora: FLACSO, 1989.

GOMEZ KORT Magalí (2014). "Regionalismo en América del Sur. Una alternativa al surgimiento de la UNASUR", **Ponencia presentada en FLACSO-ISA Joint International Conference**, Buenos Aires, Argentina.

GUZZINI, S. Uma Reconstrução do Construtivismo nas Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, Vol.2. No. 3, jul./dez., 2013.

HOPF, T. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. In: **International Security**, Vol. 23, No. 1. Summer, 1998, pp. 171-200.

JUNQUEIRA. A cooperação subnacional no Mercosul: o caso das Mercocidades e do FCCR. São Paulo: Unesp. **Brazilian Journal of International Relations**, v.3, 2014.

KRATOCHWIL, F. Re-thinking the "inter" in International Politics. **Millennium - Journal of International Studies**, [S.L.] Vol. 35 No. 3, 2007, pp. 495-511.

MALAMUD Andrés et al (2006). "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur", en: **Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales**, vol. 46, N° 181, pp. 3-31

MARTINS, R, ALBUQUERQUE, C (2015). **As cúpulas sociais do Mercosul: História e Acervo**. Unidade de Apoio à Participação Social. Disponible en: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercopol-i-historia-e-acervo/>. Acceso en 19 dec 2020.

MARTINS, Renato et al. **Mercosul 20 anos**. Montevideu: CEFIR, 2011.

MERCOSUR **Cúpula Social Del Mercosur**. Assunção, 2007. Disponible en: < <http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Asuncion2007.pdf>>. Acceso en nov 2020.

_____. **Cúpula Social Del Mercosur**. Brasília, 2006. Disponible en:< <http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaracion-de-Brasilia-diciembre-de-2006.pdf>>. Acceso en nov 2020

_____. **Cúpula Social Del Mercosur**. Montevideo, 2011. Disponible en:< <http://ccsc.mrecic.gov.ar/uruguay-2011-cumbre-social-del-mercosur>> Acceso en nov 2020.

_____. secretaria del Mercosur. **Mapa del Mercosur Social: Relevamiento de los órganos de la estructura institucional vinculados a las temáticas sociales**. Montevideo, 2012.

_____. **Tratado de Asunción**. Disponible en:<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>. Acceso en dic de 2020.

MIRZA, C. (2013): **La dimensión social del MERCOSUR: marco conceptual**. Asunción: Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

ONUF, N. Escavando a “Comunidade Internacional”: Por uma Arqueologia do Conhecimento Metafórico. **Contexto Internacional**, [S.L.] Vol. 32, No. 2, julho/dezembro 2010, pp. 253-296 _____ . The Constitution of International Society. EJIL Washington D.C: [S. e] n. 5, 1994. pp. 1-19

POULIOT, V. **The essence of constructivism. Journal of International Relations and Development**. n. 7. 2004 pp. 319–336.

SADER, Amir (org) et al. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SANAHUJA, J. (2008) “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’ . Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe.”, en Martínez, L., Peña, L. y Vazquez, M. (2008) **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**, Buenos Aires:

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.

SANAHUJA, J. (2011) “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de la UNASUR”, en **Pensamiento Propio**, N° 33, Año 16, pp. 115-158.

SOUZA, N.A. América Latina: as Ondas da Integração. **OIKOS**. Rio de Janeiro. Volume 11, n. 1, 2012, revista oikos, págs. 90-129.

VIGEVANI, Tullo. As dificuldades de Fundo do Mercosul. Brasília: **Boletim Meridiano 47**, vol 13, n.134, 2012.

WENDT, A. Constructing International Politics. **International Security**, [S.L.] Vol. 20, No. 1. 1995, pp. 71-81.

_____. La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. Traducción Mayra Moro. Revista Académica de Relaciones Internacionales, México D.F. GERI – UAM, No. 1, marzo de 2005. Traducción de: Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. In: **International Organization**, v. 46, nº2, 1992. Pp 391-425.

_____. **Social Theory of International Politics. 8th print**. Cambridge: Cambridge University Press. 1999. xv, 428 p.

DOSSIÊ

A Integração Sul-Americana em
Tempos de Cólera: Haverá Futuro
para o Mercosul?

Adriana Bitencourt Bertollo¹

Danilo dos Santos Almeida²

RELAÇÕES DE TRABALHO NO MERCOSUL: CONVENÇÕES COLETIVAS TRANSNACIONAIS COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL A PARTIR DA PANDEMIA DO SARS-COV-2

*WORK RELATIONS IN MERCOSUR: TRANSNATIONAL COLLECTIVE
CONVENTIONS AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING MERCOSUR'S
SOCIAL DIMENSION FROM THE SARS-COV-2 PANDEMIC*

RESUMO:

No presente artigo a problematização condiz com a ausência de efetividade das normas internacionais e regionais que garantem patamar mínimo de direitos aos trabalhadores no âmbito do Mercosul. A hipótese versa sobre as convenções coletivas transnacionais como instrumento de representatividade dos obreiros, especialmente em razão das relações de trabalho no mundo globalizado. Esse debate se justifica a partir do atual período de pandemia e suas consequências, especialmente no que tange às relações de trabalho, desemprego e fome, haja vista experiências que demonstram o desemprego em massa. Foi realizado um estudo de caso, partindo das lições de Ulrich Beck acerca da sociedade de risco, com uma revisão bibliográfica sobre o modelo das relações de trabalho na sociedade globalizada e uma abordagem histórica sobre a evolução sindical no Mercosul, no intuito de aprimorar esse instituto de representação dos trabalhadores, a partir do atual período, que reclama solidariedade.

Palavras-chave: Mercosul; Dimensão Social; Relações de Trabalho; Pandemia.

ABSTRACT:

In this article, the problematization is consistent with the lack of effectiveness of international and regional standards that guarantee a minimum level of rights for workers within the scope of Mercosur. The hypothesis is about the transnational collective conventions as an instrument of workers' representativeness, especially due to the labor relations in the globalized world. This debate is justified from the current period of the pandemic and its consequences, especially with regard to labor relations, unemployment and hunger, given the experiences that demonstrate mass unemployment. A case study was carried out, based on Ulrich Beck's lessons on risk society, with a bibliographic review on the model of labor relations in a globalized society and a historical approach on union evolution in Mercosur, in order to improve this institute. representation of workers, from the current period, which demands solidarity.

Keywords: Mercosur; Social Dimension; Labor Relations; Pandemic.

INTRODUÇÃO

Tanto o Direito Internacional do Trabalho tal como previsto nas convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quanto o Direito da Integração Regional no

Mercosul, apresentam um corpo de normas para proteção do trabalhador e o respectivo direito à representação coletiva. Entretanto, a efetivação dessas medidas encontra dificuldades de cunho político no âmbito do Mercosul, especialmente quando a esfera decisória regional depende do modelo fechado de caráter intergovernamental.

¹ Doutoranda em Sociologia pela UFPel. Mestre em Direito das Relações Internacionais e da Integração na América Latina, UDE, Uruguai. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho; Direito Processual Civil e Gestão Pública. Advogada Pública desde maio/2005. bertollo0811@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-2356-703X>

² Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio. Pesquisador em estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Direito da FURG.  <https://orcid.org/0000-0001-9075-2983>

As transformações pelas quais passa o mundo do trabalho, com a fragmentação do emprego formal, acelerada pela crise da pandemia, tornam ainda mais longínqua a satisfação dos objetivos do Tratado de Assunção. Isso pois o tratado constitutivo do Mercosul, desde o preâmbulo, afirmou a proposta da integração econômica com justiça social.

O presente estudo defende a necessidade de afirmação do papel dos sindicatos na representação dos trabalhadores no âmbito do Mercosul, em um formato que acompanhe as mudanças sociais retratadas na obra de Beck. O autor trata das mudanças implementadas pela sociedade de risco, relevantes nas questões atinentes ao mundo do trabalho, marcado pelo fim do modelo do pleno emprego e pelo trabalho que não mais se desenvolve apenas dentro do próprio território, tanto em razão da instalação de empresas transnacionais, quanto pela circulação de pessoas entre os países. Esse novo desafio sindical perpassa a necessidade de os sindicatos buscarem caminhos independentes do viés político, buscando sobretudo o respaldo social.

Com efeito, este trabalho lidou com estudo da literatura a fim de buscar experiências importantes ao Mercosul acerca da representação sindical dos trabalhadores no âmbito transnacional, as quais pudessem respaldar a hipótese aqui aventada.

O intuito do presente artigo, portanto, é analisar as convenções coletivas transnacionais como instrumento regional para defesa dos trabalhadores no âmbito do bloco. Essa tarefa corresponde ao que Beck (2010, p. 37) já prenunciava: “a nova realidade histórica da sociedade mundial de risco consiste no fato de que nenhuma nação pode dar conta de seus problemas sozinha”, no sentido de que problemas globais merecem um enfrentamento global. O mundo do trabalho, assim como todas as esferas da vida, precisa de ferramentas transfronteiriças para lidar com os problemas transfronteiriços.

ULRICH BECK E O TRABALHO NA SOCIEDADE E RISCO

A publicação da primeira edição da obra *Sociedade de Risco*, de Ulrich Beck, coincide com o ano em que ocorreu o grave acidente nuclear em Chernobyl, na antiga União Soviética, 1986, causador de danos ambientais de grande monta, cujos efeitos persistirão por milhares de anos. Nessa obra, então, Beck corrobora que a humanidade no século XX enfrentou grandes catástrofes a exemplo de: “duas guerras mundiais, Auschwitz, Nagasaki, logo Harrisburg e Bhopal, e agora Chernobyl” (BECK, 2010, p. 7). Considerando todas essas catástrofes, Ulrich Beck leciona sobre a transição da sociedade industrial clássica, do século XIX e a transformação na sociedade (industrial) de risco (BERTOLLO, 2021).

A respeito do mundo do trabalho, Beck (2010, p. 203) leciona que, ainda na Idade Média, o labor era braçal e, desse modo, considerado “demasiado vulgar” aos estamentos superiores, como a nobreza, que se dedicava à política e às artes. O autor leciona que, com o desenvolvimento do ofício burguês, pelos jovens de classes mais abastadas, outras atividades passam a ser desenvolvidas, a exemplo da medicina e da jurisprudência.

Com o advento da sociedade industrial, a inserção do trabalho assalariado proporciona uma nova configuração social, correspondendo ao que Beck (ibidem, p. 203) classifica como “eixos de conduta na era industrial”, na medida em que o trabalho e a família são as principais âncoras de vida nessa época. A identidade pessoal é confundida com o ofício profissional, ou seja, o indivíduo passa a se apresentar socialmente de acordo com a credencial que lhe garante sua profissão e, segundo Beck (ibidem, p. 204), até mesmo a “velhice acaba sendo definida como ausência de trabalho”. Assim, o trabalho assalariado e sociedade industrial configuram uma única premissa (BERTOLLO, 2021).

O trabalho na sociedade industrial, segundo Beck (2010, p. 207) era sustentado por pilares básicos, evidenciados por um contrato de

trabalho, realizado em uma jornada integral, em um modelo que claramente separava trabalho e descanso pessoal. Isso começa a se modificar diante da flexibilização de fatores que sustentavam aquele modelo de “pleno emprego”, os quais Beck (2010, p. 207) relaciona como: o direito do trabalho, local de trabalho, jornada de trabalho”, dissipando a fronteira antes bem definida entre trabalho e ócio.

A flexibilização destes fatores, gera o que Beck denomina de “decadência coletiva” em termos de renda e condições de vida dos trabalhadores, na medida em que se generaliza o subemprego, fragilizando garantias sociais e oportunidades profissionais, temas que geram a resistência pelos sindicatos (BECK, 2010, p. 208).

O empirismo da análise de Beck (2010, p. 205) acerca da flexibilização e precarização do trabalho partiu do grande número de desempregados na Alemanha que, antes dos anos noventa, alcançava dois milhões, índices que persistiram apesar do advento da tecnologia da informação, desmoronando a segurança embasada no Estado enquanto garantidor social.

Beck (2010, p. 215) refere que o emprego da microeletrônica e da tecnologia da informação, em verdade, aumentaram a fragmentação do trabalho, ensejando a criação dos “empregos de bagatela”, justamente por permitirem novas formas de organização descentralizada. Nesta linha, o denominado “subemprego flexível” foi incentivado na Alemanha com a sanção da “lei de fomento do trabalho”, em maio de 1985 (vigente até final de 1990), que permitiu “contratos temporários, trabalho compartilhado, trabalho sob encomenda, locação de trabalho” (BECK, 2010, p. 215).

Portanto, ainda que a realidade laboral descortinada por Beck se trate da sociedade europeia, é importante destacar que os elementos mencionados a partir da obra do autor, a exemplo do fim do pleno emprego, flexibilização das relações de trabalho, subemprego, são categorias ainda mais presentes na realidade da América Latina e do Mercosul.

Neste sentido, segundo estudo publicado

pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), dados de junho de 2020, estima-se que, na América Latina, as consequências da crise causada pela doença do Covid-19, dentre elas a redução do PIB, ensejarão o aumento da pobreza extrema (em cerca de 2,3%), alcançando cerca de 13,5% da população da região (CEPAL, 2020, p. 7).

Nesse contexto, considerando que nessa segunda década do século XXI, a humanidade se deparou com mais uma ameaça, que está impactando enormemente as relações de trabalho, o Covid-19, é prudente pensar seu impacto nas relações de trabalho no Mercosul a partir das decisões políticas e subpolíticas que poderão configurar o que Beck classifica como incertezas fabricadas, ou seja, decisões humanas, criadas pela própria sociedade e inevitáveis individualmente, o que configura um motor importante nos conflitos de risco (BERTOLLO, 2021).

O TRABALHO E A DIMENSÃO SOCIAL DO MERCOSUL

A dimensão social do Mercosul, que certamente envolve a dignidade nas relações de trabalho, depende do grau de representação coletiva dos trabalhadores no âmbito do bloco. Neste cenário, a promoção do trabalho decente e crescimento econômico, se apresentam como um dos dezessete objetivos desenvolvimento sustentável (ODS), formulados em setembro de 2015, por 193 Estados-membros das Nações Unidas. Estas nações se reuniram e formularam o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, fomentando a criação de uma agenda mundial até 2030, com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), dentre eles a erradicação da fome e da pobreza, o trabalho decente e desenvolvimento econômico, saúde e bem-estar, educação de qualidade, energia acessível e limpa, dentre outros (BERTOLLO, 2021).

Desde a criação do Mercosul, sua dimensão

social ganhou força, conforme elucida Giacobone (2016, p. 7) em razão de alguns esforços políticos, a exemplo da aproximação dos governos da Argentina e do Brasil, em 2003, em ato político denominado “Consenso de Buenos Aires”. Desde então, foram criados o Parlamento do Mercosul e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Mata Diz e Oliveira Junior (2018, p. 117) lecionam que o FOCEM se destina a promover: “a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, apoiar o funcionamento da estrutura organizacional e o fortalecimento do processo de integração”.

Estes órgãos, Parlamento e o Fundo para Convergência Estrutural compõe a estrutura institucional do Mercosul, detalhada no artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto, estrutura que é integrada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

A importância da dimensão social do Mercosul compreende o trabalho como fator essencial ao processo de desenvolvimento econômico. Assim, o fortalecimento das relações de trabalho, embora não constitua o ponto central da integração regional, depende da oferta de emprego e na melhoria das condições sociais em geral. A esse respeito lecionam Bergamaschi, Muniz e Oliveira (2020, p. 135), em estudo que trata da importância da representatividade sindical dos trabalhadores no âmbito da integração regional, alertando no sentido de que a sociedade internacional cresça sem o assombro da precarização do trabalho, que também é capaz de inibir o crescimento econômico.

RELAÇÕES SINDICAIS NO BLOCO REGIONAL

A representação coletiva dos trabalhadores é intermediada pelos sindicatos, sendo prudente compreender o contexto histórico regional no qual

se opera a representação obreira para além das fronteiras nacionais. Neste contexto se compreendem as novas relações de trabalho formatadas por empresas locais e transnacionais, bem como as medidas de fortalecimento das garantias jurídicas outorgadas pelo sistema do Mercosul (BERTOLLO, 2021). Ermida Uriarte (2007, p. 14 e 15) alerta acerca da necessidade de representação coletiva dos trabalhadores em um cenário global:

Por lo demás, la necesidad de una acción sindical internacional está impuesta hoy por una razón estructural, que es la globalización. Si el sistema económico se globaliza, tarde o temprano se van a globalizar las relaciones laborales, y más vale para los sindicatos hacerlo más temprano que tarde, dándose ya las estructuras internacionales necesarias y desarrollando relaciones laborales extranacionales y de negociación colectiva y ¿por qué no?, conflicto internacional.

Em linhas gerais, o movimento sindical nos países que atualmente compõem o Mercosul, surge a partir da terceira década do século XX, forjadas na esteira de um intenso intervencionismo estatal, evidenciado na outorga de personalidade sindical pelo Estado, controle de estatutos, na fiscalização de eleições, na classificação acerca da legalidade ou ilegalidade de movimentos conflituos e grevistas. Leciona Adrián Goldín (2012, p. 2) que o paradigma autoritário ainda não está superado, pois: “basado en el intercambio entre un paternalismo protectorio en lo individual, y la imposición de restricciones a la acción colectiva no necesariamente compatibles con las garantías de la libertad sindical”.

Algumas consequências desse intervencionismo estatal merecem destaque. A primeira delas diz respeito às limitações de efetividade do movimento sindical para a garantia de direitos dos trabalhadores. Apesar dos movimentos democráticos na região terem superado os regimes autoritários, ainda são escassos os cenários de participação cidadã e plural, possibilidades ainda mais dificultadas no atual momento de crise pandêmica e os agressivos

reflexos nas relações de trabalho (BERTOLLO, 2021).

Outra consequência é a maior preponderância do caráter nacional das estruturas sindicais e, conseqüentemente, dos acordos coletivos. A nova ordem global convulsionada pela pandemia, na qual se agrava a crise do trabalho, convida a repensar a proteção aos trabalhadores, mediante a compreensão das estruturas e fatores atinentes a tais relações. Assim pois, segundo pesquisa elaborada por Moscuza (2020, p. 14), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) enfatizou que cerca de 81% (oitenta e um por cento) da força mundial de trabalho havia sido afetada em razão das medidas de paralisação total ou parcial das atividades.

Esses dados preocupam pois a proteção ao trabalhador, segundo Maurício Godinho Delgado (2008, p. 198), é a essência sem a qual “o Direito Individual do Trabalho não se justificaria histórica e cientificamente”, vocacionada a ciência trabalhista ao escopo de corrigir a “desigualdade socioeconômica e de poder entre os sujeitos da relação de emprego”.

Neste sentido, essa desigualdade é acentuada especialmente porque as novas relações de trabalho, entretidas por grandes conglomerados transnacionais, contrastam com um movimento sindical que ainda possui fortes raízes nacionais. Os acordos e convenções são implementados segundo as normativas internas dos países, muitas vezes indicadoras de assimetrias legislativas entre os países do bloco e diferentes realidades regionais.

A superação destas assimetrias regionais, de cunho social, político e legislativo, depende inclusive do formato de tomada de decisões no Mercosul, marcado pelo caráter intergovernamental. Conforme o artigo 2º do Protocolo de Ouro Preto, as decisões no bloco são

adotadas pela via do consenso e apenas após a assimilação das medidas no âmbito interno de cada Estado-parte. Esse modelo não admite a supranacionalidade e se configura pela necessidade do integral consenso, sob o fundamento da soberania. Para Mata Diz e Orantes (2012, p. 25), o modelo intergovernamental enseja a influência preponderante dos Estados na tomada de decisões, formatado em um viés de direito internacional clássico, no qual decisões são tomadas pela via consensual, com direito ao veto e sem prever a criação de instituições supraestatais.

Desse modo, as consequências da pandemia do Covid-19 ao mundo do trabalho, geradoras de um aumento nos índices de desemprego e implicações na saúde do trabalhador, conforme demonstram estudos realizados durante a pandemia³, indicam a urgência de um olhar mais atento da comunidade regional em face desse tema social.

Apenas para enfatizar as mais diversas consequências da pandemia no mundo do trabalho, é interessante citar recente editorial da Revista Science, no qual Collins (2020) refere uma pesquisa indicativa de que as mulheres cientistas com filhos pequenos, durante esse período da pandemia, estão publicando menos artigos do que os seus colegas homens, o que pode, segundo a autora, afetar as conquistas de toda uma geração: “Publishing less during the pandemic could undermine the careers of an entire generation of women scholars”⁴. Esta é uma pequena amostra da fragilização dos trabalhadores e conseqüente redução de suas possibilidades de escolhas e capacidade de negociação.

No contexto do capitalismo transnacional, a capacidade de negociação dos trabalhadores já vem se deteriorando, diante da mobilidade do capital além fronteiras, de modo a fragmentar o

³ Isso é particularmente agudo em relação a quem trabalha diretamente em contato com a doença. Alyce Brito Barros *et al* (2020, p. 2) apresentam estudo a respeito da saúde de trabalhadores da Enfermagem durante o período de pandemia e relatam pesquisa realizada na China, com 1.257 trabalhadores da área da saúde. O resultado demonstrado pelos autores confirma o desenvolvimento de doenças psicológicas durante a pandemia: “[...] a respeito do percentual de profissionais que apresentavam impactos em sua saúde mental, demonstraram que 50% indicavam sintomas depressivos, 45% ansiedade, 34% insônia e 72% angústia”. Outras categorias também foram fortemente impactadas e esses efeitos ainda demandarão muita pesquisa posterior para ser devidamente quantificado.

sistema produtivo, exigindo maior presença sindical no âmbito do trabalho transnacional (BONO; BULLONI, 2018. p. 7).

Neste sentido, Rombaldi e Tomizaki (2017, p. 30) alertam que a atuação das empresas transnacionais tem criado muitos obstáculos ao poder negocial dos sindicatos, uma vez que o cenário de reivindicações tende a ser posto diante de gestores nacionais, sem muito poder decisório. Isso também é agravado pelas regras mais flexíveis de trabalho, a exemplo do que Beck (2010, p. 215) apresenta como “subemprego flexível” e fragmentação do trabalho, para contextualizar condições de trabalho temporário, além da dispersão geográfica das empresas, que se deslocam mercê de uma regulamentação trabalhista mais frágil em outros países (ROMBALDI; TOMIZAKI, 2017, p. 30).

ATUAÇÃO DAS EMPRESAS TRANSNACIONAIS

Enquanto as estruturas sindicais ainda se encontram imobilizadas pelas fronteiras nacionais, essa nunca foi a realidade para as empresas multinacionais, globais ou transnacionais. Vasconcellos (2020, p. 44) leciona que o termo multinacionais foi cunhado em 1960, por David E. Lilienthal, em uma conferência nos Estados Unidos, salientando que, desde então, “cada um dos termos apresentados enfatiza uma determinada característica, seja a divisão internacional da produção ou mesmo a possibilidade de atuar em operações globais, como as corporações financeiras”.

A influência do poder econômico das empresas transnacionais nos países em desenvolvimento, segundo Vasconcellos (2020, p. 44), tem um impacto deletério na sua política externa, gerando precarização das relações de trabalho e inmensuráveis danos ambientais. Tais

ocorrências são prejudiciais à sociedade especialmente quando ocorre o que Beck (2010, p. 49) definia como sobreposição da questão de classe e situação de risco, ou seja, os países mais pobres, com legislações ambientais e trabalhistas precárias ou inexistentes, como receptores de grandes empresas poluidoras ou descumpridoras das leis trabalhistas.

Com efeito, quando esse contexto é marcado por uma débil representação dos trabalhadores, desprotegidos das condições mínimas de dignidade laboral, frente ao poderio de grandes empresas, é prudente compreender alguns fatores que influenciam esse tipo de assimetria regional, que pode gerar perda de postos de trabalho e concorrência no mercado regional.

Oscar Ermida Uriarte (2007, p. 5) argumenta que a mobilidade do capital e a realocação das empresas em país diverso de sua sede, não ocorre apenas em razão e diante da procura por baixos custos trabalhistas, mas, com força em uma série de outros fatores a exemplo das questões fiscais, mão-de-obra qualificada, infraestrutura e, inclusive, o mercado interno. Nesse sentido, destaca Ermida Uriarte (2007, p. 4) que, dentre os países da América Latina, “el país más receptor de inversión extranjera directa es Brasil”, valendo lembrar que essa ponderação de Ermida Uriarte foi feita no ano 2007, ou seja, 10 anos antes da reforma trabalhista brasileira. Tal espécie de mobilidade empresarial, quando ausente uma legislação mínima protetiva aos trabalhadores, é capaz de gerar cada vez mais desigualdade regional⁵.

Desse modo, a influência do poder econômico das empresas transnacionais nas relações de trabalho e na própria vida social, fica bem explicitado a partir de estudo elaborado por Roitter, Erbes e Delfini (2020, p. 89), no qual demonstram que a movimentação financeira

⁴ “Publicar menos durante a pandemia pode prejudicar uma geração inteira de mulheres acadêmicas”. (tradução nossa).

⁵ Aliás, um exemplo bem recente do impacto que a mobilidade do capital acarreta nas relações de trabalho é o anúncio da montadora americana Ford, veiculado na imprensa brasileira em 11 de janeiro de 2021, sobre o fechamento de fábricas no Brasil, gerando, segundo matéria do Jornal Estadão (2021), cerca de 5 mil desempregos. Em contrapartida, a empresa Ford já havia anunciado em 01 de dezembro de 2020, um investimento de 580 milhões de dólares para produção em fábricas localizadas na Argentina, possivelmente atraída por questões fiscais, cambiais e custo mais reduzido de mão-de-obra.

destas empresas globais, senão superior ao PIB de alguns países (ou conjuntos de países), corresponde a uma fatia importante⁶. A citada pesquisa observa que as empresas multinacionais detêm poder até mesmo para influenciar os países que as recebem, para que adotem as práticas institucionais do país sede da empresa, o que leva a um alinhamento, inclusive, dos sindicatos com tais práticas (BERTOLLO, 2021).

Exemplificam, ainda, citando a cultura das empresas norte-americanas, as quais classificam os “trabajadores como empleados (individuales o en equipos) pero no como parte de colectivos organizados con intereses distintos a los de la empresa”⁷, o que gera uma excepcionalidade, na medida em que não se vislumbram os interesses próprios do empregado. Alertam, inclusive, que “son las lógicas sectoriales, más que las cuestiones nacionales, las que le imprimen rasgos específicos a las relaciones laborales” (2020, p. 92)⁸.

Desse modo, o estudo de Roitter *et al* (2020, p. 95) também indica que determinadas políticas adotadas pelas empresas multinacionais constituem práticas antissindicais, a exemplo de algumas formas de premiação individual no salário, como as políticas de avaliação e desempenho e participação nos lucros da empresa, contribuindo com a desfiliação dos empregados e também uma quebra da regra de que ao trabalho de igual valor deve corresponder igual remuneração.

A pesquisa formulada por González (2019, p. 6), por outro lado, também demonstra que algumas práticas sindicais podem conferir melhoria nas relações de trabalho, especialmente quando ocorre a adaptação da empresa

multinacional às regras laborais do país anfitrião, em que se localizam as subsidiárias ou filiais.

A citada literatura acerca das relações de trabalho no contexto das empresas multinacionais e a possibilidade de influência sindical, embasa a importância da atuação dos sindicatos no contexto das empresas transnacionais. Essencial a percepção acerca de eventual imposição da cultura do país sede da empresa multinacional ao país anfitrião e, ao contrário, outras empresas que se adaptam ao cenário local. Mais adiante, vai se comentar a citada pesquisa indicando que alguns sindicatos conseguem intervir satisfatoriamente nesse processo, em benefício dos trabalhadores.

Essa diferença nas relações de trabalho matriz-filial, entretanto, segundo a pesquisa elaborada por González (2019, p. 8), não encontra um caminho linear, o que exalta a importância da adaptação da entidade sindical a esse contexto. A pesquisa elaborada pela autora (2019, p. 4) investigou relações de trabalho e recursos humanos em 4 (quatro) empresas multinacionais atuando na Argentina, quais sejam: Claro, Bimbo, Ford e Citibank, analisando critérios como: tempo de instalação, nacionalidade da empresa matriz, tecnologia, modelo de gestão em recursos humanos.

Os resultados apurados não foram lineares e indicaram tanto, práticas antissindicais na gestão, quanto práticas laborais em consonância com a legislação local, quando da presença de sindicatos locais mais consolidados e tradicionais. Além disso, González (2019, p. 18) comenta que os diferentes resultados dependem de variáveis políticas, regulação pelos países anfitriões, costumes locais e tradição sindical.

⁶ Patrícia Borba de Souza (2011, p. 2) cita matéria jornalística que compara o faturamento das 10 maiores empresas transnacionais, que é maior do que o PIB dos países classificados entre a 30ª e 40ª posição mundial: “(...) em julho de 2009 a Revista norte-americana Fortune listou as 10 maiores transnacionais de acordo com os seus faturamentos que foram: 1ª. Royal Dutch Shell - Faturamento: US\$ 458,3 bilhões; 2ª. Exxon Mobil - Faturamento: US\$ 442,8 bilhões; 3ª. Wal-Mart Stores - Faturamento: US\$ 405,6 bilhões; (...) 10ª. Toyota Motor - Faturamento: US\$ 204,3 bilhões. O poder e a força dessas empresas podem ser medidos quando se observa o PIB dos países classificados no ranking da 30ª posição até a 40ª posição de um total de 190 países que é próximo ou menor do que o faturamento das dez transnacionais acima mencionadas: 30ª Argentina US\$ 308,741; 31ª África do Sul US\$285,983; 32ª Tailândia US\$ 263,856; (...) 40ª Malásia US\$ 191,601”.

⁷ “(...) trabalhadores como empregados (individuais ou em equipes), mas não como parte de grupos organizados com interesses diferentes aos da empresa” (tradução nossa).

⁸ “(...) são as lógicas setoriais, mais do que as questões nacionais, que dão características específicas às relações de trabalho” (tradução nossa).

Estas assimetrias com reflexos nas relações de trabalho globais, marcam necessidade de reestruturação da atuação sindical no âmbito do Mercosul. Desse modo, a pesquisa conduzida por González (2019, p. 26) pode corroborar o problema aqui definido, especialmente ao indicar que a presença sindical em maior ou menor grau é capaz de influenciar no cumprimento da legislação e práticas laborais locais por empresas multinacionais operando no país objeto da investigação, a Argentina. Com efeito, o estudo da autora fortalece a hipótese aqui desenvolvida, no sentido de que os sindicatos podem constituir um instrumento regional de implantação de um patamar mínimo trabalhista no cenário internacional.

Um exemplo interessante na história do Mercosul, gravado na pesquisa de González (2019, p. 24), foi lembrado na citação de uma abertura por parte da empresa Ford na Argentina a fim de permitir a participação do sindicato nas políticas de recursos humanos na empresa. Tal experiência remonta a um ponto crucial que define a tradição sindical e o grau de organização como importantes atores nesse contexto do trabalho:

Además, hemos identificado dos modelos de relaciones laborales. Uno promovido por Claro y Citi, de persecución a la actividad colectiva de los trabajadores dentro de las empresas, así como el carácter antisindical. El otro modelo predomina en Bimbo y Ford, en las cuales los sindicatos tienen alta participación y protagonismo. Esta tendencia es coincidente con los modelos de recursos humanos en las empresas. En Claro existen diferencias de acuerdo a la ubicación de los trabajadores en las oficinas comerciales (en shopping centers o en otros locales) y en Citi se constatan modalidades contractuales inestables de los trabajadores de call center, donde prima la renovación de los contratos y no la efectivización. Mientras que en Bimbo se promueve la activa participación de los empleados acorde a una filosofía que los considera como colaboradores. En Ford, el sindicato discute algunos temas de recursos humanos como la selección de personal y el diseño e implementación de programas de

capacitación. En suma, Citi y Claro muestran predominio de políticas unilaterales en ambas empresas, y Bimbo y Ford, de políticas incluyentes en ambas empresas.

A hipótese aqui aventada, no sentido de que as convenções coletivas transnacionais podem atuar como importantes agentes regionais no fortalecimento dos patamares mínimos assegurados nas convenções internacionais da OIT, se fortalece, ao menos em tese, ainda que careça de maior evidência empírica. Assim pois, resta demarcada a experiência regional que, embora incipiente, encontra guarida no Direito da Integração Regional.

Na atual cena histórica, em que a Covid-19 é mais um reflexo da sociedade de risco, conforme embasamento alocado na obra Beck (2010), é essencial esse olhar em prol da representatividade dos obreiros, em benefício de uma existência digna e amparada no objetivo do trabalho decente.

Portanto, o estímulo à atuação transnacional dos sindicatos, gravado como garantia mínima nas convenções internacionais da OIT e na Declaração Sociolaboral do Mercosul, merece constituir pauta da agenda regional, para além da estrita dependência ao viés político que marca o caráter intergovernamental do bloco, como medida de fortalecimento do diálogo social e participação mais plural da sociedade civil (BERTOLLO, 2021).

MECANISMOS DE ATUAÇÃO SINDICAL NO MERCOSUL

O desenvolvimento social no Mercosul também envolve a realidade do mundo do trabalho na região, na qual se vislumbra o que Beck (2010, p. 207) denomina de “subemprego flexível”, que na verdade mascara o desemprego e a pobreza. Isso ocorre na região, em razão de que uma parcela expressiva da população desenvolve suas atividades na informalidade, sem um vínculo de emprego formal e, portanto, fora do braço de proteção sindical. Outra face da informalidade e

das novas relações de trabalho é o fenômeno da “uberização”, desenvolvido no novo modelo de plataformas virtuais por empresas como Uber, Uber Eats, iFood e Rappi (ANTUNES, 2020, p. 19).

Todo esse novo cenário das relações de trabalho, que ultrapassa as fronteiras nacionais, merece apropriação pelos sindicatos, até mesmo no sentido de ampliar sua gama de assistidos, deixando de representar apenas aqueles detentores de vínculo formal de emprego e, bem assim, abarcar os desempregados e os trabalhadores informais. Oscar Ermida Uriarte (2007, p. 6) também assevera a necessidade de proteção aos trabalhadores que migram em busca de trabalho.

Destarte, na esteira do desenvolvimento do Mercosul em sua dimensão social, é prudente reiterar que, desde a sua criação, entidades sociais representantes dos trabalhadores se mobilizaram para a construção da dignidade laboral enfatizada nas convenções internacionais do trabalho.

Tais movimentos de articulação dos sindicatos no âmbito que ultrapasse as fronteiras nacionais, se tratam de um fenômeno conhecido como sindicalismo “aberto ao exterior”, lecionando Ricardo Framil Filho (2016, p. 8) que, desde os anos 1990, pesquisadores identificam práticas de um novo sindicalismo voltado aos fenômenos da globalização, em razão do qual se busca quebrar velhos paradigmas da antiga estruturação sindical. Aliás, Framil Filho (2016, p. 8) cita a aposta de Boaventura de Souza Santos e Hermes Costa em novas estratégias de atuação sindical em redes que proporcionem alianças transnacionais, não apenas entre sindicatos, mas entre outros setores sociais voltados à proteção ambiental e em direitos humanos (BERTOLLO, 2021).

Nesse sentido, Framil Filho (2016, p. 5) acena para a existência de várias organizações internacionais de trabalhadores em diversos setores econômicos, que nascem a partir dos mais variados movimentos sociais. Indica o autor, ao abordar a questão dos movimentos sindicais na América Latina, que também não há um caminho linear para o resguardo dos direitos trabalhistas

frente ao capital, dependendo das oportunidades políticas, estrutura econômica, ameaças, em um caminho que não é simplista ou linear.

Aliás, Rombaldi e Tomizaki (2017, p. 30) alertam no sentido de que a globalização e a consequente transnacionalização das empresas tornam os governos incapazes de enfrentar tais questões, o que ocasiona a perda de representatividade dos movimentos sindicais, gerando, portanto, a necessidade de novos padrões regulatórios, com o “desenvolvimento de práticas sindicais para além das fronteiras nacionais” (ROMBALDI; TOMIZAKI, 2017, p. 30).

Na linha histórica, vale ressaltar que primeira experiência no âmbito do Mercosul foi com a atuação da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), criada com o apoio da Organização Regional Interamericana dos Trabalhadores (ORIT). A CCSCS é uma entidade que contempla as principais forças sindicais dos membros do bloco e que atuaram, desde a sua criação, em benefício da participação cidadã mediante a representação dos trabalhadores, pois o Mercosul não comportava a participação da sociedade civil no processo decisório (WENCESLAU; SANTOS, 2017, p. 167).

As centrais sindicais, conforme ensinamento de Wenceslau e Santos (2017, p. 166) são associações civis, de natureza jurídica de direito privado, formando órgãos de cúpula nacional com a função de representar as organizações sindicais. A coordenadoria das centrais sindicais do Conesul (CCSCS), portanto, se trata de um organismo de articulação regional que reúne as principais centrais sindicais da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Chile.

Maria Silvia Portela de Castro (2007, p. 67), em pesquisa sobre o sindicalismo no Mercosul, refere que a CCSCS nasce, em torno de 1986, a partir da necessidade de promover uma ação conjunta e integrada dos organismos sindicais desde o início dos processos de negociação do Mercosul. A autora afirma que, no início da década de 1990, as relações laborais estavam sofrendo forte impacto diante da fragilização das economias dos países do bloco, a partir das políticas de

estabilização monetária, que redundaram em vulnerabilidade externa, desequilíbrio na balança comercial e a consequente diminuição dos fluxos de comércio, gerando desemprego, flexibilização das relações de trabalho e precarização laboral.

Esse cenário proporcionou a ação integrada entre as principais organizações sindicais, que originou o referido movimento de coordenação das centrais sindicais nacionais, a CCSCS, com exceção de entidades sindicais da Venezuela, que não participam desse regime de coordenação. Castro (2007, p. 69) refere que a CCSCS logrou compreender que a atuação sindical apenas em linha defensiva não seria exitosa, sendo necessário debater o próprio modelo estrutural de integração mercosulina. Assim pois, um dos principais eixos de debate das CCSCS é a discussão a respeito do modelo de condução do Mercosul, pautado em uma lógica fiscal e monetarista (CASTRO, 2007, p. 70).

Desse modo, a CCSCS foi importante como propulsora dos documentos que instituíram a ordem social no Mercosul, como a Declaração Sociolaboral de 1998. Entretanto, esse documento foi aprovado com caráter promocional e não como constituía a vontade dos órgãos representativos da classe trabalhadora, ou seja, com caráter sancionador, o que em última análise gera aos Estados Partes, em caso de descumprimento, apenas sanções políticas e não jurídicas (WENCESLAU; SANTOS, 2017, p. 172).

Durante a formação do Mercosul, sempre esteve presente a necessidade de articulação dos trabalhadores, dificultada, entretanto, pelo viés institucional do bloco, no qual prevalece a lógica de Estado, liderada pelos Poderes Executivos dos Estado-parte (BARBIERO; CHALOUT, 2000, p. 63). Esse contexto social, conforme ensinam Barbiero e Chalout (2000, p. 63), também era marcado por uma falta de participação pública no que tange à necessidade de representação sindical dos trabalhadores.

A partir da década de 1980, com a abertura democrática no Mercosul, esse cenário começa a oxigenar no sentido da participação cidadã, a exemplo do reconhecimento desse viés humano

em tratados internacionais no bloco, ainda que carecedores de força coercitiva. O crescimento social do Mercosul terá a ganhar com o fortalecimento das relações de trabalho, impulsionado que pode ser pelas convenções coletivas transnacionais, experiência já implementada pela Argentina e Brasil.

Barbiero e Chalout (2000, p. 71) dão um exemplo que norteia essa visão. Uma experiência inédita para a época, ocorrida em abril de 1999, foi a formação de uma convenção coletiva de trabalho firmada entre a Volkswagen do Brasil e Volkswagen da Argentina, além de sindicatos brasileiros e argentino atuantes no setor de representação dos metalúrgicos e mecânicos. Os autores elucidam que o acordo formulado à época representou a possibilidade potencializar o Mercosul e melhorar a estratégia da empresa em face da concorrência, diante da melhoria do diálogo e compreensão acerca das realidades argentina e brasileira (BERTOLLO, 2021).

O texto deste primeiro convênio coletivo de trabalho do Mercosul é encontrado em estudo formulado por Oscar Ermida Uriarte (2003, p. 152-153), no qual enaltece a dimensão social do Mercosul. Esclarece Ermida Uriarte que este convênio, firmado entre a Volkswagen do Brasil, Volkswagen da Argentina e sindicatos de trabalhadores representantes dos dois países, estipula princípios para regência das relações de trabalho, intercâmbio de informações, solução de conflitos, representatividade e capacitação profissional. Apesar do conteúdo reduzido do convênio, Ermida Uriarte (2003, p. 141) destaca o seu caráter precursor, prenunciando o autor um horizonte de “negociación colectiva mercosureña”, proposta defendida no presente estudo como instrumento de fortalecimento da dimensão social do bloco.

Essa experiência foi fruto de uma postura de maior flexibilidade e capacidade de negociação dos sindicatos (BARBIERO; CHALOUT, 2000, p. 77). Postura essa, que ao evitar o mero confronto, adotar maior diálogo e interlocução, se torna mais consentânea com a reinvenção do papel sindical, dentro da ideia de uma nova modernidade

definida em Beck e que envolve a participação dos mais diversos atores na proposta de desenvolvimento social do Mercosul (BERTOLLO, 2021).

Nesse sentido, Castro (2007, p. 77) identifica que o pouco avanço das organizações sindicais para implementar políticas sociais e laborais no Mercosul se deve ao fato de que os sindicatos nacionais, quando voltados apenas ao mercado interno, não se envolvem no tema da integração regional. Alguns organismos sindicais que contrariam essa lógica e logram êxito na articulação com grandes empresas para defesa das questões de trabalho, segundo o autor, são oriundas do setor automotivo, que representa 30% do comércio intrabloco (CASTRO, 2007, p. 77).

Neste ponto, é preciso lembrar que os sindicatos nos países do Mercosul ainda possuem tradição nacional, centrados na relação de trabalho com empresas locais. Como consequência, essa fragilidade na articulação internacional entre sindicatos e empresas transnacionais, resulta na desproteção tanto do trabalhador regional, quanto na própria economia do bloco, especialmente quando as empresas se instalam nessa porção regional com o objetivo maior de lucro facilitado pela fragilidade na regulamentação das normas trabalhistas e, inclusive, ambientais como alertam as lições sobre a sociedade de risco em Beck (2010, p. 25).

Assim, as grandes corporações transnacionais, quando desrespeitam normas ambientais e laborais, são capazes de causar danos ao meio-ambiente, às relações de trabalho e à sociedade marcada pelo risco definido em Beck, o que é de difícil enfrentamento por regras nacionais punitivas ou coercitivas. Nesse sentido, existem princípios de responsabilidade internacional formatados pela OIT desde 1977, a Declaração Tripartida Sobre Empresas Multinacionais e Política Social, que tratam da responsabilidade social das empresas e deveriam ser incorporados nas agendas locais.

Neste cenário da responsabilidade social das empresas, é prudente ressaltar que novos ambientes de atuação sindical no âmbito

transnacional, envolvem o diálogo entre a direção das empresas e os representantes internacionais dos trabalhadores, o que se configura com as federações sindicais internacionais (FSIs), mediante a formação de acordo-marco internacional (AMI).

A responsabilidade social das empresas vem formatada em diretrizes traçadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) versando sobre linhas para uma conduta empresarial responsável, condignas com o respeito aos direitos humanos, relações de trabalho, meio-ambiente, ciência e tecnologia, bem como formas leais de concorrência, direito dos consumidores, dentre outros princípios. Sem caráter vinculante, dentre as orientações para implementação de uma conduta responsável pelas empresas, estão contidas as relações de trabalho segundo as normas desenvolvidas pela OIT e pela declaração que trata da responsabilidade tripartida (BERTOLLO, 2021).

Portanto, nesse contexto do trabalho além fronteiras, as federações sindicais internacionais (FSI) atuam como importantes atores do sindicalismo internacional, visando formular acordos-marco internacionais com as empresas multinacionais.

Os acordos-marco internacionais, segundo o que refere Hennebert (2017), por se pautarem nas normas internacionais do trabalho seriam “alavancas importantes para promover tais direitos, principalmente em contextos nacionais onde os ordenamentos jurídicos em matéria de trabalho são pouco desenvolvidos ou ineficazes”.

Esclarece o autor (2017) que os acordos-marco internacionais pertencem a um modelo flexível de regulação empresarial, versando sobre uma espécie de governança mundial do trabalho, que inaugura um novo espaço de diálogo social no plano transnacional. A pesquisa compartilhada por Hennebert (2017) trata do acompanhamento da realização de AMI em duas empresas multinacionais sediadas na América do Norte, mas com filiais na América Latina, quais sejam: a empresa Chiquita, produtora de banana e

Quebecor World, indústria gráfica canadense.

Entretanto, apesar de enfatizar que os AMI proporcionaram, nas duas experiências investigadas, uma maior abertura ao diálogo social, além de demonstrar que, no caso da empresa produtora de banana houve melhoria nas relações de trabalho, o autor aponta que nas filiais latinas, os acordos sequer eram conhecidos pelos sindicatos locais. Desse modo, Hennebert (2017) defende que o sucesso dessa espécie de acordo a nível internacional depende uma rede de alianças sindicais, cujo modelo vise permitir que as “organizações sindicais desenvolvam um verdadeiro contrapoder no seio das multinacionais e assegurar efetividade às novas normas emergentes”.

A tese de doutoramento de Hélio da Costa (2016) corrobora que há muito desconhecimento acerca da implantação dos acordo-marco internacionais nas subsidiárias das grandes empresas. Comenta o autor (2016) que os AMI são uma boa proposta ao enfrentamento do poderio das grandes empresas transnacionais, porém sua implementação se apresenta deficiente em face da grande assimetria entre a globalização econômica e globalização sindical.

Referendando essa assimetria que advém da conformação das empresas transnacionais e os sindicatos, é interessante a pesquisa elaborada por Rombaldi e Tomizaki (2017, p. 25) na qual analisam o perfil de sindicalistas brasileiros engajados em uma “agenda global de defesa dos direitos dos trabalhadores”. Na referida pesquisa, os autores (2017, p. 47) indicam algumas competências apuradas no perfil destes sindicalistas que lograram ascensão ao cenário internacional, perfil este que os difere da maioria dos sindicalistas nacionais (2017, p. 36).

Os autores verificaram que a origem social advém de grupos médios de maior nível de escolaridade, além da influência de corrente política engajada com a luta operária, acrescentando o seguinte (ROMBALDI; TOMIZAKI, 2017, p. 36):

O habitus militante que legitima a atuação dos sindicalistas analisados se mostrou fundado

sobre competências e disposições tidas como fundamentais para a condução de tarefas internacionais: o domínio de língua estrangeira, o entendimento sobre o funcionamento das estruturas sindicais internacionais, apreendido por meio de atividades desempenhadas no plano nacional, a compreensão sobre os mecanismos de negociação junto a ETNs, e a habilidade para “circular” entre entidades e lideranças com posições e práticas políticas nem sempre convergentes.

Com efeito, o fortalecimento da proposta da negociação internacional como fortalecimento da dimensão social do bloco, tem amparo inicial desde a assinatura dos principais tratados internacionais no âmbito regional com o fim de atender ao escopo da dimensão social, em especial a Declaração Sociolaboral do Mercosul, revisada e reafirmada em 2015. Tal instrumento reforça os objetivos de proteção ao trabalho, a exemplo do item 2 do artigo 17 da citada Declaração Sociolaboral, que trata do objetivo da negociação coletiva “nos diferentes âmbitos”, conduzindo ao entendimento acerca das convenções coletivas transnacionais como instrumento de respeito mínimo aos direitos trabalhistas. Além da base normativa, entretanto, faz-se necessária a junção do conhecimento acerca contexto social e econômico em que vigoram as relações de trabalho.

O CENÁRIO REGIONAL DA REPRESENTAÇÃO COLETIVA DOS TRABALHADORES

A dignidade do trabalho no Mercosul é um tema que merece atenção, especialmente no atual período da crise causada pela Covid-19 e seus reflexos ao mundo do trabalho. Disso resulta a essencialidade do fortalecimento da integração social em um cenário marcado pela atuação de empresas globais ou transnacionais, cuja lógica de atuação não prioriza o desenvolvimento regional.

Aliás, este parece ser o entendimento de Américo Plá Rodríguez (1965, p. 18) quando

leciona acerca do perigo da desigualdade regional, especialmente no que concerne aos direitos trabalhistas:

“El peligro de la competencia desleal entre los Estados dentro de un régimen de rivalidad económica internacional, se tem que un país que mejore el *standart* de vida de sus trabajadores, se encuentre en condiciones de inferioridad económica frente a los otros Estados que no han introducido esas mejoras y para quienes el costo de mano de obra es más bajo. Se crearía así una situación de injusta desigualdad, en beneficio, justamente, de quienes mantienen a sus trabajadores en un nivel de vida inferior.”

A legislação interna de cada Estado-parte se torna incapaz de enfrentar a cultura laboral imposta por grandes corporações que ditam as relações internacionais do trabalho. Esse cenário da representação obreira em um mundo globalizado, exige que os sindicatos enfrentem desafios a partir de sua regulamentação nacional, mas com vista ao fortalecimento transnacional, pois esta é realidade das relações de trabalho mundiais.

Ademais disso, as legislações nacionais, a exemplo da recente reforma trabalhista no Brasil, conduzem às relações de trabalho pelo caminho da flexibilização, da escassez do pleno emprego e, conforme se verifica a partir da legislação trabalhista de urgência editada durante a pandemia pelo governo brasileiro, cada vez mais ocorre a fragmentação da proteção sindical, inclusive em face de soluções provisórias que podem vir modelar uma nova realidade laboral, nem sempre protetiva aos trabalhadores, a exemplo dos acordos individuais.

Com efeito, as normas regionais do Mercosul, bem como as convenções internacionais da OIT, apesar de constituírem um arcabouço importante de proteção ao trabalhador, têm sua implementação travada tanto pela realidade do trabalho transnacional, quanto pela própria estrutura intergovernamental do bloco, que funciona a partir de decisões de cunho político na forma consensual entre os governos dos Estados

Partes (BERTOLLO, 2021). Tudo isso enseja uma nova postura sindical nesse contexto em que as relações de trabalho estão sendo fortemente impactadas pela pandemia. Aliás, Beck (2010, p. 146) já mencionava que: “As instituições sociais – partidos políticos, sindicatos, governos, serviços sociais, etc. – tornam-se cada vez mais os conservadores de uma realidade social que existe cada vez menos”.

Desse modo, o atual momento de pandemia enfatiza a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de proteção dos trabalhadores. Historicamente, os movimentos sociais nos quais se forjaram os sindicatos se fortaleceram em torno dos anos 80 na América Latina, em contraposição aos regimes ditatoriais enfrentados na região. Esses movimentos de luta da classe trabalhadora ultrapassam a arena dos ambientes de trabalho e passam a integrar o movimento político, de modo a moldar aos sindicatos uma nova identidade (SANTANA, 1995, p. 85).

O crescimento do movimento sindical nos períodos posteriores aos regimes ditatoriais, faz com que os líderes sindicais integrem os espaços públicos e as estruturas de poder, na medida em que adquirem liderança e popularidade. Santana (ibidem, p. 87) refere que “aparentemente, a ocupação do espaço sindical deixou de ser um meio, para ser um fim em si mesma, fundamental para a sobrevivência individual e/ou do grupamento político”. Essa disputa pelo poder, aliada a todas as consequências que advém desse cenário que se torna político ou politizado, se coaduna com denúncias sobre práticas espúrias, corrupção e falta de transparência (SANTANA, 1995, p. 89).

Esse cenário em que a luta pelos direitos trabalhistas se une com o movimento político, tornando a busca pelo poder um fim em si mesmo, se afasta dos fins institucionais e da identidade representativa de uma categoria, corroendo o movimento sindical e gerando desfiliações dos trabalhadores diante da perda de representatividade.

Com efeito, a evolução da dimensão social

do Mercosul, merece caminhar a partir da linha já traçada, desde antes da criação do bloco, pela atuação das CCSCS como órgãos da sociedade civil, responsáveis pelos movimentos sociais que deram origem à Declaração Sociolaboral e outros instrumentos relativos aos direitos sociais no bloco. Tal movimento não logrou êxito no sentido de popularizar as convenções coletivas no Mercosul, diante do entendimento de que suas propostas poderiam adquirir caráter supranacional (WENCESLAU, SANTOS, 2017, p. 170).

Entretanto, as convenções coletivas transnacionais encontram amparo na Declaração Sociolaboral do Mercosul e nas Convenções Internacionais da OIT, no ponto em que tratam do direito coletivo do trabalho. Além disso, as práticas de negociação coletiva transnacional na região, indicam que o êxito na representação sindical dos trabalhadores pode advir de uma remodelação do papel social dos sindicatos, especialmente no âmbito nacional, superando a espera pela vontade política das instâncias decisórias tradicionais.

Com sensibilidade, Wenceslau e Santos (2017, p. 177) expressam que: “Há um desencantamento progressivo do empregado frente ao mundo social e na atuação na sociedade civil, criando óbices à luta por direitos trabalhistas”. A obra de Beck explica esse “desencantamento” do trabalhador citado por Wenceslau e Santos (2017, p. 177), na medida em que os obreiros, individualmente, não possuem condições de evitar as consequências geradas por meio de decisões políticas (ou falta de decisões) que podem imprimir futuras incertezas, reforçando ainda mais a necessidade de representação sindical neste cenário.

Desse modo, a partir da superação da pandemia, com todas as dificuldades que não de vir, é desejável, que se configure uma nova modernidade e um novo mundo do trabalho. Nesse sentido, importante destacar os estudos que apontam a fraternidade como categoria jurídica⁹, valor que merece respaldo como

superação a todas as catástrofes ocorridas em face ao desequilíbrio gerado pela sociedade de risco.

CONCLUSÕES

A organização da representação dos trabalhadores no Mercosul, com a finalidade de tensionar pela aplicação dos patamares mínimos das convenções internacionais da OIT e, certamente, das convenções que tratam dos direitos humanos, pode resultar como um legado melhor da pandemia, no sentido de restabelecer a solidariedade mundial e uma nova modernidade.

Destarte, o presente estudo se assegurou da finalidade em demonstrar a necessidade de representação coletiva dos trabalhadores no âmbito do Mercosul, a partir de instrumentos calcados no Direito da Integração Regional e na experiência colhida a partir da literatura sobre o tema, que analisa o modelo de emprego e imposição da cultura empresarial por empresas multinacionais, detentoras do capital.

O atual modelo sindical, de viés nitidamente nacional, se torna insuficiente para fazer frente às demandas dos trabalhadores em um mundo globalizado. O número de pessoas em situação de desemprego, subemprego e informalidade também merece cobertura sindical, sob pena de que essa parcela da sociedade pereça sem nenhuma representatividade.

Nesse compasso, é desejável que a crise atual pandêmica, diante dos graves reflexos no emprego e no trabalho, atente a todos para a configuração de uma nova sociedade e, no ponto aqui tratado, que as entidades de representação obreira assumam um novo papel mais consentâneo com a transformação do mundo do trabalho, lutando contra a precarização e promovendo um patamar mínimo de direitos, ainda que para isso deixem de lado a barganha política e procurem o respaldo da sociedade civil, em uma luta que sempre será contínua.

⁹ Joana Ribeiro e Carolina Medeiros Bahia (2020, p. 369) anunciam a solidariedade como medida de enfrentamento às crises como a atual pandemia: “Nesta sociedade tão desigual, surge a categoria jurídica da fraternidade como uma via de esperança, por meio da solidariedade e do reconhecimento de que somos todos irmãos e precisamos deixar heranças e não despojos para as novas gerações”.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R.; LUCENA, C. *et. al* (coord). Pandemia e os Desafios dos Sindicatos (entrevista), p. 19-26. In: **Pandemia Covid-19: a distopia do século XXI**, 1ª edição eletrônica. Uberlândia: Editora Navegando Publicações, 2020, 275 p. Disponível em: <https://www.editoranavega.com/livro-covid-19>. Acesso em 28 set. 2020.
- BARBIERO, A.; CHALOUT, Y. Desafios, Estratégias e Alianças das Centrais Sindicais do Mercosul. In: **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, nº 1, ano I, out. 2000. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/66/66/0>. Acesso em 30 set. 2020.
- BECK, U. **Sociedade de Risco**. 1ª edição. Tradução de Sebastião Nascimento. Rio de Janeiro. Editora 34, 2010
- BERTOLLO, A.B. **Relações de Trabalho no Mercosul: sindicatos, pandemia e a sociedade de risco**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração Sociolaboral do Mercosul de 2015**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10519-declaracao-sociolaboral-do-mercosul-de-2015-i-reuniao-negociadora-brasilia-17-de-julho-de-2015>. Acesso em 20 set 2020.
- CASTRO, M. S. P. El Sindicalismo Frente al Mercosur. **Revista Nueva Sociedad**, vol. 211, set.-out. 2007, p. 66-80. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/el-sindicalismo-frente-al-mercosur/>. Acesso em 25 out 2020.
- COSTA, H. **Responsabilidade Social Empresarial e Sindicalismo no Contexto da Globalização**. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-09122016-143510/publico/2016_HelioDaCosta_VCorr.pdf. Acesso em 26 out 2020.
- DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 7ª edição. São Paulo: Editora LTr, 2008.
- ERMIDA URIARTE, O. Deslocalización, Globalización y Derecho del Trabajo.. **IusLabor**, vol. 1, 2007. Disponível em: <https://www.upf.edu/documents/3885005/3890596/Latinoamericaoscar.pdf/e9b4dec8-8c00-48af-a534-12e56c7425d9>. Acesso em 28 set. 2020.
- ERMIDA URIARTE, O. La Dimensión Social del Mercosur. **Revista Derecho y Sociedad**, nº 21, 2003. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/17364/17649/>. Acesso em 25 out. 2020.
- Ford fecha três fábricas no Brasil e encerra produção local após um século. **Estadão**. 11 jan. de 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ford-fecha-tres-fabricas-no-brasil-e-encerra-producao-local-apos-um-seculo,70003577785>. Acesso em 23 jan. 2021.
- FRAMIL FILHO, R. Globalização Contra-Hegemônica e o Novo Internacionalismo Operário. **Revista Ciências do Trabalho**, nº 6, junho 2016. Disponível em: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/view/77/pdf>. Acesso em 25 out. 2020.
- GIACOBONE, G. Del Mercosur Comercial al Mercosul Social: rupturas y continuidades. **Informe Integrar**, nº 95-febrero 2016. ISSN 1850-6445. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/85110>. Acesso em 28 set 2020
- GOLDIN. A. Continuidad y Cambio en el Sistema Argentino de Relaciones Laborales y en su Marco Jurídico. **Repositório Digital Sán Andrés**. 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10908/376>. Acesso em 24 out. 2020.
- GONZALÉZ, C. S. Recursos Humanos e Relaciones Laborales: patrones convergentes y divergentes en

empresas multinacionales, 2019, p. 1-31. *In Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo*, nº 57, enero-julio 2019. Disponível em: <https://aset.org.ar/ojs/revista/article/view/43>. Acesso em 30 set. 2020.

HENNEBERT, M.A. Os Acordos-Marco Internacionais e as Alianças Sindicais Internacionais: instrumentos de uma necessária transnacionalização da militância sindical. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 19, nº 45, maio/ago 2017, p. 114/140. ISSN 1807-0337. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222017000200114&script=sci_arttext. Acesso em 20 out 2020.

LAGUNA, E.; GUIMARÃES, F.; SCHELLER, F. Ford Anuncia Fim da Produção no Brasil Após Um Século e Vai Demitir 5 Mil Funcionários. *In Jornal Estadão*. Edição 11 jan 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ford-fecha-tres-fabricas-no-brasil-e-encerra-producao-local-apos-um-seculo,70003577785>. Acesso em 12 jan 2021.

MATA DIZ, J.B.; ORANTES, P.N. **Direito da Integração Regional**. Curitiba. Editora Juruá, 2012

MERCOSUR (2003). **Consenso de Buenos Aires**. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil_-_Consenso%20de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5. Acesso em: 02 set. 2020.

MOSCUZZA, S. M. Los Efectos Del COVID-19 en el Mundo Del Trabajo Desde La Perspectiva de la OIT. *Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público*, vol. 1, 2020. Disponível em: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/15585/Los%20efectos%20del%20COVID-19%20en%20el%20mundo%20del%20trabajo%20desde%20la%20perspectiva%20de%20la%20OIT.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 22 set. 2020

PONCIANO, H. Nova Ranger Será Feita na

Argentina. *In Jornal Estadão*. Edição de 01 dez 2020. Disponível em: <https://jornaldocarro.estadao.com.br/carros/nova-ranger-sera-feita-na-argentina/>. Acesso em 12 jan 2021.

RODRIGUEZ, A.P. **Los Convenios Internacionales Del Trabajo**. Montevideo, Facultad de Derecho, 1965.

ROITTER, S.; ERBES, A.; DELFINI, M. Modelos de Participación Sindical en Subsidiarias de Empresas Multinacionales de Argentina: un análisis de sus determinantes, p. 87-108. *In Revista de Ciencias Económica y Estadística*, vol. 12, nº 1 (2020). Disponível em: <http://saberes.fcecon.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/208/167167213>. Acesso em 29 set. 2020.

ROMBALDI, M. TOMIZAKI, K. Ultrapassando Fronteiras: trajetórias de ascensão de militantes brasileiros no sindicalismo transnacional. *In Sociologias*, Porto Alegre, ano 19, nº 45, mai/ago 2017, p. 24-50. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/v19n45/1517-4522-soc-19-45-00024.pdf>. Acesso de 27 mar 2021.

SOUZA, P.B. A Representação Coletiva nas Empresas Transnacionais: a eficácia dos acordos. *In 9ª Mostra Acadêmica UNIMEP* (2011). Disponível em: <http://www.unimep.br/phpg/mostraacademica/anais/9mostra/5/356.pdf>. Acesso em 20 out 2020.

VASCONCELLOS, P.M.C. Responsabilidade Social e Defesa dos Direitos Humanos: o debate sobre a atuação das empresas transnacionais (2020, p. 41-59). *Revista Direitos Humanos e Democracia*, ano 8, nº 15, jan-jun/2020, Editora Unijuí. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/9516>. Acesso em 01 out. 2020.

WENCESLAU, M.E.; SANTOS, A. Globalização do Trabalho e os Movimentos Sindicais Frente ao Mercosul: prospecções e projeções. 151-181. *Revista de Direito*, vol 8, nº 2, p. 151-181, 7 abr.

2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1836>. Acesso em 30 jan. 2020.

DOSSIÊ

A Integração Sul-Americana em
Tempos de Cólera: Haverá Futuro
para o Mercosul?

Roberto Rodolfo Georg Uebel¹

João Pedro Portela²

A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA: O AVANÇO BRASILEIRO SOBRE O ATLÂNTICO SUL NO SÉCULO XXI

FOREIGN POLICY AND THE NATIONAL DEFENSE POLICY: THE BRAZILIAN
INSERTION IN THE SOUTH ATLANTIC OCEAN
IN THE TWENTY-FIRST CENTURY

RESUMO:

Neste breve século XXI, a partir da Política Nacional de Defesa (PND) de 2005, o Atlântico Sul passou a ser definido como um dos entornos estratégicos brasileiros. Em 2004, o Brasil pediu a ampliação da sua plataforma continental junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU. Ao mesmo tempo, a Política Externa brasileira se tornou mais atuante na outra margem do Atlântico e buscou garantir a estabilidade regional na América do Sul. Desta forma, o presente artigo tem como objetivo investigar a relação entre a projeção brasileira sobre o Atlântico Sul e o papel da política externa neste século XXI, período de maior avanço sobre a porção insular do Atlântico. Este artigo lançará mão sobre uma base bibliográfica e documental, com fontes secundárias e primárias, especialmente, arquivos nacionais.

Palavras-chave: Atlântico Sul; Política Externa; Política Nacional de Defesa; Amazônia Azul.

ABSTRACT:

In this brief twenty-first century, from the Brazil Defence Policy of 2005, the South Atlantic Ocean became one of its strategic environments. Before de PND 2005, Brazil requested for the expansion of its continental shelf along with the Commission on the Limits of the Continental Shelf from United Nations (CLCS). At the same time, Brazil's Foreign Policy has become more active on the other side of the South Atlantic and sought to guarantee regional stability in South America. Thus, this article aims to investigate the relationship between the Brazil's projection over the South Atlantic and the role of its foreign policy in this twenty-first century, a period of major insertion over the South portion of the Atlantic Ocean. This article will use a bibliographic and documentary base, with secondary and primary sources, especially national archives.

Keywords: South Atlantic; Brazil's Foreign Policy; Brazil Defence Policy; Blue Amazon.

INTRODUÇÃO

Neste breve século XXI, presenciamos uma transformação de um sistema internacional unimultipolar (HUNTINGTON, 1999), para um sistema multipolar onde há uma maior dinâmica entre Estados. Como corolário desta mudança, países emergentes e em desenvolvimento passaram a ter maior presença no cenário

internacional, modificando as dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas que anteriormente se restringiam ao Hemisfério Norte. Embora o Sul Global tenha participado de disputas no contexto de Guerra Fria, as potências centrais tinham interesse somente neocolonial e de buscar apoio aos blocos capitalista ou comunista. Todavia, neste novo século, observamos novas disputas entre potências tradicionais no Sul Global pelas

¹ Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Senior fellow do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). robertouebel@hotmail.com.  <http://orcid.org/0000-0002-4520-9460>

² Bacharel em Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA).

possibilidades de exploração de recursos escassos, e, o Atlântico Sul, está inserido neste novo contexto.

A porção Sul do Oceano Atlântico tem o Brasil como país de maior costa, todavia, um país que tardiamente desenvolveu uma política sul-atlântica. Somente em 2005, a partir da Política Nacional de Defesa, o Brasil definiu a sua fronteira leste como entorno estratégico e, desde então, houve diversas estratégias associadas ao *hard power*, mas, principalmente, ao *soft power* devido as características da política externa nacional. Conforme destacado pela Marinha do Brasil: “O Brasil estendeu ao mar as mesmas características de atuação [da política] externa brasileira” (2013, p. 170). Desta forma, a busca pela solução pacífica de controvérsias, a universalidade, o apoio as instituições internacionais e ao multilateralismo, a busca pela cooperação Sul-Sul e o bom relacionamento com a América do Sul e a África permeiam as estratégias destinadas ao Atlântico Sul.

Ainda que o avanço brasileiro sobre o Atlântico Sul seja por meio da sua política externa, a Política Nacional de Defesa (PND), junto ao Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e a Estratégia de Defesa Nacional (EDN), é o documento de mais alto nível em questões de defesa nacional (BRASIL, 2016a). Todavia, conforme ainda os documentos de defesa, há uma relação indissociável entre a política externa e a política de defesa. Para tanto, é fundamental utilizar a política externa como instrumento de análise para a política de defesa e, em especial, para análise da projeção sobre o Atlântico Sul.

Tendo em vista os avanços brasileiros sobre o Atlântico Sul e uma maior atenção dada pelos documentos de defesa nacional à região, este artigo se propõe a discutir, a partir da perspectiva da política externa nacional e seus princípios, o avanço brasileiro sobre o Atlântico Sul neste breve século XXI. Amparado por uma busca bibliográfica

e documental, este artigo explorou diversos documentos nacionais e artigos, mas, devido a brevidade dos fenômenos que são aqui abordados, muitas fontes jornalísticas idôneas foram utilizadas. Este artigo está dividido em duas seções: na primeira seção, foi abordado avanço brasileiro sobre o Atlântico Sul nos mandatos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer; posteriormente, foram analisados os desdobramentos do atual presidente da república e, logo após, a conclusão do artigo.

O AVANÇO DEFENSIVO BRASILEIRO SOBRE O ATLÂNTICO SUL: O PAPEL DA POLÍTICA EXTERNA NO SÉCULO XXI

O novo milênio trouxe consigo diversas mudanças no ordenamento do sistema internacional, inaugurando um sistema multilateral do qual emergiam novos atores que não faziam parte do Norte Global. Assim, espaços antes não observados pelas potências tradicionais passassem a ter maior atenção devido ao surgimento de potências emergentes capazes de influenciar a política internacional. Dentre este espaço está o Atlântico Sul, entorno estratégico brasileiro.

O Brasil, desta forma, realizou uma leitura rigorosa desta nova configuração e adaptou sua política externa para conseguir destacar-se no sistema que surgia. A política externa ativa e altiva tinha como objetivo projetar o Brasil regionalmente e globalmente a partir do discurso de diminuição das assimetrias entre os países e a defesa do multilateralismo como instrumento para tanto (VISENTINI, 2011). A defesa doméstica do Brasil dependia desta mudança, conforme Amorim: “A necessidade de reforço de nossas capacidades na área de Defesa decorre de uma série de circunstâncias, entre as quais se destaca o

² Existe na literatura uma divergência teórico-conceitual a respeito da identificação das formas através das quais sociedade e Estado se relacionam com a religião. Este texto dialoga com uma gama de correntes e, portanto, estes diferentes termos aparecem mencionados ao longo das sessões: secularização (enquanto objeto de diversas perspectivas); secularidade e laicidade e, por fim, secularismo e laicismo. Para saber mais sobre este debate, ver: ASAD, 2003; BAUBEROT, 2013 e CASANOVA, 2011.

processo de desconcentração do poder mundial” (AMORIM, 2012, p. 3).

Assim sendo, da mesma forma em que Lula da Silva formulou políticas de diminuição das diferenças sociais e econômicas existentes no Brasil para mostrar ao mundo que estas políticas estavam relacionadas a sua política externa de combate as assimetrias, o desenvolvimento de uma política de defesa mais ativa e com maior efeito dissuasório também era um instrumento para ressaltar o objetivo da política externa do período diante os países emergentes. A atuação em órgãos internacionais, a integração sul-americana e a cooperação Sul-Sul, principais realizações da política externa do governo Lula, repercutiram na Política Nacional de Defesa (PND).

Embora eleito em 2002, o governo Lula da Silva promulgará a sua primeira Política Nacional de Defesa somente em 2005. Entretanto, os processos iniciais para defesa nacional já podiam ser identificados antes do estabelecimento da PND de 2005. Já em 2003, primeiro ano do presidente Lula da Silva, mudanças ligadas a defesa nacional e a presença do Brasil no Atlântico Sul são iniciadas, o que vem a demonstrar a grande atenção que o entorno estratégico receberia, talvez como uma forma de recuperar o atraso da visão nacional sobre a importância de atuar no Atlântico Sul.

Em dezembro de 2003, Dilma Rousseff, enquanto ministra de minas e energia, lançou o projeto PROMINP (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2014). O Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Gás e Petróleo não só ampliaria a capacidade de exploração pelo Petrobrás, mas também retomaria a indústria naval com o objetivo de trazer a autonomia no transporte e comércio marítimo. Com efeito, este programa aumentaria a participação e atuação do Brasil na Amazônia Azul. Posteriormente, em 2007, o setor de construção naval seria inserido no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A Amazônia Azul também foi um projeto anterior a PND de 2005, mas extremamente eficiente para aumentar a presença do Brasil no Atlântico Sul e a importância da região. Desde 2004, as águas jurisdicionais brasileiras receberam a denominação de Amazônia

Azul, um paralelo a Amazônia para tratar das riquezas localizadas no espaço oceânico que costeia o Brasil. No mesmo ano, o Estado brasileiro pleiteou na Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU a extensão do seu espaço marítimo para uma área que é assegurada como soberania brasileira.

Diferentemente da PDN de 1996, A PND de 2005 no seu preâmbulo esclarece que a política de defesa tem clara orientação por meio da política externa, convergindo com as intenções do governo:

A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais (BRASIL, 2005, p. 1).

Desde a PDN de 1996, o Brasil sempre se preocupou com o contexto internacional para a formulação da sua política de defesa, entretanto, embora ainda preocupada com o que acontecia no mundo, a Política Nacional de Defesa de 2005 começou a ganhar uma nova concepção ao definir a política externa brasileira como ferramenta para a política de defesa. Assim como na política externa, a cooperação também integra a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2005). Para tanto, é delimitado o espaço estratégico brasileiro que a cooperação deve ser fortalecida para alcançar os objetivos da PND:

O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África (BRASIL, 2005, p. 2).

Justamente os espaços que o Brasil mais se

inseriu no governo Lula e receberam maior atenção na sua política externa, foram tratados como entorno estratégico brasileiro, embora a PND de 2005 manteve a mesma diretriz da PDN de 1996, isto é, participar dos processos de decisão da região. As iniciativas de cooperação que o Brasil impulsionou ao longo do século XX e XXI com o subcontinente sul-americano e a África contribuíram para criar no entorno estratégico brasileiro uma zona pacífica contra ameaças de países externos aos continentes do Atlântico Sul ou de grupos não-estatais. Dessa forma, o ponto 3.4 da PND 2005 realça a forma que o Brasil buscou a segurança nacional:

A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte (BRASIL, 2005, p. 3).

Ainda que o Brasil seja conhecido pela sua diplomacia e a busca por soluções pacíficas em conflitos, a capacidade militar não deve ser abandonada. Conforme o diplomata e ex-ministro Celso Amorim (2012), entre democracia e defesa não há contradição, e um país pacífico como o Brasil não deve ser confundido como um país indefeso. A opção pelo efeito dissuasório denota que, mesmo diante da utilização da capacidade militar, o Brasil apresenta uma linha de defesa baseada ainda na diplomacia pacífica e busca manter a região, tanto o Atlântico Sul quanto a parte continental, estável. Era necessário adequar a defesa nacional para as aspirações políticas do Brasil e, para isso, o ponto 6.9 versa o seguinte:

O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de

tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa (BRASIL, 2005, p. 7).

O Brasil já havia desenvolvido alguns objetivos que sinalizavam para a tentativa de manutenção do seu entorno estratégico a partir do aprimoramento da defesa brasileira. No mesmo ano o Brasil, além de instaurar o Conselho de Defesa Sul-americano, também começou as tratativas para a aquisição e transferência de tecnologia do submarino de propulsão normal e nuclear (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008) e o ano de 2008 configura a relação com a África como parceria estratégica (MILHORANCE, 2013).

Ao buscar a cooperação Sul-Sul e o fortalecimento do Multilateralismo, blocos como a Zopacas e a CPLP foram fortalecidos durante o período Lula, intensificando a relação brasileira com o continente africano que foi estagnada nos anos 1990 (GUIMARÃES, 2015). O Brasil firmou diversos acordos bilaterais no setor de defesa com os países da África Atlântica – foram esses África do Sul, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Namíbia, Nigéria, Senegal, Angola e Guiné Equatorial) – e Moçambique (membro da CPLP), além da Petrobrás ter direito de explorar diversos campos de petróleo do Golfo da Guiné, o que faz o Brasil contribuir mais ainda no setor de defesa com os países desta região (GUIMARÃES, 2015).

Logo, antes da END, o Brasil já encaminhava a garantia do controle e avanço pacífico sobre os espaços que considerava como seu entorno estratégico com o seu poder brando (*soft power*), entretanto, conforme afirma Amorim (2011), somente o poder brando – que pode ser exercido pela cooperação e diplomacia pacífica – não é suficiente para garantir a defesa da soberania: é necessário também o desenvolvimento do *hard power* (poder robusto).

A política externa de Dilma Rousseff não se distanciou da política formulada pelo seu antecessor, entretanto, podemos defini-la como uma política “menos do mesmo”. O Estado Logístico, paradigma essencial para o sucesso da política externa Lula/Amorim, torna-se ineficiente

no governo Dilma, uma vez que a demanda por capacitação tecnológica exigida pelos empresários brasileiros não foi suprida, e, portanto, não elevava o Brasil a competir no mercado global (CERVO; LESSA, 2014). Todavia, segundo Saraiva: “Os cenários internacional e nacional enfrentados pelo governo de Dilma Rousseff foram mais áridos que os que enfrentou o governo anterior” (SARAIVA, 2014, p.25-26). Logo, a lógica de culpabilizar exclusivamente o poder executivo pela crise política e econômica brasileira no segundo decênio é superficial, pois ignora as questões internacionais e domésticas do período.

O enfraquecimento do Brasil no cenário internacional e do governo Dilma Rousseff, internamente, pode ser observado conforme Svartman e Silva (2016), os quais apontam duas questões essenciais: 1) crise política; e 2) enxugamento da diplomacia brasileira. Este conjunto impactou o amplo diálogo com agentes não-estatais importantes para a dinâmica de desenvolvimento do Estado. Desta forma, o Brasil começou a ter retração do PIB, maior dependência de commodities, perda do prestígio pelo empresário nacional e estrangeiro e queda nas exportações (CERVO; LESSA, 2014). Além das questões domésticas, internacionalmente se formava a crise do multilateralismo, corolário da crise de 2008 e das dificuldades migratórias e civis a partir da primavera árabe, com o surgimento do grupo terrorista ISIS.

O que se observou foi que Dilma priorizou a política doméstica e não a relacionou com a política externa, por não conseguir formular estratégias que adaptassem ao novo decênio que se iniciava. Conforme Visentini:

Os setores de defesa externa, de segurança interna e de inteligência (que possuem importante interface com a diplomacia) têm sido negligenciados, inclusive pelo governo atual [...]. Assim, o governo de Dilma Rousseff demonstra relativa descontinuidade em relação ao de Lula. Sua diplomacia evidencia sinais de retrocesso (VISENTINI, 2013, p.12).

Ainda que o governo Dilma Rousseff tenha tido uma atuação completamente inesperada do

governo anterior, os documentos sobre a política de defesa mantiveram-se iguais. Inclusive, houve uma melhora na diversificação dos documentos e na publicação dos mesmos, sendo a PND e END lançados no mesmo ano (2012), e a inclusão de um novo documento, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

De modo geral, os documentos nacionais de defesa sofreram poucas alterações dos elaborados no período Lula, porém, com a experiência do governo anterior, a PND de 2012 já observa a relação intrínseca da defesa, do desenvolvimento nacional e da inserção internacional do Brasil. Assim, a estratégia de monitoramento como o SisGAz (que será lançado em 2024), o avanço defensivo do Brasil com a aquisição dos submarinos de propulsão normal e nuclear e, em 2011, a compra e transferência de tecnologia dos caças suecos Gripen, e a sua política externa que era, até então, ativa e altiva, são essenciais para entender a busca pelo controle do seu entorno estratégico. Segundo o documento:

Esta Política pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo. A intensificação da projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais associam-se ao modelo de defesa proposto nos termos expostos a seguir (BRASIL, 2012, p.1).

Sob esta perspectiva, há relevância na ocupação do cargo de ministro da defesa pelo ex-ministro das relações exteriores. O multilateralismo, a cooperação Sul-Sul, integração sul-americana, relações maduras com o Norte Global e o universalismo ainda seriam instrumentos do MRE que seriam apropriados para o avanço da política de defesa no período Dilma.

Um avanço importante no PND do período Dilma é sobre a ampliação do conceito de segurança para o campo político, econômico, científico e ambiental, trazendo uma perspectiva da Escola de Copenhagen. Assim, a PND 2012 avança sobre o risco de disputas por recursos escassos:

Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito. Por outro lado, o aprofundamento da interdependência dificulta a precisa delimitação dos ambientes externo e interno (BRASIL, 2012, p. 3).

O ponto 3.4 do mesmo documento ainda segue sobre a segurança de recursos e meio ambiente:

A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional (BRASIL, 2012, p. 3).

Tratar a segurança de recursos deve ser uma questão fundamental ao Brasil devido à dimensão da Amazônia Azul e os recursos ali vislumbrados, uma vez que, conforme a Marinha do Brasil (2013), o país prospecta mais de 80% do seu petróleo nesta região e ainda é um espaço rico em diversos minerais essenciais para a indústria. A vertente econômica e ambiental da Amazônia Azul são diretrizes para uma exploração racional da região marítima sem afetá-la ambientalmente.

Está visão securitária por recursos e a preocupação ambiental são questões que surgiram no ambiente internacional nos anos 2000, e, no mesmo ano do lançamento da PND, END e LBDN foram realizados os encontros do Rio+20 na busca de fortalecimento do multilateralismo pela sustentabilidade. PND, dessa forma, demonstra não somente atender as aspirações brasileiras para defesa, mas também acompanhar as pautas da política internacional para se adaptar com o cenário externo.

Neste cenário de instabilidade, políticas para o Atlântico Sul permaneceram quase estáticas, com importantes projetos, como o PROSUB, o qual foi suspenso devido à corte de gastos (EBC, 2016). Com a suspensão, o prazo estabelecido para entrega foi alterado e, como consequência final, políticas de defesa que foram desenvolvidas sob o prazo inicial devem sofrer reformulações. Somente no ano de 2016, ao ser instaurado o processo de impeachment em abril, o novo governo interino pode equilibrar a política interna e externa e a retomada de projetos como PROSUB.

A partir do impeachment de Dilma Rousseff e a posse do Michel Temer, houve uma busca pela estabilidade política e a retomada da atuação da política externa sem romper com os princípios fundamentais. Todavia, ocorreu uma reorientação de parcerias no Governo Temer, diminuindo a atuação Sul-Sul, como a predileção em afastar a Venezuela do Mercosul agravando a instabilidade regional que se iniciava na metade do decênio, e voltando-se para a relação Norte-Sul, com objetivo de buscar parceiros econômicos tradicionais e membros da OCDE (SILVA, 2019). Embora o governo Temer tenha realizado mudanças na política externa brasileira que vinha sendo praticada neste século, com o objetivo de desideologizar e torná-la economicamente pragmática, as diretrizes da Política Nacional de Defesa não sofreram alterações estruturais.

De um modo geral, os objetivos e as diretrizes destinadas a defesa e segurança nacional adequaram-se as ações da política externa que foi aplicada no governo Temer, por exemplo, a inclusão da América do Norte e Europa, espaços afastados do território brasileiro, como áreas de interesse (): “[...] em função das tradicionais relações, a América do Norte e a Europa também constituem áreas de interesse” (BRASIL, 2016a, p. 7).

Os avanços sobre o Atlântico Sul, durante a gestão Temer, não se deram por meio da política

³ Para mais sobre as particularidades na relação entre Estado e religião ao redor do mundo, especialmente no que tange à liberdade religiosa, espírito democrático entre fiéis, controle religioso por parte do Estado e à participação de autoridades religiosas no aparato institucional do Estado, ver: Fox (2008) e Stepan (2011).

externa, mas internamente, com o aumento de investimento nos setores referentes à Marinha do Brasil e o aumento do orçamento no Ministério da Defesa. Ainda que adaptada para política exterior do governo Temer, a inclusão de países do Norte como área de interesse na PND 2016, a falta de relacionamento no setor de defesa com países da África, a extinção da UNASUL, a falta de capacidade em solucionar de forma pacífica a crise política da Venezuela e a opção pelo bilateralismo não dialogam com a criação de estabilidade regional no entorno estratégico brasileiro.

Além do lançamento de um dos primeiros novos submarinos brasileiro, submarino Riachuelo, no final do seu mandato (PODER NAVAL, 2018), o orçamento da defesa naval, da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul é uma empresa pública responsável por desenvolver o programa nuclear brasileiro), da Itaguaí construções navais (empresa brasileira pública responsável pela construção dos submarinos, inclusive o de propulsão nuclear) e da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) aumentaram (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2021). O quadro 1 (anexo) demonstra a evolução do orçamento.

Outra mudança importante no avanço do Brasil sobre seu entorno estratégico do Atlântico Sul é o aumento do orçamento da defesa naval em relação à defesa aérea, segundo o gráfico 1 (anexo). Esta mudança demonstra o empenho em desenvolver as ações da PND 2016 de avanço brasileiro sobre as áreas prioritárias a partir dos projetos como PROSUB, Itaguaí, Amazul e Emgeprom. Junto ao aumento da defesa naval, o orçamento da defesa aumentou de modo geral, sendo 1,34% do PIB em 2016 e passando para 1,51% em 2018 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2021).

DESDOBRAMENTOS DO CENÁRIO BRASILEIRO ATUAL

O governo Jair Bolsonaro (2019-presente) ainda apresenta dificuldades em elevar a Política Externa diante os problemas domésticos que o Brasil passou a enfrentar nesta década. Embora

criado uma atmosfera nacional mais estável, o presidente da República junto com seus ministros não conseguiu demonstrar grandes índices de credibilidade para o ambiente internacional (BBC, 2019; DW, 2019), enquanto nacionalmente diminui a cada mês o índice de aprovação do governo (EXAME, 2021).

A repercussão internacional da política externa brasileira se deve ao “Novo Itamaraty”, definido no plano de governo de Bolsonaro que, sob a chancelaria de Ernesto Araújo, sofreu uma grande radicalização nas ações externas brasileiras e na formação dos futuros diplomatas brasileiros (FREIXO, 2019). A busca na desideologização, tornou a política externa bolsonarista ideologizada e menos pragmática em um mundo cujo destino deve ser estudado, segundo o ministro Ernesto Araújo (2018): “não só do ponto de vista da geopolítica, mas também de uma “teopolítica”” (p. 354). Ainda neste mesmo artigo, o ministro argumenta que o Brasil tem a sua essência no Ocidente, embora o Itamaraty tentasse afastá-lo deste bloco, e deve fazer parte desta região (ARAÚJO, 2018). Por fim, o artigo ainda prega a figura de Trump como salvador da cultura Ocidental (ARAÚJO, 2018, p. 355): “Somente um Deus poderia ainda salvar o Ocidente, um Deus operando pela nação – inclusive e talvez principalmente a nação americana [...] somente Trump pode ainda salvar o Ocidente”.

A campanha presidencial Bolsonaro havia deixado claro a guinada aos Estados Unidos, inclusive estabeleceu como objetivo acompanhar o a ação estadunidense de encaminhar a transferência de embaixada de Tel Aviv para Jerusalém, um sinal de grande alinhamento aos Estados Unidos (VIDIGAL, 2019). Assim que recebeu a faixa de presidente da República, Jair Bolsonaro foi um dos presidentes brasileiros que mais cedo visitou Israel e, ao não visitar conjuntamente a Palestina, rompeu com a ideia do tratamento não diferencial que o Brasil praticava no caso Israel versus Palestina. A posição equidistante que o Brasil tinha no Oriente Médio aos poucos está se perdendo, mesmo com o recuo de transferir a embaixada brasileira para

Jerusalém, pois enquanto visitava o Oriente Próximo, Bolsonaro somente visitou Estados aliados dos Estados Unidos – Emirado dos Árabes, Arábia Saudita e Catar (ITAMARATY, 2021).

Ainda sem visitar o continente africano, Bolsonaro, durante o ano de 2019, pouca menção fez ao continente do outro lado do Atlântico Sul. Entretanto, seu ministro no final do ano realizou quatro visitas em países importantes para política do Atlântico Sul: Cabo Verde, Nigéria, Senegal e Angola (ITAMARATY, 2021). A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa também foi reforçada pelo novo governo brasileiro. O ministro, em seu discurso, afirmou:

O governo do presidente Jair Bolsonaro encontra-se empenhado em conferir novo impulso à CPLP, que, posso assegurar, terá prioridade na agenda diplomática do Brasil. Ele será um foro de tamanha importância dentro dos eixos da nossa política externa, tanto da abertura econômica quanto da promoção da democracia e dos nossos valores (ARAÚJO, 2020).

Embora o governo classifique como prioritário esta relação, as embaixadas brasileiras de Libéria e Serra Leoa, países – membros da Zopacas, tiveram suas atividades encerradas (POLÍTICA LIVRE, 2020). Além da perda da representatividade política brasileira no golfo da Guiné, importante região do Atlântico Sul com grande problema de pirataria, o Brasil também diminuiu sua possibilidade de participar do grupo G7 + Amigos do Golfo da Guiné – grupo de países do G7 e da região do golfo da guiné que discutem políticas de segurança para instabilidade da região – ao diminuir sua relação comercial com países da costa atlântica africana (MDIC 2021), não ter ainda visitado nenhum país do continente africano, conter a diplomacia brasileira na região e encerrar as atividades da Petrobrás nos campos de exploração da Nigéria (INEEP, 2020).

Se observarmos a abordagem de Bolsonaro/Araújo para o continente africano, é

possível identificar a mesma forma de prioridade com que Collor e FHC destinavam ao continente, portanto, uma diplomacia pautada na aproximação cultural e identitária³ com o continente. Isto é possível observar pelo discurso do ministro no ministério das Relações Exteriores de Angola:

[...] o povo brasileiro possui uma identidade africana profunda, que é absolutamente fundamental, fundacional, constitutiva da nossa personalidade coletiva. Não apenas no DNA, mas na maneira de falar, de sentir, de vestir, de andar e de cantar, de toda nossa cultura. Assim, no caminho da recuperação de si mesmo, o povo brasileiro se volta também para a África (ARAÚJO, 2019).

Em relação à política externa hemisférica, Bolsonaro/Araújo realizaram diversas ações que criaram instabilidade regional e seguiram o alinhamento aos Estados Unidos de Trump, principalmente pela abordagem globalista do chanceler Ernesto Araújo. Todavia, com a vitória de Biden houve uma reação brasileira ao novo presidente, mas que, a partir da posse, há uma tendência de criar bons ofícios com o novo presidente dos Estados Unidos para evitar o isolamento brasileiro. Além das investidas do presidente Bolsonaro e do ministro Ernesto Araújo contra a Venezuela, o Brasil votou a favor do embargo de Cuba na Assembleia Geral da ONU, alterando uma tradição diplomática de contrariedade ao embargo desde 1992 (G1, 2019a). Somente Brasil, Israel e Estados Unidos votaram pela continuidade do embargo.

Em relação ao Mercosul – bloco sem prioridade, segundo o ministro da fazenda, Paulo Guedes (G1, 2019b) –, o bloco encontrava-se estável até as eleições argentinas confirmarem a vitória da chapa Fernández-Kirchner, o qual desagradou a Bolsonaro, que fez inúmeras retóricas sobre o futuro governo argentino, podendo afetar o diálogo dos dois principais países do Mercosul e da América do Sul (BBC, 2020).

³ Para Saraiva (2012) o discurso culturalista, mais associado a governos do regime militar, mas também Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, e, mais recentemente, Temer e Bolsonaro, é uma abordagem infrutífera, a qual não busca expandir o intercâmbio político entre e que beneficia uma relação ganha-ganha.

Ademais, o governo Bolsonaro também marcou a saída completa do Brasil da UNASUL e sua admissão ao Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), substituindo o anterior. Entretanto, o PROSUL excluiu a Venezuela e não conta com países como Bolívia e Uruguai, portanto, qualquer controvérsia que surgir na América do Sul com países fora do mecanismo, dificilmente o bloco terá espaço de manobra para procurar uma solução pacífica da forma que a UNASUL fazia ao incluir todos os países da América do Sul.

O multilateralismo, marco importante na diplomacia brasileira para projeção e inserção internacional do Brasil, também passou a ser contestado na política externa Bolsonaro/Araújo. O ministro das Relações Exteriores observa o multilateralismo como uma imposição de regras que retira espaço da soberania nacional e a capacidade de atuação brasileira. Segundo seu discurso de posse: “Nós vínhamos nos comportando como se o Brasil fosse um país genérico, como se não fizesse diferença essa nossa identidade, como se nós tivéssemos que atuar simplesmente a partir de paradigmas externos” (ARAÚJO, 2019). Conforme Onuf (et al, 1998), o discurso expressa nossos objetivos e intenções, e, de fato, o Brasil adotou uma postura antimultilateralista, inclusive se retirando do Pacto Global sobre Migração (G1, 2019c).

A nova PND que será promulgada pelo governo Bolsonaro já foi encaminhada para o congresso no ano de 2020. Embora ela apresente ainda o vínculo com a Política Externa Nacional nos seus fundamentos, nas concepções de política de defesa houve uma inversão em relação a PND 2016. Tradicionalmente as concepções iniciavam abordando princípios externos e posteriormente tratavam de intenções nacionais. Porém, conforme o quadro 2 (anexo), um comparativo das concepções da PND 2012, 2016 e 2020, podemos observar que houve alteração neste princípio.

A partir do resumo das concepções é possível observar que a Política Nacional de Defesa apresentada por Bolsonaro sofreu alterações estruturais da política Nacional de Defesa de 2016,

elaborada ainda no Governo Dilma e promulgada no governo Temer. Em grande medida, a PND 2020 acompanha o insulamento que a Política Externa Araújo/Bolsonaro vem estabelecendo ao afastar-se dos princípios basilares da política externa nacional. Desta forma, a nova política de defesa se apresenta com um caráter mais nacionalista, preocupada com os objetivos brasileiros, rompendo com a forma multilateral na qual se baseavam as políticas de defesa anteriores, afastando a análise do cenário internacional como fundamento para manutenção da política de defesa.

CONCLUSÃO

Embora os estudos sobre a projeção brasileira sobre o Atlântico Sul tenham se desenvolvido tardiamente, e neste sentido se destacam os estudos pioneiros da geógrafa brasileira Therezinha de Castro nos anos 1950, no novo século, o Brasil, apoiado em grande medida na sua matriz da Política Externa, desenvolveu uma série de ações destinadas a projeção e a segurança do Atlântico Sul e resgatou mecanismos que foram esquecidos nos anos 1990 como a Zopacas.

Além da evolução da Política Nacional de Defesa e dos novos documentos como a END e LBDN, o amparo nos organismos internacionais para ampliação da plataforma continental brasileira, a ampliação de relações econômicas, políticas, sociais e militares com os países africanos, em especial da costa atlântica, novos programas como o Prominp, o qual resgatou a indústria naval brasileira e o intercâmbio comercial e de transferência de tecnologia como na aquisição dos submarinos franceses e dos caças suecos e programas de monitoramento da Amazônia Azul contribuíram para que o Brasil avançasse no desenvolvimento e estratégias de uma política Sul-Atlântica. Como país de maior costa da região, cujo principal modal é o marítimo, responsável por 95% do comércio brasileiro (CNI, 2020), e o país com melhores índices da região, conforme destaca Amorim:

O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro “cinturão de boa vontade”, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento (AMORIM, 2012, p.727).

Entretanto, com as instabilidades internas iniciadas pela contestação da eleição da presidente Dilma Rousseff, a PEB teve que ser contida, afetando diretamente a política Sul-Atlântica que o Brasil estava desenvolvendo. Conforme a Marinha do Brasil: “O Brasil estendeu ao mar as mesmas características de atuação [da política] externa brasileira” (BRASIL, 2013, p. 170).

Ainda que Michel Temer tenha conseguido estabilidade no seu governo e dado continuidade a programas essenciais para o avanço brasileiro sobre o Atlântico Sul, sua política externa não foi desenvolvida nas mesmas linhas que o governo Dilma buscou desenvolver, mesmo pertencendo a mesma chapa eleitoral. Já Bolsonaro, ao abordar a Política Nacional de Defesa a partir de fundamentos e concepções domésticas e não pela abordagem da Política Externa, a projeção brasileira sobre o Atlântico Sul foi desacelerada.

Neste sentido, Bolsonaro/Araújo, ao romperem com os princípios tradicionais da política externa nacional impactam diretamente no controle e a estabilidade regional brasileira sobre o Atlântico Sul, inclusive dando prioridade a presença de potências externas a região, como Estados Unidos, para contrabalancear a projeção chinesa. Restando dois anos do atual governo, observamos mudanças não somente do ministro das Relações Exteriores e de Defesa, mas também a inédita saída voluntária dos três comandantes das forças armadas brasileiras.

As mudanças na Defesa são apontadas como uma tentativa do atual governo manter uma base militar aliada mais sólida (G1, 2021). Já a troca de chancelaria foi devido à pressão do Congresso pela troca uma vez que Araújo atuou de forma a prejudicar o combate a pandemia (OGLOBO, 2021). O novo ministro das Relações

Exteriores já demonstrou uma postura diferente de Araújo; seu discurso de posse está apoiado em fundamentos da tradicional política externa brasileira de universalismo e cooperação internacional.

Portanto, caberá ao novo ministro, após a saída do Estado brasileiro da crise sanitária devido a pandemia Covid-19, resgatar neste curto prazo de governo o cenário da Política Externa e de prestígio nacional entregue pelo antecessor de Bolsonaro, para que o próximo governo eleito tenha condições favoráveis no cenário regional e internacional de continuar o desenvolvimento da política Sul-atlântica por meio da política externa brasileira.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. **A Grande Estratégia: Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: Funag, 2016. 398 p.

_____. A política de defesa de um país pacífico (2012). In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; FARIAS, Rogério de Souza (Org.). **A PALAVRA DOS CHANCELERES NA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (1952-2012)**. Brasília: Funag, 2018. p. 725-738.

_____. **Apresentação do ministério da defesa**. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes02/dialogo.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. **Apresentação do ministro de Estado das relações exteriores, embaixador Ernesto Araújo, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal**. 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/apresentacao_senado.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Palestra Do Ministro Das Relações Exteriores, Embaixador Ernesto Araújo, No Ministério Das Relações Exteriores De Angola**. 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/NPE_ANGOLA.pdf>. Acesso

em: 18 jan. 2021.

_____. Trump e o Ocidente. In: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. **Cadernos de Política Exterior**. 6. ed. Brasília: Funag, 2017. p. 323-357.

_____. **Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, Na XXIV Reunião do Conselho de Ministros da CPLP**. 2019. Disponível em: http://www.funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/CPLP_NPE.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

BBC. **1 ano de governo Bolsonaro: 6 momentos-chave que revelam guinada na política externa brasileira**. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50760533>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

_____. **Sob Bolsonaro e Fernandez, Brasil e Argentina vivem maior afastamento em 35 anos**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53215350>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. (2016a) **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016.

_____. (2016b) **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2005.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p.133-151, dez. 2014.

CNI. **Comércio marítimo resiste até março, mas é preciso garantir operações para enfrentar covid-**

19. 2020. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/comercio-maritimo-resiste-no-trimestre-mas-e-preciso-garantir-operacoes-para-enfrentar-pandemia/>. Acesso em: 12 abr. 2021

DW. **Com Bolsonaro, Brasil perde ainda mais influência mundial**. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/an%C3%A1lise-com-bolsonaro-brasil-perde-ainda-mais-influ%C3%A2ncia-mundial/a-48774548>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

EBC. **Base de submarinos da Marinha reduz ritmo de trabalho por corte de gastos**. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/ajustes-reduzem-ritmo-de-trabalho-na-base-de-submarinos-da-marinha-em-itaguai>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

EXAME. **EXAME/IDEIA: aprovação de Bolsonaro despenca de 37% para 26**. 2021. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/exame-ideia-aprovacao-de-bolsonaro-despenca-de-37-para-26/>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. **França tenta vender submarino ao Brasil**. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1812200815.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

FREIXO, Adriano de. As relações exteriores – Bolsonaro, 100 dias. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo. abr. 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/as-relacoes-exteriores-bolsonaro-100-dias/>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

G1. (2019a). **Voto do Brasil a favor do embargo a Cuba é 'quebra de paradigma', diz Ernesto Araújo**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/08/voto-do-brasil-a-favor-do-embargo-a-cuba-e-quebra-de-paradigma-diz-ernesto-araujo.ghtml>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. (2019b). **Declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/>

noticia/2018/10/30/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.ghml>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. (2019c). **Brasil informa à ONU que vai deixar Pacto de Migração**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/01/08/brasil-informa-a-onu-que-vai-deixar-pacto-de-migracao.ghml>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Ministério da Defesa anuncia saída dos comandantes das três Forças Armadas**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/03/30/ministerio-da-defesa-anuncia-saida-dos-comandantes-das-tres-forcas-armadas.ghml>. Acesso em: 12 abr. 2021.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. A política brasileira para o Atlântico Sul: uma visão paradigmática. I **Seminário Internacional de Ciência Política**, Porto Alegre, set. 2015.

ITAMARATY. **Viagens do Ministro das Relações Exteriores**. 2021. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/viagens-do-ministro-das-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

_____. **Viagens Presidenciais**. 2021. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/tags/tag/viagens-do-presidente-da-republica>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

MARINHA DO BRASIL. **Amazônia Azul: A Última Fronteira**. Brasília: Centro de Comunicação Social da Marinha, 2013. 224 p.

HUNTINGTON, Samuel. **The Lonely Superpower**. 1999. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>. Acesso em: 12 abr. 2021.

INEEP. **Após quatro décadas, Petrobras encerra atividades no continente africano**. Disponível em: <https://ineep.org.br/apos-quatro-decadas>

petrobras-encerra-atividades-no-continente-africano/. Acesso em: 12 abr. 2021.

MDIC. **Exportação e Importação Geral**. 2021. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 16 jan. 2021.

MILHORANCE, Carolina. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 2, p.5-22, dez. 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Desempenho orçamentário**. 2021. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

ONUF, Nicholas; KUBÁLKOVÁ, Vendulka; KOWERT, Paul. **International Relations in a Constructed World**. New York: M. E. Sharpe, 1998.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila; AMARAL, Lucas Alves. A Revitalização Da Indústria Naval No Brasil Democrático. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 187-212.

PODER NAVAL. **Lançamento do Submarino Riachuelo – S40**. 2018. Disponível em: <<https://www.naval.com.br/blog/2018/12/14/lancamento-do-submarino-riachuelo-s40/>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

POLÍTICA LIVRE. **Itamaraty fecha postos no Caribe e na África**. 2020. Disponível em: <<https://politicalivre.com.br/2020/01/itamaraty-fecha-postos-no-caribe-e-na-africa/>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **DEFESA NACIONAL**. 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/05-defesa-nacional?ano=2019>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **África Parceira do Brasil Atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no Início do Século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. 168 p.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, p.25-35, dez. 2014.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p.4-14, maio 2016.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. **Meridiano 47 - Journal Of Global Studies**, [S.L.], v. 20, p. 1-16, 13 dez. 2019.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? **Jornal da Universidade**, Porto Alegre, n. 165, nov. 2013. Disponível em: <http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10>. Acesso em: 13 jan. 2021.

_____. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Iberoamérica**, Moscou, v. 63, n. 4, p.56-68, dez. 2011. Disponível em: <http://www.ilaran.ru/pdf/2011/Iberoamerica/IbA_2011_4/Visentini.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

ANEXOS

Quadro 1: Evolução do orçamento de setores referentes à Marinha do Brasil (em bilhões de reais).

	Defesa Naval	Amazul	Itaguaí	EMGEPRON
2016	1.418	0.019	Não informado	0.1578
2017	2.355	0.292	0.264	Não informado
2018	4.919	0.317	0.570	2.655

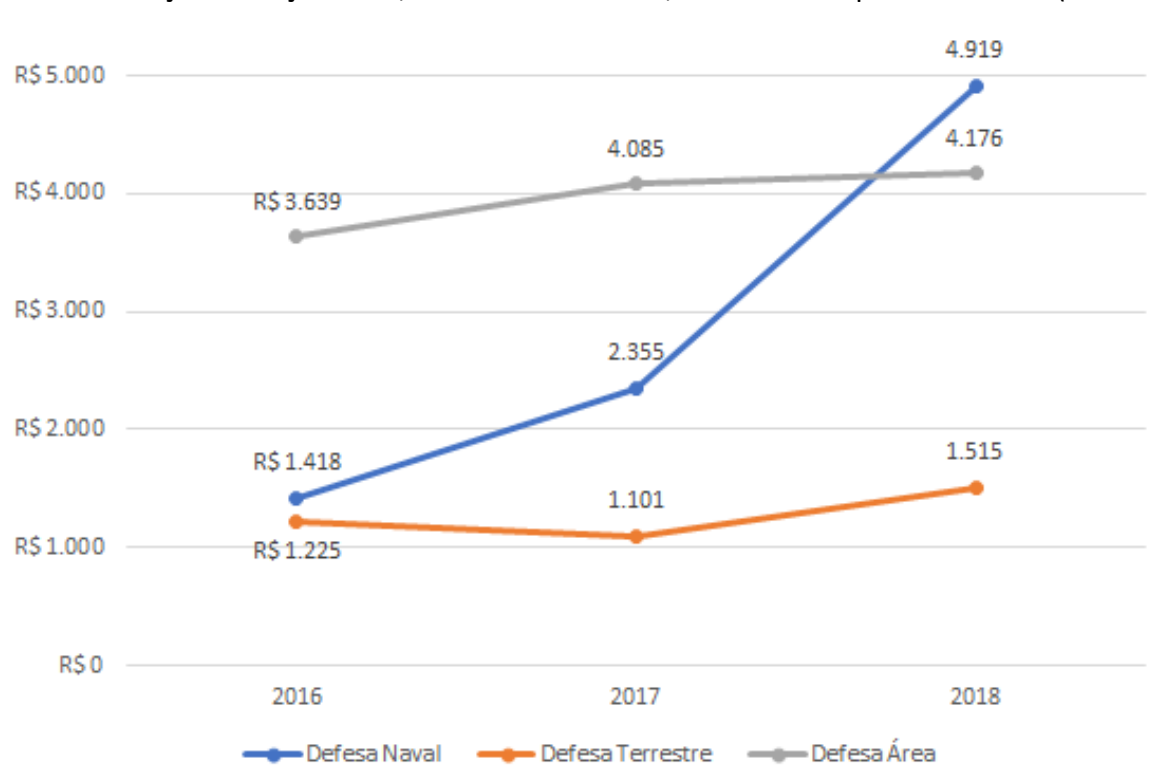
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos no portal da transparência, 2021.

Quadro 2: Comparação das concepções entre a Política Nacional de Defesa de 2016 e 2020.

	2016	2021
I	privilegiar a solução pacífica das controvérsias;	manter as Forças Armadas adequadamente motivadas, preparadas e equipadas, a fim de serem capazes de cumprir suas missões constitucionais [...]
II	apoiar o multilateralismo no âmbito das relações internacionais;	buscar a regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa [...]
III	atuar sob a égide de organismos internacionais,	promover a participação da mobilização nacional em prol da Defesa Nacional [...]
IV	repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados	buscar a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação [...]
V	participar de organismos internacionais [...]	priorizar os investimentos em Saúde, Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação aplicados a produtos de defesa de uso militar e/ou dual [...]
VI	participar de operações internacionais [...]	promover a proteção da Amazônia brasileira e sua maior integração com as demais regiões do País [...]
VII	apoiar as iniciativas nucleares [...], nos termos do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, ressaltando o direito ao uso da tecnologia para fins pacíficos;	defender o uso sustentável dos recursos ambientais, respeitando a soberania dos Estados [...]
VII	sem prejuízo da dissuasão, privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos,	sem prejuízo da dissuasão, privilegiar a cooperação no âmbito internacional e a integração com os países sul-americanos [...]
IX	promover o intercâmbio com países de maior interesse estratégico no campo de defesa;	atuar sob a égide de organismos internacionais [...]

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da PND 2016 e PND 2020, 2021.

Gráfico 1: Evolução do orçamento, em bilhões de reais, da defesa no período Temer (2016-2018)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados obtidos no portal da transparência, 2021.

DOSSIÊ

A Integração Sul-Americana em Tempos de Cólera: Haverá Futuro para o Mercosul?

Victor Domingues Ventura Pires¹

Naiane Inez Cossul²

O FUTURO DO MERCOSUL: UMA ANÁLISE CONJUNTURAL A PARTIR DOS GOVERNOS DE BOLSONARO E DE FERNÁNDEZ

THE FUTURE OF MERCOSUR: A CONJUNCTURAL ANALYSIS FROM THE GOVERNMENTS OF BOLSONARO AND FERNÁNDEZ

RESUMO:

A Declaração de Iguaçu, assinada a cerca de 35 anos pelos, então, presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín fora um ponto de virada nas relações entre Brasil e Argentina, ao mesmo tempo que representara a pedra angular do que viria a ser o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Todavia, em um contexto recente, as relações entre esses Estados, e a própria perspectiva do bloco mercosulino, parecem distantes do ímpeto de integração que estivera presente em Foz do Iguaçu. O artigo objetiva discorrer sobre o futuro do Mercosul a partir de uma análise conjuntural dos governos de Bolsonaro e Fernández. Para atingir o objetivo, a primeira seção apresenta um breve contexto histórico das relações entre o Brasil e a Argentina, bem como do próprio processo mercosulino, utilizando-se dos três momentos definidores das relações bilaterais dados por Candeas (2010). A segunda seção apresenta a Teoria da Dependência, ao mesmo tempo que se discute as dificuldades do processo mercosulino de se consolidar, aproveitando-se das bases desenvolvidas pela Teoria dos Ciclos Decisionais Induzidos por Crises, de Schmitter (1970). A terceira seção desenvolve os cenários prospectivos do Mercosul diante de uma liderança brasileira e, de igual forma, a partir de uma liderança argentina, ponderando a vertente concisa de Bolsonaro e a vertente conciliatória de Fernández. A pesquisa conduzida possui caráter qualitativo, exploratório, bibliográfico e prospectivo, a fim de sustentar a problemática desenvolvida, com o apoio de notícias, documentos oficiais, artigos científicos e de literatura especializada para embasar as análises e cenários desenvolvidos.

Palavras-chave: Mercosul; Bolsonaro; Fernández; Integração Regional.

ABSTRACT:

The Iguaçu Declaration, signed about 35 years ago by then presidents José Sarney and Raúl Alfonsín, had been a turning point in relations between Brazil and Argentina, while representing the cornerstone of what would become the Common Market of the South (Mercosur). However, in a recent context, the relations between these States, and the perspective of the Mercosur bloc, seem far from the momentum of integration that had been present in Foz do Iguaçu. The article aims to discuss the future of Mercosur based on a cyclical analysis of the governments of Bolsonaro and Fernández. To achieve the objective, the first section presents a brief historical context of the relations between Brazil and Argentina, as well as the Mercosur process itself, using the three defining moments of bilateral relations given by Candeas (2010). The second section presents the Dependency Theory, while discussing the difficulties of the Mercosur process to consolidate, taking advantage of the bases developed by the Theory of Decision Cycles Induced by Crisis, by Schmitter (1970). The third section presents the prospective scenarios for Mercosur in the face of a Brazilian leadership and, equally, from an Argentine leadership, considering Bolsonaro's concise and Fernández's conciliatory aspects. The research conducted has an exploratory, qualitative and prospective character, in order to support the problem developed, with the support of news, official documents, scientific articles and specialized literature to support the analyzes and scenarios developed.

Keywords: Mercosur; Bolsonaro; Fernández; Regional Integration.

¹ Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). Pós-Graduando em Relações Internacionais e Diplomacia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter).  <https://orcid.org/0000-0003-4510-7664>

² Coordenadora e Professora do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter). Coordenadora do Laboratório de Estudos em Defesa e Segurança (LEDS) da mesma instituição. Senior Fellow do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Mestre e Graduada em Relações Internacionais (UFSC). naianecossul@hotmail.com.  <https://orcid.org/0000-0001-9006-9607>

INTRODUÇÃO

Em 30 de novembro - que marca o Dia da Amizade Brasil-Argentina - de 2020, comemorou-se os 35 anos da Declaração de Iguaçu, assinada pelos, então, presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín em 1985. Este momento fora um ponto de virada nas relações entre os dois maiores países do subcontinente sul-americano, ao mesmo tempo que representara a pedra angular do que viria a ser o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A partir de então as dinâmicas entre o Brasil e a Argentina não se dariam mais somente nos contextos bilaterais, mas também na institucionalização de um processo integrativo no Cone Sul. Todavia, mais de três décadas depois desse momento singular, as relações entre esses Estados, e a própria perspectiva do bloco mercosulino, parecem distantes do ímpeto que estivera presente em Foz do Iguaçu.

Jair Bolsonaro, presidente eleito do Brasil em 2018, e Alberto Fernández, seu homônimo argentino, eleito em 2019, se delineiam como contrastes de ideais políticos, tanto internos, quanto externos, que, se não opostos, são divergentes em sua natureza. Tal impacta diretamente sobre os mecanismos regionais, em razão de que planos díspares acabam projetando diferentes cenários para o futuro integrativo do Mercosul. Assim, considerado o momento vivido pelo Brasil e pela Argentina há 35 anos e o atual momento das relações bilaterais e regionais, cabe-se perguntar, qual será o futuro do Mercosul?

Como uma análise de conjuntura, considera-se nesse artigo, de forma hipotética, que o futuro do Mercosul poderá ser concebido em dois possíveis porvindouros: um de predominância do Brasil; e outro de predominância da Argentina. Para verificar tais cenários, a primeira seção deste trabalho apresenta um breve contexto histórico das relações entre o Brasil e a Argentina, bem como do próprio processo mercosulino, utilizando-se dos três momentos definidores das relações bilaterais dados por Candeas (2010).

A segunda seção apresenta a Teoria da Dependência, considerada a teoria base da

formação da integração regional latino-americana, ao mesmo tempo que se discute as dificuldades do processo mercosulino de se consolidar, bem como as motivações para tal, aproveitando-se das bases desenvolvidas pela Teoria dos Ciclos Decisionais Induzidos por Crises, de Schmitter (1970), um ator da vertente neofuncionalista da integração regional.

E, por fim, a terceira seção apresenta os cenários prospectivos do Mercosul diante de uma liderança brasileira e, de igual forma, a partir de uma liderança argentina, ponderando a vertente concisa de Bolsonaro e a vertente conciliatória de Fernández. A pesquisa conduzida possui caráter qualitativo, exploratório, bibliográfico e prospectivo, a fim de sustentar a problemática desenvolvida, com o apoio de notícias, de documentos oficiais, de artigos científicos e de literatura especializada para embasar as análises e cenários a serem desenvolvidos.

AS RAZÕES HISTÓRICAS DO MERCOSUL: A VISÃO A PARTIR DAS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA

Atendo-se ao escopo desta pesquisa, pode-se começar uma narração histórica já na contemporaneidade. Consideraremos, portanto, os três momentos definidores das relações bilaterais dados por Candeas (2010): i) o momento de instabilidade estrutural, cobrindo de 1810 a 1880; ii) o momento de instabilidade conjuntural, que vai de 1880 até 1979; e iii) o momento de construção da estabilidade estrutural, que se define de 1979 até a atualidade, em que cabe a essa seção não somente analisar, mas atualizar. Passa-se, portanto, de forma breve pelos dois momentos anteriores, que representam o caráter histórico mais profundo das relações entre o Brasil e a Argentina.

O primeiro momento narrado por Candeas (2010) inicia-se com um contexto claro de crise global, marcado pelas Guerras Napoleônicas, que foi fonte das insurreições de alguns dos vice-

reinados espanhóis nas Américas e da fuga da família real portuguesa para o Brasil. Isso causou um cenário pouco proveitoso para as relações bilaterais, pois, enquanto em quase toda a América do Sul – o que incluía a Argentina – brotavam repúblicas baseadas nos conceitos iluministas franceses, no Brasil se fixava uma monarquia dinástica de origem portuguesa e escravocrata. Tal não demorou a eclodir em um conflito, a Guerra Cisplatina (1825-1828), quando ambos os lados saíram perdedores, enquanto a República Oriental do Uruguai despontava, sendo sustentado pelos ingleses, que desejavam a livre navegação pelo Prata, o que não poderia ser garantido em caso de uma vitória plena de algum dos beligerantes originais.

Candeas estabelece que, a partir de 1880, há o denominado período de instabilidade conjuntural das relações Brasil-Argentina. Apesar de existirem hiatos de pacificação, a regra não era de uma relação amistosa, mas sim de uma contínua contenção das ações um do outro, seja através de tratados que amarrassem ambos os países a compromissos internacionais, seja pelo discurso diplomático aberto. Esse é justamente o período que cobre a maior parte do século XX, abarcando fenômenos como as Guerras Mundiais, a Crise de 29 e a Guerra Fria, que trouxeram uma crescente disfuncionalidade para a conjuntura global. Em um primeiro momento pode-se verificar uma pacificação de relações, com as presidências de Julio Roca (1880-1886 e 1898-1904) concretizando o princípio de “paz” a partir da solução de contenciosos territoriais, que eram o principal ponto de tensão nas relações entre os dois países. Inclusive proporcionando uma visita de Roca ao Brasil, em 1899, e de Campos Sales à Argentina, em 1900.

A Primeira Guerra Mundial e a Crise de 29 representaram, em conjunto, uma crise dos modelos agroexportadores nos quais se baseavam o Brasil e a Argentina, porém, gerando efeitos diversos e comuns em cada um. As relações bilaterais à época eram, consideravelmente, proveitosas para ambos os países. Em 1933 foram assinados diversos convênios, abordando de

questões de extradição à atos de navegação, diversificando a agenda bilateral. Em paralelo, também foi assinado o Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação, tendo sido ampliado, posteriormente, com as adesões do Chile, do México, do Paraguai e do Uruguai. Em similaridade, retribuindo uma visita do presidente Justo ao Brasil, Vargas foi a Buenos Aires, quando assinou uma nova série de convênios, que assim como o Tratado Antibélico, ficaram abertos à adesão dos demais países da região. Como assinala o autor “Esse é um dos traços mais relevantes dos entendimentos formais entre Brasil e Argentina, que revela o potencial estruturante regional contido na relação bilateral” (CANDEAS, 2010, p. 169). A visita de Vargas também complementava o contexto da Conferência Comercial Pan-americana, além de se dar poucas semanas antes da assinatura do Protocolo de Paz que colocou fim à Guerra do Chaco entre o Paraguai e a Bolívia (1932-1935), em que o quadrilátero Brasil-Argentina-Chile-Peru atuou como mediador. Tal é ainda mais significativo, pois contrariou os interesses estadunidenses de instaurar um procedimento arbitral para o contencioso (CANDEAS, 2010).

A Segunda Guerra Mundial adicionou novas complexidades à dinâmica regional. Argentina e Brasil viram suas economias serem aquecidas pelo consumo de bens primários para alimentar os exércitos em movimento na Europa e para suprir o vácuo deixado pela produção daqueles que haviam sucumbido ao conflito (MELLO, 2002). No plano bilateral, a tentativa de aprofundamento continuava. Isso fica demonstrando pela assinatura do Tratado de Livre Comércio Progressivo, em 1941, organizado pelo chanceler brasileiro Oswaldo Aranha e pelo seu homônimo argentino, Enrique Guiñazú. O tratado já trabalhava com ideias para o estabelecimento de políticas comuns nos setores agrícola e industrial – demonstrando similaridades com o que foi visto décadas mais tarde no Mercosul. E mesmo o tratado não tendo sido ratificado pela Argentina em 1944, o Brasil já despontava como o principal exportador de bens manufaturados para o

mercado argentino.

A queda de Péron e o suicídio de Vargas abriram margem para algum tipo de novo relacionamento bilateral. Constitui-se nesse cenário o discurso mútuo do subdesenvolvimento como a principal ameaça aos Estados latino-americanos. Já sob o governo de Jânio Quadros, a cúpula de Uruguaiana³, em 1961, marcou a superação, à sua época, da rivalidade e a afirmação de um estreitamento de laços e de responsabilidades partilhadas entre os maiores Estados da América do Sul, que já tinham suas vias comerciais mais próximas após a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960 (MARIANO, 2015). Todavia, a Política Externa Independente – marcada pelo estabelecimento de relações com o mundo socialista – adotada tanto por Quadros, quanto por João Goulart, era vista como de esquerda e muito assimilada a terceira posição peronista pelos militares argentinos – que também desconfiavam de atitudes similares perpetradas pelo governo Frondizi na política externa daquele país (CANDEAS, 2010).

Assim, a história voltou a se repetir, e tanto a Argentina quanto o Brasil, que já haviam experimentado ditaduras, foram varridas pelos golpes militares patrocinados pelos Estados Unidos da América (EUA). Com políticas externas centralizadas e voltadas para as questões de segurança nacional, ambos os países se voltaram para a Guerra Fria como aliados automáticos dos EUA na defesa hemisférica. Logo, nesse sentido, há certa cooperação na prisão e contenção de perseguidos políticos. E, assim como as políticas externas desenvolvidas durante a ditadura militar brasileira migraram de aproximações a contenções nas relações com os Estados Unidos - ou, em outras palavras, do alinhamento automático ao pragmatismo - (CERVO; BUENO, 2011), as relações exteriores da Argentina se desenvolverem de forma similar (CANDEAS, 2010). Isso resultou na

busca de algum nível de parceria entre os dois países, como durante o governo Castello Branco, quando se tentou intensificar as relações comerciais, inclusive com uma malsucedida proposta de união aduaneira (CERVO; BUENO, 2011).

A partir de 1967, mesmo com o Itamaraty voltando a conduzir os rumos da política externa – o que, como assinala Candéas (2010, p. 193), deixou “a Argentina na postura de defesa das fronteiras ideológicas” -, durante o governo Costa e Silva, sinalizando um retorno ao momento pragmático da política externa, o governo militar-nacionalista do general Organía, que durou de 1966 até 1970, não permitiu qualquer condução de uma política regionalista – a exceção foi o Tratado da Bacia do Prata, firmado em 1969, que superou as discrepâncias jurídicas sobre as temáticas relativas “à navegação, alisamento, pilotagem e dragagem na área” (CANDEAS, 2010, p. 204). Algumas mudanças aconteceram posteriormente, principalmente com a derrocada argentina em relação à economia brasileira, que vivia um dos seus momentos de *boom* econômico. Tal levou a alçada de governos de despostas esclarecidos na Argentina, que tinham na via regional um ponto de necessidade e de atenção – apesar de ainda terem o Brasil como um sub-imperialista (CANDEAS, 2010; CERVO; BUENO, 2011).

A ESTABILIZAÇÃO DE RELAÇÕES BILATERAIS

Contudo, em 1979 outro *turn point* foi dado, e não somente para o bilateralismo Brasil-Argentina, mas também para o regionalismo sul-americano em si (MARIANO, 2015). A utilização das águas do rio Paraná pela Usina de Itaipu se tornou ponto de discórdia entre Buenos Aires e Brasília. Os portenhos temiam que a barragem se tornasse uma bomba hídrica que pudesse causar a inundação da capital argentina, e mais do que isso,

² Aqui residem mais um dos aspectos históricos fundacionais do processo integrativo mercosulino, pois, como destaca Candéas (2010, p. 188): “No plano bilateral, os Presidentes se comprometeram a abandonar as tradicionais desconfianças recíprocas e a política de equilíbrio de poder sub-regional, iniciando um esforço de cooperação para o desenvolvimento. Antecipando questões que viriam à tona nas décadas seguintes, Quadros propôs o aproveitamento conjunto dos recursos energéticos da Bacia do Prata e assinalou sua disposição de retirar as tropas brasileiras estabelecidas na fronteira com a Argentina e enviá-las ao interior do Brasil, onde constituiriam “focos de civilização”.

Itaipu representava a expansão econômica brasileira, portanto, uma alavanca para o crescimento acima do argentino. Após diversas rusgas diplomáticas, tanto no plano multilateral, quanto no bilateral – indo ao ponto de a questão ter sido levada à ONU, e com o Brasil atuando para isolar diplomaticamente a Argentina, colaborando com os golpes de Estado na Bolívia, no Chile e no Uruguai -, as três partes interessadas, Argentina, Brasil e Paraguai, assinaram o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979, que permitiu o aproveitamento das águas do rio Paraná para a geração de energia elétrica e, também, para uma normalização das relações entre o Brasil e a Argentina (CANDEAS, 2010; BARTHELMESS, 2016). Em paralelo, como destacam Abreu e Florência (2015) e Bartherlmess (2016), o acordo abriu caminho para o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado no ano seguinte, que basicamente dissipou a possibilidade de uma corrida nuclear no Cone Sul; enquanto pelo lado comercial, acontecia a substituição da Alalc por uma organização de cunho mais realista e baseada em acordos bilaterais, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (MARIANO, 2015).

O fim desse período é marcado pela redemocratização no Brasil e na Argentina e pela definitiva atenuação das rivalidades de cunho securitário. A Argentina, desgastada pela Guerra das Malvinas e pelos anos de ditadura, passou a sinalizar, a partir da eleição de Raúl Alfonsín, em 1983, uma dedicação maior a temática dos direitos humanos e do liberalismo econômico, enquanto suas relações exteriores eram abarcadas pelo censo da Argentina como um país-latino americano e terceiro mundista. O Brasil, dois anos depois, elegia, pelo Congresso, Tancredo Neves, que devido ao seu súbito falecimento, foi substituído por José Sarney - o primeiro presidente não-militar desde 1964 -, que concedeu uma nova atenção ao entorno regional e a pacificação de relações, preferindo bases mais sólidas para o relacionamento bilateral com a Argentina (CANDEAS, 2010; CERVO; BUENO, 2011). Esses

contextos tornaram possível uma das, se não a principal entre elas, gêneses contemporâneas do Mercosul: a Declaração de Iguaçu de 30 de novembro de 1985, com as seguintes intenções:

[...] promoção gradual da integração, aberta a outros países até a unificação do espaço econômico da América do Sul, com vistas à autossuficiência em produtos essenciais, insumos e bens de capital; cooperação para o desenvolvimento de setores capazes de gerar avanços científicos e tecnológicos; e aumento do poder político e da capacidade de negociação, institucionalizando-se o sistema de consulta bilateral (CANDEAS, 2010, p. 216).

O teor da declaração, basicamente, “ênfatisa a consolidação do processo democrático, a união de esforços na defesa conjunta dos interesses de ambos países nos foros internacionais e o aproveitamento dos recursos comuns” (MARIANO, 2015, p. 59). Ainda assim, a concretização começou somente em 1988, com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Nele, para além de uma cooperação como meio e a integração como um fim, a integração passa a ser o meio para a constituição de um espaço econômico comum - focado, principalmente, na indústria e no setor agrícola (ABREU; FLORÊNCIA, 2015).

Em 1991, o projeto bilateral fora expandido para abarcar Paraguai e Uruguai, mas, não somente isso. Devido ao contexto neoliberal, propagado pelo Consenso de Washington (MARIANO, 2015), dos anos 80 e 90, que passou a ser a regra em diversos países latino americanos, o Tratado de Assunção, em lugar de preconizar uma política industrializante e desenvolvimentista, voltou-se para uma liberalização comercial, criando o Mercado Comum do Sul, o Mercosul. E, apesar dos números pouco favoráveis de suas duas principais economias, havia otimismo político e econômico suficientes para que fosse realizado o próximo passo da integração pouco tempo depois, já que, no cenário do comércio intrarregional os números eram consideravelmente favoráveis. Em 1994, através do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul ganhou personalidade jurídica de direito

internacional, portanto, se tornando apto a aceitar novos membros e a negociar acordos comerciais com outros projetos de integração, como a União Europeia, e países terceiros (ABREU; FLORÊNCIA, 2015). Todavia, como alerta Candéas (2010), a ótica comercial não deve esconder os interesses que permeavam o processo integracionista mercosulino. Para o Brasil, tratava-se de um projeto político-estratégico, que consolidaria o entorno de paz, de segurança e de cooperação. Enquanto a Argentina, aliado a essas questões políticas, tinha no Mercosul também a oportunidade de ter ganhos de escala pelo acesso ao mercado brasileiro.

As relações bilaterais no período, apesar de breves bravatas diplomáticas quanto ao rumo da integração mercosulina e do papel do Brasil nela – a Argentina mantinha seu temor quanto a que tipos de anseios o vizinho cultivava –, se mantiverem estáveis e sem grandes sobressaltos. Após os anos 2000, com a ascensão de governos ideologicamente próximos, a natureza das relações bilaterais e regionais fora diversificada. A pungência econômica, em ambos os países, também permitiu certo otimismo (VAZQUEZ; RUIZ, 2009).

Em termos regionais, o período Lula/Dilma e os Kirchner fora de aprimoramento, com instituições sociais sendo colocadas em prática, como a criação, em 2007, do Instituto Social do Mercosul (ISM, 2020); além de certo retorno a ideia inicial de uma integração produtiva, posta em prática através da criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), suma ferramenta de redução de assimetrias entre os membros (WEILAND, 2015). Ainda nesse período, o Mercosul passou a contar com seu próprio órgão legislativo, o Parlasul, que entrou em funcionamento em 2007 com o objetivo de ser uma representatividade supranacional para os cidadãos do bloco, com representantes eleitos diretamente – algo que nunca chegara a ser completamente implementado (DRI; PAIVA, 2016).

Já a questão da segurança e da política regional fora maximizada – ainda que fora do Mercosul –, em 2004, com a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que integrou os Estados-membros do Mercosul e da Comunidade Andina em um único bloco – posteriormente, em 2008, a CASA foi transformada em União das Nações Sul-Americanas (Unasul), e que, de forma inédita no continente, tivera seu próprio braço de defesa, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que trabalhou na constituição de uma zona de paz e segurança continental e na edificação de uma identidade sul-americana de defesa (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015). Como pode se ver, esse período, para além de qualquer outro na história da América do Sul, foi de extrema vividez da integração regional, ainda que com certas discrepâncias em como articular esses diferentes processos integrativos de maneira coesa e sem sobreposições (VÁZQUES; RUIZ, 2009).

O cenário mudou a partir da crise financeira de 2008. As dificuldades globais impactaram os mercados sul-americanos. Brasil e Argentina voltaram a apresentar rugas em questões comerciais não abrangidas pelo Mercosul, muito em parte devido à alta inflacionária argentina que se configurou a partir de 2011. A crise política Paraguaia de 2012, que resultou em sua suspensão do Mercosul e na entrada da Venezuela no vácuo de poder deixado, também configuraram problemáticas que se agravariam posteriormente. Logo, os governos Dilma e Kirchner representaram para a integração sul-americana poucas novidades, sendo mais importantes pelos aprimoramentos das estruturas existentes (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2015). Contudo, a partir da eleição de Mauricio Macri na Argentina e do impeachment de Dilma no Brasil, que alçou Michel Temer como presidente do Brasil, apesar de não haver grandes turbulências, mas, na verdade, congruências recorrentes na política bilateral, o âmbito regional pareceu ser esvaziado (BARTHELMESS, 2016), com o Mercosul

³ Para mais sobre as particularidades na relação entre Estado e religião ao redor do mundo, especialmente no que tange à liberdade religiosa, espírito democrático entre fiéis, controle religioso por parte do Estado e à participação de autoridades religiosas no aparato institucional do Estado, ver: Fox (2008) e Stepan (2011).

retornando aos seus anseios da década de 90, quando predominava o objetivo comercial e econômico.

E, com a subida ao poder de Jair Bolsonaro, discursivamente avesso ao projeto regionalista, mas simpático ao governo argentino de Macri, a dinâmica mercosulina de aprofundamento pareceu realmente ameaçada (LEMOS; MORAIS; SANTOS, 2019). Todavia, a ascensão de um novo líder de esquerda na Argentina, em 2019, Alberto Fernández, trouxe novas dinâmicas à conjuntura.

Diante do exposto, podemos perceber a grande alternância de momentos dentro do Cone Sul e das relações bilaterais. Logo, fica o questionamento, por que tantos avanços e retrocessos, ao longo das décadas? As teorias, podem ter a resposta.

A INTEGRAÇÃO MERCOSULINA EM PERSPECTIVA TEÓRICA

Ao se observar a experiência latino-americana de integração regional como um todo, nota-se que ela é fortemente perpassada pela influência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948. De cunho academicista e analítico, a CEPAL tinha por objetivo inicial a elaboração de estudos, de pesquisas e de análises sobre o desenvolvimento econômico na região e como tal poderia ser auxiliado. Sua primeira ação fora na defesa da industrialização latino-americana como forma de romper a dependência econômica dos países mais desenvolvidos (ESTEVES, 2009), que, como pode-se observar na seção anterior, fora a tônica do Brasil e da Argentina durante quase todo o período pós-1950, até os anos 90.

No início dos anos 60, como parte desse bojo explicativo e analítico, a Teoria da Dependência surge como um segmento da escola de pensamento cepalina. Seu objetivo se propunha a explicar e a entender a reprodução do sistema capitalista de produção na periferia global, e como esse sistema aumentava a diferença em diversos padrões entre países e regiões. Em outras palavras, como se mantinham as relações de

dependência entre os Estados em termos de suas capacidades econômicas e produtivas. Como resume Bresser-Pereira (2010, p. 22) os autores cepalinos olhavam para o desenvolvimento industrial como “uma condição para o crescimento porque o valor agregado *per capita* é maior nas indústrias de transformação, na medida em que elas exigem mão-de-obra mais qualificada do que a agricultura ou a mineração.” A partir de uma visão mais economicista, a teoria entendia que os problemas estruturais de dependência perpassavam as relações de comércio e de mercado, mas também estavam enraizadas nas dinâmicas do capitalismo global, no fluxo de investimentos e na dependência tecnológica. Somando tal ao fator político e securitário do imperialismo das economias centrais, relegava os países latino-americanos ao subdesenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A partir disso, e mesmo antes da Teoria da Dependência, a integração regional, através de um “Mercado Comum Latino Americano”, passou a ser defendida pela CEPAL como uma forma de superar essas problemáticas e dar uma alternativa de desenvolvimento viável para a região. Contudo, tal nunca conseguiu ser posto em prática devido a diversas problemáticas, como a ausência de uma união política da região, bem como da preocupação com países menos desenvolvidos, que poderiam ser engolidos pelos gigantes regionais (ESTEVES, 2009). Tal paralelo, quando aplicado a origem do Mercosul, parece indicar as motivações de o processo ter conseguido sair do papel, pois, como argumenta Esteves (2009, p. 7), “os países do chamado ‘Cone Sul’ optaram por uma perspectiva intermediária” entre o nacional desenvolvimentismo e uma abertura comercial mais liberal. Contudo, essa primeira via, mais alinhada aos ideais cepalinos e de superação da dependência, parece ter se perdido durante os anos 90 – mesmo sendo a pedra angular da integração na América Latina – e que, após os governos de esquerda no Cone Sul – que trouxeram novamente esses ideais cepalinos à tona -, tivera uma nova derrocada para o lado mais economicista da integração. Então, por que os

governos constituintes do Mercosul optaram por abandonar cinco décadas de estudo e análise sobre o subdesenvolvimento no subcontinente, em prol de práticas que tinham suas origens, justamente, naqueles países aos quais as relações desiguais eram a regra? O que explicaria essas mudanças estruturais e de lógica integrativa?

Schmitter (1970), um ator da vertente neofuncionalista da integração regional, observando a inadequação da concepção original da teoria diante dos desenvolvimentos da Comunidade Econômica Europeia, criou seu próprio arcabouço teórico para explicar os fenômenos dos processos integrativos, a denominada teoria dos “Ciclos Decisionais Induzidos por Crises”. De forma básica, a teoria de Schmitter (1970) compreende que a melhor forma de entender como os centros regionais ganham ou perdem no nível de sua autoridade frente aos centros nacionais pré-existent é através de uma série de ciclos de decisão provocados por crises - entendendo aqui as crises como eventos e não algo necessariamente negativo.

Esses ciclos, de forma recorrente, gerados por contradições endógenas e/ou tensões exógenas ao processo de integração e aos seus membros, exigem que as autoridades nacionais e regionais revisem suas respectivas estratégias e, coletivamente, determinem se as instituições regionais serão expandidas, como forma de responder a crise, ou não. Logo, a estrutura básica desse modelo não consiste em algo contínuo ou de múltiplos contínuos, nem pressupostos de progresso cumulativo e irreversível rumo a um objetivo único. Os ciclos de tomada de decisão induzida podem envolver movimentos complexos “para cima” e “para baixo”, simultaneamente em diferentes temáticas. Várias estratégias, nacionais e regionais, podem e possivelmente serão adotadas nesse cenário, com vários resultados ou pontos finais. E seria esse processo de repetição sistemática de crises que daria dinâmica ao processo integrativo. Assim, o autor sugere que haveriam sete cenários possíveis em respostas a essas crises, conforme o Quadro 1 (anexo).

Em vez de explicarmos ponto a ponto de

cada estratégia concebida por Schmitter, acreditamos ser mais didática uma explicação baseada em cima do próprio processo integrativo mercosulino. Dessa forma podemos oferecer a real capacidade explicativa da teoria dos Ciclos Decisionais.

Do primeiro acerto de relações, entre Sarney e Alfonsín, até a construção do Mercosul, em 1991, houve um importante momento de ruptura, que, apesar de exógeno ao sistema sul-americano, reverberou por todo o mundo: a Queda do Muro de Berlim, em 1989. Como afirma Hobsbawm (2017), o colapso do mundo soviético fora visto pelos comentaristas ocidentais como o triunfo definitivo do capitalismo e da democracia. A esse passo, o triunfalismo capitalista e de ordem neoliberal, encabeçada pelo Consenso de Washington, fora adotado tanto pelo governo Menem, quanto pelo governo Collor. Assim, a primeira crise do ideal integracionista mercosulino, antes mesmo de sua concepção como instituição, e especialmente daquele ideal concebido pela CEPAL, fora dada por um efeito exógeno, que influenciara os atores nacionais e seus valores, o que, por sua vez, reverberou na forma como a instituição seria formatada, representando um *encapsulate* do Mercosul, quando mudanças marginais foram feitas no plano original, para adequá-lo à situação e aos valores nacionais.

Um segundo momento de crise pode ser observado na virada do milênio e na ascensão de governos à esquerda do espectro ideológico. As crises financeiras pelos quais passaram os países sul-americanos na segunda metade da década 90, o *superávit* das *commodities* nos primeiros anos do milênio e a subida ao poder de governantes que divergiam do modelo estabelecido durante os anos 90 refletiram na condução do processo integrativo, representando crises tanto para os atores nacionais, que tiveram que adaptar suas estratégias e valores, quanto para a estrutura regional, que passou a ser constrangida pelas crises e a ser exigida de novas formas a partir dos governos de esquerda. Aquilo que fora exclusivamente comercial, passou por um

processo de *spillover*, quando os atores nacionais passaram a se comprometer mais com o Mercosul, enquanto o processo de integração regional passou a integrar mais áreas ao seu escopo, como as questões sociais (VAZQUEZ; RUIZ, 2009). Foi um retorno ao desenvolvimentismo e aos ideais cepalinos do desenvolvimento industrial, da proteção das produções nacionais e do papel do Estado na economia.

Como destacam Vazquez e Ruiz (2009), houve alguns problemas nesse período, como a definição de como se daria a representatividade no Parlasul, além de dificuldades para a adesão de novos membros. Podemos classificar essas várias pequenas crises internas como um momento de *Muddle-about*, em que as temáticas foram deixadas para as burocracias, dando lugar na agenda das lideranças regionais para pontos nos quais o avanço através do *spillover* era mais fácil, como o entendimento de uma maior participação da sociedade civil na instituição, ainda que sem um real poder deliberativo. Esse modelo integrativo perpassado pelo *spillover* duraria, basicamente, até o *impeachment* de 2016 no Brasil e as eleições de Macri na Argentina. E, mesmo que o Mercosul tenha passado por sua própria crise, com a suspensão do Paraguai, a integração não fora paralisada, mas respondeu à crise seguindo suas próprias normas institucionais e fazendo avanços ao adicionar um novo membro ao seu escopo, o que se aproxima do que podemos entender como um *encapsulate*.

Entretanto, a ascensão de novos governos de direita, e, principalmente, a partir do governo Bolsonaro, representaram um retorno a tônica do Mercosul mais comercial – que, por mais que houvessem outros três membros para contrabalancear tal ação, a Argentina e o Paraguai já estavam mais alinhados com essa mesma tônica, sobrando pouca resistência dentro do projeto mercosulino -, o que pode ser representado pelo abandono da ideia de eleições diretas para o Parlasul em 2019 (MOLINA, 2019) -, o que, observando-se Schmitter (1970), configura-se como um *Spill-back*, pois há um retorno a uma lógica anterior de integração e um esvaziamento

do Mercosul de outras áreas temáticas.

Ainda assim, as mudanças de rumo na Argentina, em dezembro de 2019, podem representar uma nova fase de crise para o Mercosul. Contudo, sem podermos, por enquanto, ter o olhar do afastamento histórico, far-se-á necessária uma análise conjuntural da Argentina e do Brasil como forma de prospectar o futuro do bloco.

AS LIDERANÇAS DA ARGENTINA E DO BRASIL E O FUTURO DO MERCOSUL

Para além de rusgas diplomáticas no entorno de questões comerciais, nunca mais houve qualquer sinal de inimizade aos níveis do que foi visto nos dois séculos anteriores a fundação do Mercosul. No entanto, o que aconteceu desde 1991 foi uma sucessão de governos similarmente ideológicos ou com algum mínimo de compromisso na manutenção do Mercosul e com as boas relações bilaterais. As eleições de Jair Bolsonaro e de Alberto Fernández parecem representar uma ruptura. Isso coloca em xeque o futuro do Mercosul, bem como de que tipo de relacionamento bilateral e regional pode se esperar para os próximos anos. Uma análise de cada presidente, suas falas e atos direcionados ao projeto mercosulino e ao país vizinho pode dar algumas respostas sobre que futuro se avizinha para os dois países.

A VERTENTE CONCISA: O MERCOSUL DE JAIR BOLSONARO

Como descreve Casarões (2019), Bolsonaro representou, ainda como candidato à presidência, uma candidatura que se debruçou sobre o desenvolvimento nacional por meio da reestruturação da identidade internacional do Brasil, aproximando o país dos ditos desenvolvidos e democráticos, e tal aproximação seria feita, principalmente, com fins comerciais e de transferência tecnológica. Em seu discurso havia um forte repúdio ao que foi desenvolvido durante os governos do Partido dos Trabalhadores,

marcados por uma estratégia de aproximação sul-sul. O interesse de Bolsonaro estava – e, de muitas formas, ainda está – em aproximações de cunho mais ideológico com países como EUA, Israel e Itália. É importante notar que esse discurso, para além do presidencialista, era aventado, em maior ou menor medida, pelos seus cinco pilares de apoio: a bancada ruralista, a bancada evangélica; o grupo formado por militares e pela bancada da segurança pública, o grupo econômico; e, por fim, o grupo orbitante ao próprio presidencialista e ao autointitulado filósofo Olavo de Carvalho.

Em termos de regionalismo e do Mercosul, Bolsonaro foi amplamente aversivo ao projeto mercosulista, mesmo antes de se quer ser candidato. Em 2017 escreveu “Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo!” (BOLSONARO, 2017). Seu filho, Eduardo Bolsonaro, deputado federal reeleito no mesmo pleito que elegeu o pai presidente e que ocupou o cargo de presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados, também defendeu a retirada brasileira do Mercosul, aproveitando o contexto da saída do Reino Unido da União Europeia (CASARÕES, 2019). No programa de governo de Jair Bolsonaro, já efetivado como candidato à presidência, apesar de não mencionar o Mercosul, há um desejo – apesar de não ser trabalhado ou detalhado – de aprofundar a integração com os demais países latino-americanos, desde que estivessem livres de ditaduras. Em paralelo, há a ênfase nas relações e nos acordos de natureza bilateral (PSL, 2018).

Já no segundo turno, despontando como o favorito a ganhar o pleito, Jair Bolsonaro entrou em contato direto com os presidentes da Argentina e do Paraguai, Mauricio Macri e Mario Abdo Benítez, respectivamente, além de aventar a possibilidade de uma aproximação com o presidente do Chile, Sebastián Piñera, formando o que poderia ser uma aliança de governos de direita liberal – que mais tarde se configuraria no Prosul (CASARÕES, 2019; SARAIVA; SILVA, 2019). Já na presidência, o único grande avanço em termos

do Mercosul foi a conclusão do acordo com a União Europeia, que foi, durante os seis primeiros meses do governo Bolsonaro, buscado com um enorme afinho pela chancelaria brasileira. Como destacam Saraiva e Silva (2019), a partir desse sucesso do campo econômico – já que se tratava de um acordo negociado desde os anos 90 – o objetivo seria tornar o Mercosul mais austero, ao ponto de não limitar a atuação internacional de seus membros.

É importante notar que os discursos antiglobalista e antirregionalista – perpassado pela ideia de que a globalização e o regionalismo eram projetos da esquerda internacional – de Bolsonaro também se dirigiram aos demais países da América do Sul que haviam experimentando governos de esquerda, como no caso da Argentina. Sobre o país portenho, o já presidente realizou declarações abertas sobre as eleições presidenciais que ocorreriam naquele país em outubro de 2019. Disse que as relações bilaterais não poderiam voltar a corrupção do passado, na busca desenfreada pelo poder. Também disse que contava com o povo argentino para que um candidato de centro-direita fosse eleito – no caso, Mauricio Macri, candidato derrotado naquele pleito. Além disso, falou abertamente das possíveis relações bilaterais dúbias durante os governos de Lula e Kirchner (ARMENDÁRIZ, 2019).

Diante a expressiva votação de Alberto Fernández no primeiro turno do pleito argentino, o presidente Bolsonaro se utilizou de expressões como “esquerdalha” e “bandidos de esquerda”. Tal foi amenizado por parte da cúpula diplomática do governo e pelo vice-presidente brasileiro, Hamilton Mourão, que colocaram a parceria estratégica entre os dois países acima das disputas ideológicas. Todavia, Bolsonaro voltou a se dirigir contra Fernández após a confirmação da vitória desse último, já que o novo presidente argentino defendeu abertamente a liberdade do ex-presidente Lula da Silva. O presidente colocou que Fernández havia feito uma afronta à democracia brasileira e de que a Argentina havia escolhido mal seu presidente. Ao lado de Bolsonaro, o então chanceler brasileiro, Ernesto

Araújo, declarou que as forças do mal estariam celebrando a vitória de Fernández. A própria perspectiva do Mercosul ficou ameaçada, já que o presidente Bolsonaro solicitou uma avaliação sobre o futuro do bloco a partir daquele momento, quando a ala ideológica defendeu a reversão da participação brasileira, enquanto a ala mais pragmática aventou contra um posicionamento precipitado (SARAIVA; SILVA, 2019).

De forma prospectiva, a única coisa que parece poder manter o Brasil como um Estado membro do Mercosul, pelo menos da forma como tem se mantido desde os anos 90, é a ala pragmática, representada por alguns diplomatas e pelos militares, que conseguem observar os ganhos estratégicos, políticos e comerciais da permanência brasileira no bloco. Jair Bolsonaro, como figura pessoal, já demonstrou sua completa insatisfação com o bloco e um forte desejo de abandoná-lo. A perspectiva comercial do Mercosul é a única palpável à Bolsonaro, e tal é fato, pois, na nota divulgada pelo Ministério de Relações Exteriores brasileiro sobre o primeiro encontro entre ele e o presidente argentino, a questão fora tratada a partir do “aperfeiçoamento do Mercosul e nas negociações comerciais do bloco com outros parceiros” (BRASIL, 2020). Durante a reunião de cúpula dos líderes do bloco, em dezembro de 2020, Bolsonaro declarou que as discordâncias entre os países do Mercosul deviam ficar de lado, já que isso pertenceria a um passado já superado, todavia, declarou ainda que o Mercosul atuou com flexibilidade e pragmatismo e defendeu que isso seja mantido no próximo ano, denotando novamente a ideia de uma integração regional flexível (MAZUI, 2020).

Assim o cenário que se desenha, diante de uma possível predominância brasileira no bloco, é de abandono gradual de outras áreas temáticas fora do comércio, o que encontraria pouca resistência diante dos outros membros, já que uma saída do Brasil do bloco seria muito mais destrutiva. O Mercosul regrediria ao passo de poder ser comparado a uma zona de livre comércio e com uma baixíssima capacidade de gerenciamento por parte dos seus membros. À

exceção de uma aposta no Mercosul como parte de um projeto de recuperação econômica no pós-pandemia do Coronavírus (CHABAY, 2020), parece haver pouco espaço para o regionalismo mercosulista na agenda de Bolsonaro. Enquanto as relações com a Argentina, considerando a continuidade de um governo não convergente ao brasileiro, poderá ser esperado um relacionamento bilateral marcado pelo afastamento e pela impossibilidade de qualquer tratativa mais personalista.

A VERTENTE CONCILIATÓRIA: O MERCOSUL DE ALBERTO FERNÁNDEZ

Alberto Fernández foi eleito a partir de uma coalização consideravelmente heterogênea de atores e de posições. A principal figura da oposição à Mauricio Macri - que estava desgastado diante dos resultados econômicos pouco favoráveis a uma reeleição -, Cristina Kirchner, se via diante de altos índices de rejeição e de falta de apoio do peronismo, pontos que poderiam fazê-la perder a eleição em um eventual segundo turno. Com isso, Cristina anunciou que seria candidata a vice-presidência por uma chapa encabeçada por Alberto Fernández, com quem já tinha tido rugas políticas, mas que ocupou o cargo de chefe do Gabinete de Ministros da Argentina durante os governos Kirchner. Com esse movimento, abriu-se margem para Fernández conquistar o apoio peronista ao Partido Judicialista, conseguindo se confirmar como uma liderança alternativa ao projeto de Macri. Com o fracasso econômico macrista e o peronismo sob um único nome, Alberto Fernández conseguiu vencer as eleições já no primeiro turno (PEREIRA; FRANZONI, 2020).

Ainda durante a campanha, Fernández se encontrou com líderes da esquerda latino-americana, incluindo uma visita na prisão ao ex-presidente Lula da Silva. Em paralelo, a própria existência de Cristina como vice-presidenta já denotava que a plataforma da política externa se daria no entorno de uma agenda progressista e orientada para a autonomia nacional e regional, abrindo mão da visão mais economicista e

neoliberal do governo Macri. Neste sentido, a plataforma judicialista tinha em suas vontades externas o anseio pela revitalização dos mecanismos regionais, incluindo o Mercosul – considerado um espaço regional abandonado (DOMINGUEZ, 2020) –, gestados nos governos Kirchner (PEREIRA; FRANZONI, 2020).

Mesmo com os ataques sofridos a partir da cúpula do governo Bolsonaro, Fernández, em seu discurso de posse, declarou que era necessária a construção de uma agenda ambiciosa, criativa e inovadora com o Brasil, e que considerasse aspectos estratégicos e produtivos, e que tal deveria ser feito com base no histórico de boas relações e acima de qualquer diferença de pensamento que os governos presentes tivessem. O Mercosul também foi citado, defendendo o robustecimento do bloco e colocando em evidência a dimensão social que o Mercosul ganhou a partir de 2003 (ARGENTINA, 2019).

Em 24 de abril de 2020, poucos meses após a subida de Fernández ao poder, o governo argentino comunicou aos seus pares no Mercosul que o país deixaria de participar das negociações comerciais em curso, bem como de futuras negociações – o que, portanto, não incluiria o acordo com a União Europeia, firmado já em 2019 –, argumentando sobre a incerteza do cenário internacional devido ao alastramento da pandemia de COVID-19, e da própria situação delicada da economia argentina, sendo, portanto, imprudente um avançar das negociações. Porém, alguns dias depois, a decisão foi revista e a Argentina voltou à mesa de negociação. Não obstante, tal ação abriu margem para a discussão sobre o que esperar do futuro do Mercosul (ALBERTONI, 2020; DOMINGUEZ, 2020).

Nesse sentido, parece haver certa confusão na política externa portenha, em um cenário assimilado ao que se pode ver no Brasil. Como argumentam Pereira e Franzoni (2020), Fernández enfrenta o desafio interno de construir equilíbrios entre as coalizões e apaziguar as tensões entre as diferentes pretensões que se debruçam sobre a sua política externa. E tal implica, diretamente, sobre como o governo argentino vê o Mercosul.

Esta tentativa de equilibrar as forças internas é impressa no bloco mercosulino, ao passo que Fernández busca uma postura mais conciliatória, não somente diante do Brasil, mas também diante do Paraguai e do Uruguai, que também experimentam governos liberais. E que, caso tal postura não fosse adotada, poderia travar ou até mesmo dissolver o bloco (DOMINGUEZ, 2020). No entanto, como aponta Chabay (2020), tal cenário pode mudar a partir da troca da presidência pro-tempore, que passou do Paraguai para a Argentina, em dezembro de 2020. Fernández, ao lado de seu homônimo Luis Arce, eleito presidente da Bolívia, discutiram a intenção de ver o país andino como membro definitivo do Mercosul – adesão que só falta ser aprovada pelo parlamento brasileiro. Além disso, a ideia de uma política externa pragmática pode ameaçar o próprio acordo União Europeia – Mercosul, já que esse pragmatismo levaria a Argentina a aumentar o comércio regional e a levantar suas barreiras protetivas.

Contudo, a pandemia não permitiu que sua agenda maturada durante a campanha e durante os primeiros meses de governo se desenvolvesse no âmbito de Mercosul, o que a deixou menos visível do que a rejeição de Bolsonaro ao bloco. Ainda assim, o cenário previamente delineado parece representar um rumo para o Mercosul sob um mandato argentino. Entre a conciliação e o retorno a um Mercosul mais politizado, o cenário prospectivo para o Mercosul sob a liderança de Fernández é formado de tentativas. Uma tentativa de trazer aspectos mais políticos ao bloco, com a adesão de um governo ideologicamente mais próximo ao seu, a Bolívia, e de uma nova concertação em torno da cooperação regional. Ao mesmo tempo, haveria a contínua tentativa de conciliar o ideal de uma Argentina mais protetiva à sua indústria com os anseios mais comerciais de Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Quanto às relações bilaterais, a postura de Fernández, que vem sendo pragmática até o momento, deverá se manter assim. Ter o Brasil como um antagonista seria um percalço desnecessário para um país fragilizado economicamente, e que precisa do

projeto regionalista para se manter competitivo dentro dos mercados menores da região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo centrara-se em discorrer sobre o futuro do Mercosul a partir de uma análise conjuntural dos governos de Bolsonaro e Fernández. A Declaração de Iguaçu que representou a pedra angular do que viria a ser o Mercosul e a perspectiva de integração regional desenvolvida ali, parecem distantes diante das perspectivas distintas entre os dois países na atualidade. Para atingir o objetivo delineado, utilizou-se de um breve contexto histórico das relações entre o Brasil e Argentina, bem como do próprio processo mercosulino, a partir de Candeas (2010), bem como dos pressupostos da Teoria da Dependência e das bases desenvolvidas pela Teoria dos Ciclos Decisionais Induzidos por Crises de Schmitter (1970).

Percebeu-se, todavia, que a incerteza parece ser a tônica do Mercosul daqui em diante, enquanto as relações bilaterais entre o Brasil e a Argentina parecem ser levadas a um contencioso de animosidade e de relações pragmáticas. Contudo, como observara-se na história das relações entre esses dois países, a inimizade e a desconfiança foram a regra desde a formação dos Estados, não a exceção. O momento de cooperação iniciado em 1979, que culminaria no Mercosul, foi único em suas dimensões durante todo o histórico das relações entre os dois países sul-americanos. E, mais importante, tal oportunidade de cooperação foi gerada a partir de uma crise no relacionamento de ambos. Logo, tendo em consideração as postulações de Schmitter, reside aí a oportunidade para um avanço, mas, igualmente, para um retrocesso.

Se entre rumos mais próximos dos ideais cepalinos, como a gosto de Fernández, ou caminhos para um neoliberalismo irrestrito, mais próximo aos anseios de Bolsonaro, o que se desenha para o Mercosul reside entre o dinamismo e a estagnação, ou ainda a ruptura. Se Fernández conseguir se valer de seu pragmatismo

para gerenciar a integração mercosulina para rumos similares aos dos anos 2000, poderá liderar o Mercosul em uma nova fase de aprofundamento da integração, ainda que mais comedida, já que teria que lidar com outros três Estados não tão dispostos a se investirem numa integração mais forte. Já se a visão de Bolsonaro prevalecer, acompanhada pelas óticas do Paraguai e do Uruguai, o Mercosul será reduzido e atomizado, fazendo de sua vertente comercial o centro da integração e sua única motivação de existência.

A pandemia do coronavírus congelou e, até certo ponto, impossibilitou qualquer grande desenvolvimento regional no ano de 2020. Do mesmo modo, a cúpula de 2021, que marcou o aniversário de 30 anos do Mercosul terminou com ânimos acirrados, mostrando fissuras entre os Estados-membros, alcançando seus 30 anos em um dos seus pontos mais críticos. Porém, a retomada deverá ser feita em algum momento futuro, e o Mercosul voltará à mesa de debate. Continuar acompanhado tais desenvolvimentos é essencial para a prospecção de cenários. Talvez a pandemia, aliada às tensões entre Fernández e Bolsonaro, se torne um ponto chave para o futuro do Mercosul e para que tipo de integração ele fluirá: se de uma integração forte, baseada na cooperação para a superação de uma crise sistêmica, ou o retrocesso a um projeto menos ambicioso. O futuro do Mercosul, parece, mais do que nunca, estar nas mãos de seus líderes.

REFERÊNCIAS

ABREU, Sergio; FLORÊNCIA, Lima. **Trajatória do MERCOSUL e Mudança de Paradigmas e de Posições da Política Externa Brasileira: Começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

ALBERTONI, Nicolás. El futuro posible del Mercosur: Ni refundación, ni desaparición. Modernización que lo acompañe a los tiempos actuales. **Diálogo Político**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3gLOVBx>. Acesso em: 03 dez. 2020.

ARGENTINA. Alberto Fernández (2019 - : Alberto Fernández). **Discurso de posesion del presidente Alberto Fernández**. Buenos Aires, 10 dezembro 2019. Disponível em: <https://bit.ly/34b1I9E>. Acesso em: 05 dez. 2020.

ARMENDÁRIZ, Alberto – Jair Bolsonaro: “La Argentina y Brasil no pueden volver a la corrupción del pasado. **La Nación**, 1º jun. 2019 Disponível em: <https://bit.ly/2Ki5TJM>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BARTHELMMESS, Eugenia. As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguaçu. **Cadernos de Política Exterior**, v. 3, p. 27-43, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3gLu9Qt>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **[Sobre o Mercosul]**. 25 ago. 2017. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://bit.ly/2Kpzp01>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Videoconferência entre os Presidentes Jair Bolsonaro e Alberto Fernández**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37fELUX>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As Três Interpretações da Dependência. **Perspectivas**, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2Lt3OuZ>. Acesso em: 17 out. 2020.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do futuro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. **Pensamiento Propio**, n. 24, p. 231–274, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3qSPIJ9>. Acesso em: 25 nov. 2020.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011.

CHABAY, Ezequiel M. Alberto y Bolsonaro pujan

por imponer sus modelos del Mercosur: “Patria Grande” o libre comercio recargado. **El Cronista**, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3oULs4O>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DOMINGUEZ, Juan Jose. Alberto Fernández: “Volver a potenciar el Mercosur”. **Chequeado**, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/37g0bB7>. Acesso em: 13 dez. 2020.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 31-48, mar. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3glfs0C>. Acesso em: 02 nov. 2020.

ESTEVES, Thiago de Jesus. Da Cepal ao Mercosul: origens e significado da integração regional na América Latina. In: Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009, Buenos Aires, 27. **Anais [...]**. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2WiEhXv>. Acesso em: 20 out. 2020.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ISM. Instituto Social do Mercosul. In: **Instituto Social del Mercosur**. 2020. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/es/institucional/acerca-del-ism/>. Acesso em: 14 out. 2020.

LEMOES, T. D. D.; MORAIS, L. A. M.; SANTOS, E. P. A. Análise de Política Externa do Governo Bolsonaro: Desafios e possibilidades. In: Fórum Estadual de Relações Internacionais, 2019, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: IntegRI, 2020. Disponível em: <https://integri.com.br/ferisp/ferisp-2019/>. Acesso em: 03 nov. 2020.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: Um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MAZUI, Guilherme. Ao Mercosul, Bolsonaro diz

que divergências ficaram no passado e fala em atuar com 'pragmatismo'. **G1**, 16 dezembro 2020. Disponível em: <http://glo.bo/3nr7RW7>. Acesso em: 20 dez. 2020.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Brasil e Argentina em Perspectiva Histórica. **Perspectivas**, v. 24, n. 25, p. 131-143, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3nit05s>. Acesso em: 08 ago. 2020.

MOLINA, Federico Rivas. Mercosul suspende a eleição direta dos deputados de seu Parlamento. **El País**, 16 abril 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2PdLncv>. Acesso em: 20 set. 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; SILVEIRA, Isadora Loreto da. De Lula a Dilma: Mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul? **Revista de Estudos Internacionais**, v. 6, n. 2, 2015. p. 134-159. Disponível em: <https://bit.ly/3gNKRif>. Acesso em: 25 set. 2020.

PEREIRA, Matheus de Oliveira; FRANZONI, Marcela. Los Límites del Progresismo: La política exterior de Argentina y México hacia América Latina. **Revista NEIBA – Cadernos Argentina – Brasil**, v. 9, 2020, p. 01-23. Disponível em: <https://bit.ly/3nkXLqB>. Acesso em: 10 dez. 2020.

PSL – Partido Social Liberal. **O Caminho da Prosperidade**: Proposta de Plano de Governo. Partido Social Liberal, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/384Hake>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SARAIWA, Miriam Gomes; SILVA, Álvaro Vicente Costa. Ideologia e Pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, dez. 2019. p. 117-137. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n64/n64a08.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, Wisconsin, vol. 24, n. 4, 1970. p. 836-868. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706154?seq=1>. Acesso em: 25 nov. 2020.

VAZQUEZ, Mariana; RUIZ, José Briceño. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois. **Nueva Sociedad**, dezembro 2009. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/o-mercosul-na-epoca-de-lula-e-kirchner-um-balanco-seis-anos-depois/>. Acesso em: 13 mai. 2021.

WEILAND, Cristhofer. O papel econômico e político do Mercosul como estratégia para a inserção internacional brasileira. In: **Estudos Internacionais**, v. 3 n. 1 jan-jun 2015 p. 93-114. Disponível em: <https://bit.ly/3fkD6Ox>. Acesso em: 15 out. 2020.

ANEXOS

Quadro 1: Cenários Possíveis de Resposta da Integração diante de uma Crise

ESTRATÉGIAS	DEFINIÇÃO
<i>Spillover (transbordamento)</i>	Aumenta a participação e o nível de compromisso (ou lealdade) de um ator concomitantemente. Há um avanço na integração.
<i>Spill-around (derramamento)</i>	Aumenta apenas a participação, mantendo estabilizado o nível de indiferença quanto ao processo integrativo. Ou seja, há um avanço, mas a integração continua em segundo plano.
<i>Buildup (acumulação)</i>	Há concordância quanto ao aumento da autonomia e da capacidade decisória do organismo internacional, mas há negação quanto a sua entrada em novas áreas.
<i>Retrench (redução)</i>	Aumenta o nível de deliberação em conjunto, mas retira as instituições de certas áreas.
<i>Muddle-about (confusão)</i>	Deixa os burocratas do organismo debaterem, sugerindo e expondo diversas questões. Contudo, retira parte de sua capacidade de alocar valores.
<i>Spill-back (vazamento)</i>	Há o retrocesso no nível e no escopo da autoridade, com a possibilidade de retornar à situação de antes da integração.
<i>Encapsulate (encapsulamento)</i>	Responde a crise com modificações marginais.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Schmitter (1970, p. 846)