

OIKOS

**Revista de
Economia Política
Internacional**

Oikos volume 20, n. 3 • 2021

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos

2. Economia brasileira - América Latina



instituto de economia

**PEPI – Pós-graduação em
Economia Política Internacional**

Rio de Janeiro | Volume 20, n.3 • 2021

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)

Alba Bruna Barbosa Boaventura | Amanda Orguim Simioni | Bruno Do Val | Dominique Marques de Souza | Felipe Gusmão Carioni Fernandes | Fernando Silva Azevedo | Ítalo Barreto Poty | Marcus Vinicius da Silva Tavares | Matheus de Freitas Cecílio | Pedro José Aquino Martinez | Ricardo da Silva Gomes | Sheylla Karolynne Costa Lima | Thiago Ferreira Moreira D'Amato

Conselho Editorial | Editorial Board

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Eric Helleiner (Universidade de Waterloo, Canadá) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (PEPI-IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Marcos Costa Lima (UFPE) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (em memória)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

Alexandre Fuccille | Angélica Saraiva Szucko | Angelo Raphael Mattos | Bruno Theodoro Luciano | Cairo Gabriel Borges Junqueira | Camilla Silva Geraldello | Carlos Eduardo Siqueira | Carlos Eduardo Martins | Daniela Cristina Comin Rocha | Flávio Contrera | Hermes Moreira Júnior | Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini | Jales Dantas da Costa | Leonardo Granato | Livia Peres Milani | Marina Scotelaro de Castro | Milton Carlos Bragatti | Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos | Pedro Lucas Dutra Salgado | Regiane Nitsch Bressan | Robson Coelho Cardoch Valdez | Tomaz Espósito Neto

Produção editorial

Tikinet

As posições expressas em artigos, ensaios ou qualquer outro trabalho assinado, são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

NOTA DOS ORGANIZADORES 05

ARTIGOS

- Capital transnacional y disputa hegemónica en el Mercosur: una aproximación crítica desde la Economía Política Internacional
Jorge Damián Rodríguez Díaz 09
- Regionalismo inercial: contribuições da Cultura Política e da Economia Política Internacional para a compreensão do Mercosul
Sofia Isabel Vizcarra Castillo e Nadia Barbacovi Menezes 32
- A Diplomacia do Mito Conspiratório: anti-globalismo vs pragmatismo na Política Externa de Bolsonaro para a integração Sul-Americana
Diego Trindade D'Ávila Magalhães e Laís Forti Thomaz 52
- A estratégia “kamikaze” bolsonarista: perspectivas sobre as relações do Brasil com a China e com o Mercosul
Marcelo de Moura Carneiro Campello 74
- Desenvolvimento com justiça social no Mercosul: os propósitos do Tratado de Assunção e a experiência em tempos de “onda rosa”
Camila De Mario, Regina Laisner, Guilherme Ferreira e Paula Pavarina 94
- A trajetória da participação social no Mercosul: o impasse entre sociedade civil e Estado nos últimos trinta anos
Lucas Ribeiro Mesquita 114
- Trinta anos de integração produtiva do setor farmacêutico: uma miragem ou uma possibilidade?
Lia Hasenclever, Eduardo Manhães e Caroline Miranda 133

ORGANIZERS' NOTE 05

ARTICLES

Transnational capital and hegemonic dispute in Mercosur:
a critical approach from the perspective of
International Political Economy
Jorge Damián Rodríguez Díaz 09

Inertial Regionalism: contributions from Political Culture and
International Political Economy for understanding Mercosul
Sofia Isabel Vizcarra Castillo e Nadia Barbacovi Menezes 32

The Conspiracy-Myth Diplomacy: anti-globalism vs
pragmatism in Bolsonaro's foreign policy for
South American integration
Diego Trindade D'Ávila Magalhães e Laís Forti Thomaz 52

The bolsonarista "kamikaze" strategy: perspectives on Brazil's
relations with China and with Mercosur
Marcelo de Moura Carneiro Campello 74

Development With Social Justice In Mercosur:
The Purposes Of The Treaty Of Asuncion And The
Experience In Times Of The "Pink Tide"
Camila De Mario, Regina Laisner, Guilherme Ferreira e Paula Pavarina 94

The trajectory of social participation in Mercosur: the impasse
between civil society and the State in the last thirty years
Lucas Ribeiro Mesquita 114

Thirty Years of Productive Integration in the
Pharmaceutical Sector: a Mirage or a Possibility?
Lia Hasenclever, Eduardo Manhães e Caroline Miranda 133



Nota dos organizadores | Organizers' note

Dossiê: 30 anos do Mercosul

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) conformou um novo subsistema regional. Criado em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, ele representou uma reação criativa do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai às transformações sistêmicas em curso desde meados da década de 1980 no capitalismo histórico. No momento de sua criação, dois fatores foram decisivos: no plano geopolítico, a Iniciativa para as Américas, lançada em junho de 1990 pelo executivo dos Estados Unidos; e no plano geoeconômico, o aprofundamento da “segunda onda do regionalismo”.

O Mercosul inovou em relação às tentativas anteriores de integração na região ao ser pensado como espaço para a formulação de novas estratégias de desenvolvimento, instituiu uma Tarifa Externa Comum e dotou-se de uma personalidade jurídica internacional, permitindo aos seus integrantes realizarem discussões conjuntas nos fóruns internacionais. Nessas três décadas, o Mercosul tornou-se um dos principais processos de integração regional da América Latina.

As sucessivas crises econômicas ao longo dos anos 1990 (México, Ásia, Rússia, Brasil, Argentina) debilitaram as relações entre os sócios do Mercosul. Em sua primeira década de existência, o ano de 1999 pode ser considerado um dos mais críticos para o acordo regional devido a abrupta desvalorização do real. Temendo uma avalanche de produtos brasileiros, o governo argentino recorreu a mecanismos protecionistas, violando assim parte do acordo que instituiu o Mercosul. A situação piorou para o acordo regional quando a Argentina entrou em profunda crise econômica e social, durante o curto governo do presidente Fernando de la Rúa em 2000.

A segunda década do Mercosul transcorreu em grande parte sob os governos da chamada onda progressista e dos primeiros anos do super ciclo das *commodities*. As expectativas eram de que o processo de integração pudesse avançar uma vez que as políticas externas desses governos, sobretudo, do Brasil e Argentina, sublinhavam a importância de se fortalecer a integração regional para além da dimensão econômica-comercial. Foi nesse período que se instituiu o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), para mitigar as assimetrias; lançou-se as bases para a participação social e o regionalismo aberto perdeu impulso, entre outros. No entanto, considerando os objetivos do Tratado de Assunção (1991), tais como a coordenação de políticas macroeconômicas, a livre circulação de capitais, pessoas e mercadorias, a agenda do Mercosul avançou pouco nesses compromissos.

Após a crise de 2008, a presença chinesa ampliou-se na região e os Estados Unidos sob a liderança de Barack Obama (2009-2017), engajaram-se em dois mega-acordos (TPP e TPIP). Em 2011 foi criada a Aliança do Pacífico e em 2014 a crise econômica abateu-se sobre as principais economias da região. Com a eleição de Mauricio Macri em 2015 na Argentina e a eleição de Bolsonaro no Brasil em 2018, a agenda neoliberal se fortaleceu. Ambos governos passaram a apostar na finalização das negociações do acordo com a União Europeia como meio para projetar suas políticas internas. O Brasil, ao buscar o alinhamento incondicional com os Estados Unidos, acabou por relegar o processo de integração a um lugar menor em sua agenda externa.

No entanto, ao completar trinta anos, o balanço do Mercosul é positivo. O desencontro entre as políticas externas dos seus países gera impasses na agenda do acordo regional e conflitos entre os seus membros. A publicação deste Dossiê sobre os 30 anos do Mercosul pela Oikos visa contribuir para o entendimento de alguns desses conflitos, mas também busca analisar outras dimensões do processo de integração regional.

O artigo de Jorge Damián Rodríguez Díaz “Capital transnacional y disputa hegemónica en el Mercosur: una aproximación crítica desde la economía política internacional” analisa o papel do capital transnacional na origem e institucionalização do Mercosul tendo a indústria automobilística como estudo de caso.

O artigo de Sofia Isabel Vizcarra Castillo e Nadia Barbacovi Menezes fecha o dossiê. Em “Regionalismo inercial: contribuições da Cultura Política e da Economia Política Internacional para a compreensão do Mercosul”, as autoras propõem um modelo de estudo do regionalismo, tendo como base o Mercosul, a partir da Economia Política Internacional e da Cultura Política. O resultado é a construção de um modelo de estudo do regionalismo a partir de três dimensões analíticas apresentadas: i) Desenho institucional; ii) Proposição da Economia Política Internacional; iii) Cultura Política Regional, com ênfase nos aportes teóricos das duas últimas. Esse modelo de análise aplicado ao estudo de caso – Mercosul – sugere como resultado um regionalismo inercial.

A política externa de Bolsonaro para a região é analisada por Diego Trindade d’Ávila Magalhães e Laís Forti Thomaz em “A Diplomacia do Mito Conspiratório: anti-globalismo vs pragmatismo na Política Externa de Bolsonaro para a integração Sul-Americana”. Para eles, no debate sobre o papel da integração sul-americana, a maioria dos estudiosos e atores políticos que vêm tomando e / ou influenciando as decisões de política externa no Brasil considerou a integração regional um instrumento para alcançar os interesses pragmáticos brasileiros. No entanto, os formuladores da política externa brasileira de Jair Bolsonaro, entre 2019 e o início de 2021, não se envolveram nas questões práticas desse debate, enterrando a Unasul e pode ter desagradáveis consequências para o Mercosul. Por que e como a Diplomacia do Mito Conspiratório de Bolsonaro afetou a integração sul-americana? O trabalho discute como as iniciativas de integração sul-americanas contribuem para os interesses pragmáticos brasileiros em matéria de autonomia, desenvolvimento e segurança. Baseia-se no conceito de comunidade epistêmica e comunidade de política externa no Brasil para explicar o apoio anterior do país à integração regional e as contradições das relações exteriores brasileiras sob o governo de Bolsonaro.

As relações Brasil-China-Mercosul é discutida por Marcelo de Moura Carneiro Campello em “A estratégia “kamikaze” bolsonarista: perspectivas sobre as relações do Brasil com a China e com o Mercosul”. De acordo com o autor, a estratégia “kamikaze” bolsonarista é uma narrativa discursiva de caráter sinofóbico que pode influenciar a busca por outros mercados pela China, o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009. Tal estratégia também envolve a marginalização do Mercosul pela agenda político-econômica brasileira nos últimos anos. A partir de uma breve crítica sobre o denominado fenômeno bolsonarista e pelas questões que envolvem o incremento do “apetite” chinês pelas *commodities* brasileiras, pretende-se discutir as motivações e

os riscos da acentuação da dependência econômica nacional em relação à China, sobretudo em tempos marcados por sucessivos ataques por parte da gestão Bolsonaro. O artigo também analisa os impactos da falta de um projeto de Estado brasileiro no tocante a uma política industrial que incentive a competitividade das empresas do país no mercado interno e no próprio Mercosul, inclusive para afastar a concorrência chinesa, e refletir sobre as múltiplas consequências da perda de influência geopolítica e geoeconômica do Brasil frente aos vizinhos do Mercosul, o espaço de atuação mais relevante da política externa e dos setores econômicos mais modernos do país.

Em “Desenvolvimento com justiça social no Mercosul: os propósitos do Tratado de Assunção e a experiência em tempos de “onda rosa”, Camila De Mario, Regina Laisner, Guilherme Ferreira e Paula Pavarina analisam como a conjuntura político-econômica da América do Sul no início deste século provocou alterações na compreensão sobre os objetivos da integração regional, que passou a se constituir como um mecanismo de debate, criação e implementação de políticas sociais. Os autores iniciam com uma reflexão teórica dos conceitos de desenvolvimento e justiça social, seguida da análise da construção e trajetória do bloco, e por último, fazem uma análise exploratória dos pressupostos teóricos vinculadas aos setores de agricultura familiar, saúde e educação no período de 2003-2016, ao longo da “onda rosa”.

O artigo de Lucas Ribeiro Mesquita “A trajetória da participação social no Mercosul: o impasse entre sociedade civil e Estado nos últimos trinta anos” faz uma análise histórica da participação social no Mercosul a partir da compreensão das características e condições desse processo ao longo das últimas três décadas. A hipótese do autor é que a participação da sociedade civil no bloco nas últimas três décadas apresenta um impasse na sua trajetória: por um lado, a participação social no Mercosul é resultado de demandas da sociedade civil por criação de espaços participativos regionais e domésticos, os quais encontram respaldo nas políticas governamentais e são, inclusive, reforçados com a criação de instituições participativas domésticas para a atuação social nas agendas regionais; mas, por outro lado, essas instituições participativas não se sustentam por si devido à ausência de institucionalidade que garanta a sua permanência em mudanças de governos, tornando a participação social no bloco dependente da decisão dos Estados em incentivar ou retroceder os processos de participação social.

A integração produtiva é o tema do artigo de Eduardo Manhães, Lia Hasenclever e Caroline Miranda intitulado “Trinta anos de integração produtiva do setor farmacêutico: uma miragem ou uma possibilidade?” As/os autoras/es analisam como evoluiu o comércio internacional de produtos farmoquímicos, farmacêuticos e vacinas estabelecido pelo Brasil com os países do mundo e, especificamente, com os países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) após 30 anos da sua criação. Os resultados mostram que o comércio brasileiro de produtos farmoquímicos e farmacêuticos possui significativa dependência produtiva de países desenvolvidos, fragilizando sua posição como ofertante desses produtos. Por sua vez, nas transações intra-Mercosul o país se posiciona como um importante player no que tange o fornecimento de produtos farmoquímicos e farmacêuticos, incluindo vacinas.



Agradecemos a acolhida da nossa proposta pelo Editor da Revista Oikos, Professor Raphael Padula assim como a todos que submeteram trabalhos para esta edição e aos pareceristas que contribuíram para que este volume fosse concretizado. Um agradecimento especial à Fernanda por todo o apoio e a dedicação na elaboração desta edição.

Boa leitura!

*Roberto Goulart Menezes (Instituto de Relações Internacionais da UnB) e
Karina Lilia P. Mariano (Unesp).*

Capital transnacional y disputa hegemónica en el Mercosur: una aproximación crítica desde la Economía Política Internacional

Transnational capital and hegemonic dispute in Mercosur: a critical approach from the perspective of International Political Economy

JORGE DAMIÁN RODRÍGUEZ DÍAZ | damian.rodriguez@cienciassociales.edu.uy
Docente e investigador del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Becario doctoral de la Fundación Carolina, España.

Recebimento do artigo Setembro de 2021 | **Aceite** Novembro de 2021

Resumen: Este artículo analiza el enfoque teórico-metodológico que ofrece la economía política internacional crítica (EPIc) para estudiar el papel del capital transnacional en la génesis e institucionalización del bloque de integración regional, Mercosur. A diferencia de las corrientes institucionalistas de las teorías de la integración regional que centran la atención en el modelo institucional, la EPIc ofrece una perspectiva analítica más amplia que permite profundizar en la dinámica de poder producida por la mutua interacción de la política interna del bloque con el contexto estructural del capitalismo. La industria automotriz en el Mercosur será el caso de estudio que permitirá demostrar empíricamente la relevancia de los aportes de este enfoque a la agenda de investigación sobre la integración regional en América Latina.

Palabras clave: Capital Transnacional; Hegemonía; Industria Automotriz; Mercosur; Teoría Crítica.

Abstract: This article analyses the theoretical and methodological approach offered by critical international political economy (CIPE) to study the role of transnational capital in the genesis and institutionalisation of the regional integration bloc, Mercosur. Unlike the institutionalist currents of regional integration theories, and those that focus on the institutional model, CIPE offers a broader analytical perspective that allows us to delve deeper into the power dynamics produced by the mutual interaction of domestic politics with the structural context of capitalism. The automotive industry in Mercosur will be the case study that will allow us to empirically demonstrate the relevance of the contributions of this approach to the research agenda on regional integration in Latin America. **Keywords:** Transnational Capital; Hegemony; Automotive Industry; Mercosur; Critical Theory.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo estudia la integración regional del Mercado Común del Sur (Mercosur) desde el enfoque teórico-metodológico de la economía política internacional crítica (EPIc), conocida también como perspectiva neogramsciana de la EPI. Este abordaje se basa en la obra de Antonio Gramsci, y en la reconceptualización que hace Robert Cox para analizar los procesos de cambio estructural y de agencia de los actores en el sistema internacional (COX, 1981, 1987; GILL, LAW, 1988; ROBINSON, 2007; SANAHUJA, 2015, 2020). A diferencia de los enfoques convencionales de la integración regional, en particular, del neofuncionalismo de Ernst Hass (1959, 2004) y del intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik (1993), la EPIc ofrece un recurso teórico que permite relacionar la dinámica interna de los procesos de integración regional con la dinámica del capitalismo global, argumentando que dichos procesos tienen lugar en un contexto global y estructural que configura y condiciona tanto la forma como el contenido de los procesos de integración (VAN APELDOORN; HORN, 2018, p.5). En ese sentido, este artículo busca contribuir a la comprensión sobre el rol desempeñado por el capital transnacional en la configuración del proceso de integración regional del Mercosur. Para ello, se estudia el caso de las empresas terminales que conforman la industria automotriz en la región entre los años 1985 y 2001, período que abarca las etapas de génesis, fundación e institucionalización del bloque regional, considerando que el estudio cubre desde los primeros acuerdos sectoriales entre Argentina y Brasil hasta la firma de la Política Automotriz Mercosur (PAM).

La literatura especializada destaca la centralidad que tuvo el capital transnacional automotriz en la génesis y estructuración del Mercosur, argumentando que el bloque regional es resultado de las estrategias de internacionalización que desarrollaron las empresas en el marco de la transnacionalización del modelo de acumulación capitalista en la década de 1970, razón por la cual, éste adquirió un rol central en el origen y estructuración del proceso de integración regional (LAPLANE; SARTI, 2004). Por su parte, trabajos como lo de Roldan (1996) y Vigevani y Cândida Veiga (1998) sostienen que la integración de la industria automotriz al Mercosur se produce por iniciativa de Argentina y Brasil, a partir de la lógica económica diseñada por los formuladores de la política de ambos países, decisión que fue acompañada por las filiales de las empresas transnacionales (ET) de la región. Entre los aportes a las interpretaciones sobre la forma y contenido del proceso de integración, Guevara (2011) demuestra que la integración regional en Mercosur es una forma desarrollada por los capitales automotrices para reproducirse en condiciones similares a las normales, a través de la apropiación de riqueza social extraordinaria, extraída sobre la base de comprar fuerza de trabajo por debajo de su valor. Más recientemente, Treacy (2021) explica que la trama automotriz en Mercosur es consecuencia de los cambios en la organización de la producción mundial, a partir de las estrategias que desarrollan las ET que dominan las cadenas globales del sector, operando en el espacio regional bajo regímenes sectoriales especiales. En ese sentido, el autor demuestra que la cadena regional automotriz en Mercosur está fuertemente condicionada por las decisiones que toman las ET y sus estrategias de acumulación global, siendo las reales hacedoras de la integración productiva existente en el bloque.

Para contribuir a esta línea de investigación, este trabajo explora una dimensión escasamente abordada en la literatura sobre Mercosur que refiere al poder estructural que posee el capital transnacional y su influencia en los procesos de integración regional. El artículo argumenta que, durante las etapas de génesis, fundación e institucionalización del Mercosur,

la disputa de poder entre distintas fracciones del capital automotriz fue determinante sobre la forma y contenido que adoptó el proceso de integración, conformando una red de alianzas y articulando intereses entre políticas gubernamentales, actores locales y transnacionales.

La industria automotriz se erigió, luego de la segunda guerra mundial, como uno de los sectores productivos centrales de la economía internacional, convirtiéndose en la aorta de la política industrial de los países avanzados y del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina particularmente, en Argentina, Brasil y México. En la región del Mercosur, la presencia del capital automotriz presenta rasgos particulares con relación a otros espacios regionales. Por un lado, el sector de las terminales se encuentra dominado por ET de los países industrializados. Otro rasgo, refiere a la centralidad de los acuerdos adoptados por y para el sector automotriz entre Argentina y Brasil, durante la segunda mitad de la década de los años de 1980. Posteriormente, estos acuerdos permitieron el establecimiento de una Política Automotriz Común (PAC) en el año 1990. La PAC, que se convertirá a principio de los años 2000 en la Política Automotriz del Mercosur (PAM), es un instrumento clave que permite comprender la forma en cómo las distintas fracciones del capital automotriz jugaron un rol central en la etapa de la génesis, fundación e institucionalización del Mercosur. Este acuerdo automotriz se explica, a su vez, por las transformaciones estructurales que atravesó el sector ante el incremento de la movilidad del capital en el escenario de la globalización regionalizada durante la década de 1990¹. El esquema automotriz adoptado por los gobiernos del bloque durante los años de apertura y de liberalización comercial, se debe interpretar como expresión de una conjunción de intereses de actores sociales, locales y transnacionales.

Mercosur comenzó a gestarse a partir de una serie de acuerdos de cooperación que suscribieron Argentina y Brasil en la segunda mitad de la década de los años de 1980, con la firma de la Declaración de Iguazú de 1985, el Acta de Integración argentino-brasileña de 1986 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Posteriormente, a partir de los cambios que se producen a nivel internacional, el proceso de integración comenzó a materializarse con la suscripción del Acta de Buenos Aires en 1990, y posteriormente con la rúbrica del Tratado de Asunción en marzo de 1991. Esta dinámica integracionista permitió trascender la hipótesis de rivalidad y conflicto existente en la región, a la vez que facilitó el establecimiento de una agenda de cooperación sectorial y de complementación productiva, que tenía el objetivo de integrar sectores productivos estratégicos de los países integrantes del naciente proceso.

En este escenario se propició el surgimiento de un mercado regional, donde la fabricación de vehículos se caracterizaba a nivel internacional, por una intensificación de la competencia global entre ET, una creciente internacionalización y fragmentación de los procesos de producción, la maduración de los mercados tradicionales y la aparición de países productores emergentes (CASTAÑO Y PIÑERO, 2016, p. 3). En este sentido, Argentina y Brasil suscribieron más de veinte protocolos bilaterales con el objetivo de dinamizar la producción de vehículos y regularizar las estrategias de las ET en la región. La creación en 1987 del joint venture

1 El concepto *movilidad de capital* es central para entender la relación entre las empresas y los Estados en el proceso de transnacionalización y globalización productiva. Según KENNETH. THOMAS, la importancia de la movilidad de capital radica en cuatro factores; i) aumenta las opciones disponibles de las empresas, ii) reduce los costos de retener la inversión o desinvertir, iii) reduce el poder de posibles sanciones estatales contra las empresas, iv) introduce la licitación como dinámica en el proceso de obtención de inversiones. Según este autor, estos factores fortalecen a las empresas en sus negociaciones con los Estados, a la vez que se vuelven aspectos relevantes en la relación de las empresas con los trabajadores (1997, p. 18-19).

“AutoLatina”, entre las firmas Volkswagen y Ford Motors, siguiendo el ejemplo de la sociedad anónima argentina SEVEL, ilustra la importancia estratégica del sector automotriz para la constitución formal del bloque regional².

Teniendo en cuenta estos desarrollos, y sobre la base de análisis de fuentes secundarias, el itinerario del artículo es el siguiente. Después de esta introducción, en la primera parte se presenta el abordaje teórico que ofrece la EPIc y su potencial como marco interpretativo para estudiar el rol del capital automotriz transnacional en el origen y estructuración del Mercosur. En la segunda parte, se caracteriza al sector terminal de la industria automotriz en relación a cómo este se ha organizado internacionalmente y estudiamos de manera específica la particularidad que adoptó el espacio automotriz en el Mercosur. En la tercera parte, analizamos la dinámica e influencia de las ET automotrices en tres momentos que hemos denominado: la etapa de la génesis integracionista (1985-1990), la etapa de apertura e integración (1991-1995) y el establecimiento de la Política Automotriz del Mercosur (1996-2001). Finalmente, esbozamos algunas conclusiones.

2. EL APORTE DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL CRÍTICA A LOS ESTUDIOS SOBRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La perspectiva teórica de la EPIc ha cobrado relevancia en la agenda de investigación de los estudios globales y más recientemente, en los estudios sobre procesos de integración regional, en particular, para explicar la influencia del capital transnacional en la gobernanza de la integración europea (MORENO REGAÑA, 2016, 2018; VAN APELDOORN, 2000; VAN APELDOORN y HORN, 2018). Esta perspectiva teórica parte de dos supuestos que la distinguen de los enfoques dominantes de la EPI (realismo y liberalismo). Primero, desde el punto de vista ontológico y metodológico, la EPIc rechaza la idea de objetividad de la realidad social y la separación entre sujeto y objeto de investigación (MORENO REGAÑA, 2018, p. 37). A diferencia de la tradición positivista de los enfoques dominantes, la EPIc interpreta los fenómenos sociales a partir del materialismo histórico y de la mutua constitución de los fenómenos socioeconómicos y políticos. En segundo lugar, desde el punto de vista normativo, la EPIc se distancia de los enfoques dominantes que asumen las concepciones teóricas como dadas, neutrales e inmutables, descartando toda característica emancipadora que ofrece la teoría. En contraste, la EPIc problematiza estas estructuras, les asigna un carácter transitorio y entiende que pueden ser sujeto de cambio (CAFRUNY, POZO; SIMONA, 2016, p. 1). En palabras de Robert Cox, “la teoría es siempre para alguien y con algún propósito” (2014, p. 132).

2 *Autolatina* fue una sociedad constituida por las empresas automotrices Ford y Volkswagen en Argentina y Brasil entre 1987 y 1995. Se encargó de producir durante ese tiempo modelos de ambas marcas. Por su parte, *Sevel* (Sociedad Europea de vehículos para Latinoamérica), fue una sociedad argentina creada entre los grupos Fiat y Peugeot entre 1980 y 1996, para la fabricación y comercialización de vehículos ligeros.

El pensador italiano Antonio Gramsci dedicó parte de su obra en intentar comprender la dinámica de las fuerzas sociales que producían estabilidad de las relaciones de poder en las sociedades organizadas. Gramsci indagó en las razones que conducían a que un orden social, fundado en relaciones de desigualdad y explotación de la mayoría por una minoría dominante, pudiese ser duradero en el tiempo (ESTRELLA FARIA, 2013). A partir de ello, elaboró el concepto de hegemonía como forma de poder aplicado a las relaciones de dominio y subordinación, incluyendo las relaciones en orden mundial. Sobre las implicancias de este concepto en las relaciones internacionales, Gramsci se preguntaba:

¿Las relaciones internacionales proceden o siguen-lógicamente- a las relaciones sociales fundamentales? No cabe duda de que la siguen. Cualquier innovación orgánica en la estructura social, a través de sus expresiones técnico-militares, modifica orgánicamente también las relaciones absolutas y relativas en el terreno internacional” (GRAMSCI, 1971, 1975, citado en COX 1983, 2016)

En la década de 1980 surgió un debate en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales, fundamentalmente entre los enfoques convencionales y las distintas perspectivas de la teorización crítica. Las corrientes dominantes, como el institucionalismo liberal de Keohane (1984) y el neorrealismo de Waltz (1979), establecían que la hegemonía debía ser entendida como una dimensión particular de la dominación, basada en las capacidades económicas y militares de los estados (BIELER; MORTON, 2004; SANAHUJA, 2020). En contraste a esta concepción, los estudios críticos reconceptualizan la noción de hegemonía desarrollada por Gramsci (COX, 1981, 1983), planteando:

“una renovada concepción de la hegemonía basada en el análisis de las estructuras históricas [...] ese término es, a un tiempo, teoría, ontología, y método: es una teoría de las Relaciones Internacionales, de carácter histórico-estructural y enraizada en la teoría crítica; ontología, en la medida que concibe el sistema internacional como una estructura que combina elementos materiales, ideacionales e institucionales, como marco de acción para los actores internacionales; y es un método de análisis, al definir patrones de inferencia y variables causales, tanto en la estructura como en la agencia, sin predeterminar la primacía *per se* de ninguna de ellas, remitiendo al análisis histórico concreto a fin de determinar el papel de cada una de ellas (SANAHUJA, 2020, p. 35)

Robert W. Cox desarrolló una perspectiva crítica para explicar la hegemonía a través del método de las estructuras históricas. En su trabajo *Production power, and world order* (1981) el autor plantea que la conformación de un determinado orden mundial es producto de la causalidad estructural que articula a los Estados y a las fuerzas sociales de producción. La Teoría Crítica se presenta entonces, como respuesta alternativa a las tradiciones teóricas racionalistas y a las apropiaciones estructuralistas que hace la escuela del marxismo dentro de las Relaciones

Internacionales y de la Economía Política Internacional. Para Cox (1981) la hegemonía será entendida como la conjunción coherente entre la configuración de poder material, una imagen colectiva prevalente sobre el orden mundial y una serie de instituciones que administran el orden justo con una cierta semblanza de universalidad. La hegemonía actuaría en dos niveles: el nacional, y el internacional/global:

Sería la expresión de un particular “bloque histórico” que, enraizado en un país particular, se proyecta globalmente y se concreta con otras fuerzas sociales y Estados a través de fronteras, en el plano global, en la medida que ellos sean funcionales a determinadas relaciones sociales de producción” (COX, 1981, citado en SANAHUJA, 2015)

La perspectiva neogramsciana de la hegemonía trasciende la *trampa* estadocéntrica e interestatal que asumen las agendas convencionales de las Relaciones Internacionales, en particular, la variante institucionalista de las teorías de la integración regional. Como afirma, JOHN AGNEW:

[...] la espacialidad o la organización geográfica del poder ya no están necesariamente unidos en todo momento y lugar a la territorialidad de los Estados. La justificación de la espacialidad centrada en el Estado, es la trampa territorial, es la proyección histórica de un mundo en que el poder sobre los otros se concibe como algo que está repartido entre entidades de soberanía territorial [...] Una concepción del poder estadocéntrica, supone un Estado inamovible, como si fuera perpetuo (AGNEW, 2015, p. 57)

En ese sentido, la hegemonía será definida en términos de fuerzas sociales transnacionales vinculadas al proceso de globalización y a un bloque histórico global emergente, dirigido por una clase capitalista transnacional y no tanto por un Estado o un grupo regional integrado por Estados. Desde esta perspectiva, el Estado debe ser visto como vehículo o instrumento para la consecución de los intereses de la clase dominante:

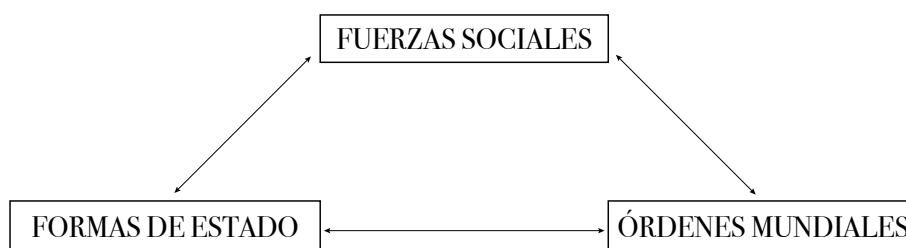
Hegemonía es una forma de “dominación por consentimiento” basada más en el consenso que en la coerción, con las instituciones internacionales jugando un papel clave, a través de los siguientes mecanismos: a) las instituciones encarnan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos; b) son a su vez el producto del orden hegemónico vigente; c) legitiman ideológicamente las normas del orden mundial; d) cooptan a las elites de los países periféricos, e) absorben las ideas contra-hegemónicas” (COX, 1981, citado en SANAHUJA, 2015)

El método de las estructuras teóricas combina tres aspectos: i) las capacidades materiales; ii) las ideas y iii) las instituciones. Las relaciones entre estas categorías son recíprocas y no unidireccionales. La interrogante sobre la dirección de las líneas de fuerza es siempre una pregunta histórica, y debe ser contestada por un estudio de caso particular (COX, 2014, p. 141). El autor

analiza las tres fuerzas, donde las capacidades materiales se dividen en tecnológicas y organizativas. Las ideas son de dos tipos, por un lado, los significados intersubjetivos, o aquellas nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y las expectativas de comportamiento, por otro, las ideas de la estructura histórica, que son las imágenes colectivas de orden social de diferentes grupos de personas. Por último, las instituciones reflejan las relaciones de poder dominantes que tienden a promover y perpetuar imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder (COX, 1981, 2014). El concepto de estructuras históricas se aplica a tres esferas de actividad: i) la organización de la producción, de las fuerzas sociales engendradas por el proceso de producción, ii) las formas de estado como deducida del estudio de los complejos estado/sociedad y iii) a los órdenes mundiales, que son las configuraciones particulares de las fuerzas que sucesivamente definen la problemática de la guerra o la paz para el conjunto de los estados.

La relación entre estos tres niveles no es simplemente unilineal. Las fuerzas transnacionales han influido sobre los estados a través de la estructura mundial, como ha evidenciado el efecto del capitalismo expansivo del siglo XIX. Estructuras singulares del orden mundial ejercen influencia sobre las formas que toman los estados. Las formas de estado también afectan el desarrollo de las fuerzas sociales a través de los tipos de dominación que ejercen, avanzando el interés de una clase y frustrando otros” (COX, 2014, p. 144)

Figura 1 -



Para comprender la hegemonía como ejercicio de poder y la forma como éste se organiza, Cox (1981) propone buscar la explicación en el campo de las fuerzas sociales conformadas por las relaciones de producción. Las fuerzas sociales no pueden pensarse únicamente como algo existente dentro de los Estados ya que éstas desbordan los límites de este y las estructuras mundiales pueden describirse en términos de fuerzas, del mismo modo, pueden describirse como configuraciones del poder estatal.

La hegemonía a nivel internacional no es, por consiguiente, simplemente un orden entre estados. Es un orden dentro de una economía mundial con un modelo de producción dominante que penetra en todos los estados y los vincula a otros modelos de producción subordinados. Es también un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan las clases sociales de los diferentes países. La hegemonía mundial se puede definir como una estructura social y una estructura política; y no puede ser solamente

una de estas cosas sino ambas. Es más, la hegemonía mundial se expresa como normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales-reglas que sostienen el modelo de producción dominante (COX, 1981, 2014).

Como sostiene Robinson (2007, p. 26) la movilidad del capital global permitió que el capital reorganice la producción en todo el mundo, con el objetivo de maximizar oportunidades y obtener utilidades. Siguiendo la tesis de este autor, la globalización productiva encierra una paradoja: por un lado, se produce un proceso de fragmentación y descentralización de la producción a través de cadenas globales de valor, por otro, este proceso toma lugar junto a la centralización y control de la economía global por parte del capital transnacional. En este proceso de globalización y de transnacionalización de la producción, las funciones clásicas del Estado se redefinen y las empresas transnacionales se fortalecen en la negociación con los Estados.

3. CAPITAL TRANSNACIONAL AUTOMOTRIZ: LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La industria automotriz es un sector oligopólico que posee poder político ante los Estados³. Estas empresas tienen larga trayectoria en demostrar su capacidad política y económica para obtener privilegios e incentivos en su relación con los Estados (KENNETH, 1997; TAVARES DE ARAUJO, 1998). Como productora de manufacturas intensivas en tecnología, la industria automotriz genera un efecto derrame en toda la cadena de suministro y sobre el conjunto de otras actividades productivas como la siderúrgica y la petroquímica. La cadena automotriz y sus distintos segmentos de producción se organizan en aglomeraciones productivas, fundamentalmente en espacios regionales denominados *clusters* que generan impactos notorios sobre los niveles de empleo directos e indirectos, efectos sobre la balanza de pagos y el mercado de divisas, al ser un sector manufacturero que exporta en mayor medida bienes de capital e importa (consume) bienes intermedios⁴, desarrolla actividades intensivas

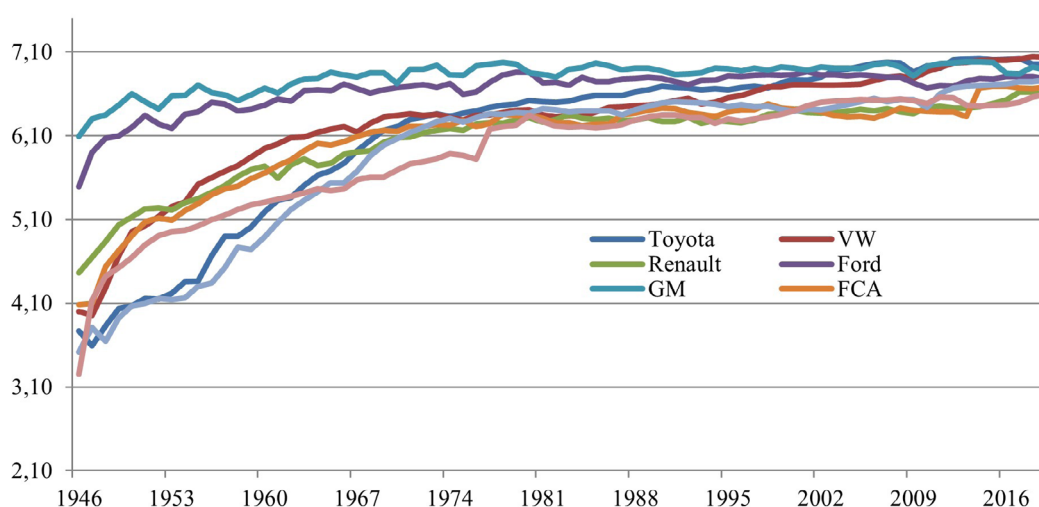
3 El sector automotriz ha estado dominado históricamente por grandes firmas transnacionales de los países industrializados, como General Motors, Ford Motors, Volkswagen, Toyota y la reciente alianza de Stellantis entre los grupos europeos de FCA y PSA.

4 El impulso de la globalización productiva a principios de la década de 1990, incrementó la participación del mercado de bienes intermedios en el comercio internacional, consecuencia del desarrollo acelerado de la fragmentación internacional de los procesos de producción. Este proceso, se origina a partir de tres fenómenos: i) la tendencia hacia la desintegración vertical de las grandes firmas industriales, que dependen cada vez de la tercerización; ii) la división internacional del trabajo establecidas por las estrategias de las ET y iii) la introducción de mercados emergentes al comercio mundial, como el asiático, en particular, China (Frigant y Zumpe, 2017:74). Recientemente, un estudio comparado sobre el mercado de bienes intermedios en Brasil y México muestra que, a pesar del patrón diferenciado en relación a sus estructuras de exportación, los procesos de apertura comercial y de inserción en las cadenas globales de valor generaron un incremento de la dependencia de los insumos de bienes importados y exportaciones con baja capacidad de generación de empleo e ingresos (GLAUBER VITAL; REIS CASTILHO; PUNCHET ANYUL, 2021).

en tecnología, incentivando la inversión en I+D, posee capacidad de traccionar conocimiento al resto del sector industrial (ARZA; LÓPEZ, 2008).

En los últimos años, el sector ha sufrido transformaciones significativas. Los sistemas nacionales se han fragmentado e integrado a nuevos circuitos globales de acumulación -mayormente en regiones- constituyendo lo que la literatura denomina producción en cadenas globales de valor (GEREFFI, 2001). Los procesos de fragmentación y deslocalización de la actividad productiva, desde los países desarrollados hacia los países en vía de desarrollo, alteraron la organización geográfica del poder, no solo de los Estados, también de las empresas. Robinson (2007, p. 27) explica que, a finales del siglo XX, el proceso de producción de automóviles se descentraliza a través de numerosas fases de producción dispersas por el mundo, donde las partes individuales se manufacturan en diversos países, el ensamblaje puede ocurrir en varios lugares y la gerencia coordinada desde un lugar distinto, desconectado con los sitios de producción real. La adopción de nuevas estrategias productivas por parte de las ET, combina la utilización de manufacturas tradicionales con el desarrollo de las nuevas tecnologías, de la electrónica y el software. Esto ha generado nuevas relaciones de poder en las cadenas productivas, inaugurando un nuevo ciclo de tensiones entre el *centro* industrializado y la *periferia* en desarrollo. Las filiales de las ET son funcionales a la búsqueda de ganancias adicionales en inversiones y tecnología desvalorizadas y/o no competitivas con los países industrializados. Los mercados y productores emergentes de la periferia, resultan, además, atractivos para la movilidad de capital de las ET, entre otros factores, por una menor exigencia regulatoria de los gobiernos en cuanto a estándares de calidad y de seguridad, la flexibilidad de las políticas sobre emisiones contaminantes, permitiendo que tecnologías y productos obsoletos en los países industrializados del centro, puedan seguir produciéndose en regiones como Mercosur.

Gráfico 1 – Evolución de la producción mundial de las principales empresas automotrices (escala logarítmica). Principales empresas seleccionadas 1945-2019.



Fuente: Rodríguez (2021b), sobre la base de Michel Freyssenet (ISSN 1776-0941) y de la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA).

El sector automotriz se estructura en torno a grandes grupos económicos integrados por ET que dominan la producción, distribución y ventas a nivel global que, en su mayoría, se encuentran concentradas geográficamente en los países industrializados contando, además, con una variedad de empresas subsidiarias o filiales en su mayoría, distribuidas en países periféricos o regiones emergentes de producción⁵. En las últimas décadas, el mercado de automóviles se expandió considerablemente en el espacio latinoamericano, siendo Argentina, Brasil y México los países productores en la región. Esto ha dado lugar a dos tipos de mercados. Por un lado, el Mercosur, donde se ha priorizado el desarrollo de la integración productiva y el crecimiento del comercio intrarregional. Por otro lado, los países del pacífico, en su mayoría importadores de vehículos desde Estados Unidos, China, Corea del Sur y Japón (BARUJ; OBAYA; PORTA, 2017).

4. EL CAPITAL TRANSNACIONAL AUTOMOTRIZ Y SU INTEGRACIÓN AL MERCOSUR

Mercosur es un caso paradigmático con relación a las transformaciones que ha atravesado la industria automotriz en las últimas décadas. De hecho, la producción de vehículos fue una de las causas de una integración “más profunda” que explica, en parte, el crecimiento industrial de Argentina y Brasil en los últimos veinte años (BARUJ; OBAYA; PORTA, 2017). La factoría automotriz en esta región presenta algunas particularidades que la literatura plantea como restricciones, a la hora de pensar el desarrollo y la coordinación regional. Una de ellas, refiere a la configuración específica de la producción automotriz mundial y su organización productiva en espacios regionales. En Mercosur, dicha organización se ha concentrado mayoritariamente en Brasil, relegando a Argentina como productor secundario. Otra restricción es la dependencia del sector de Argentina respecto a Brasil y, a los marcos regulatorios nacionales que caracterizan la relación bilateral entre ambas economías. Una tercera restricción, está asociada al sector de las empresas de autopartes, dado que las estrategias de las terminales conllevan un contenido local bajo, reforzando la presencia de empresas proveedoras globales en el primer y segundo anillo (donde se concentra una mayor cantidad de contenido tecnológico). Por último, y quizás unas de las restricciones más importantes es que, el Mercosur, es la región automotriz que cuenta con una fuerte presencia de ET en el sector de las terminales, es decir, que no cuenta con capital automotriz local. Además, las firmas transnacionales que operan, poseen escaso mandato y autonomía a la hora de tomar decisiones de inversión respecto a lo que dictan las casas matrices (BARUJ; OBAYA; PORTA, 2017, p. 140-141).

5 Los países productores tradicionales integrantes de la “Tríada” son Alemania, Estados Unidos y Japón. Los países productores emergentes son China, Corea del Sur, Brasil, India y México. Corea del Sur y Brasil son considerados “productores emergentes viejos”.

Cuadro n° 1 – Terminales de las firmas automotrices en Argentina y Brasil:
origen de la terminal (casa matriz), año de inicio de operaciones.

EMPRESAS	ORIGEN	ARGENTINA	BRASIL
FCA	Italia	1960-1980	1976
		1995	
Ford Motors	Estados Unidos	1913-1987	1957-2021*
		1996	
General Motors	Estados Unidos	1997	1958
Honda	Japón	2011**	1997
Toyota	Japón	1997	1959
Hyundai	Corea del Sur	-----	2012
Iveco	Italia	1982	1997
		1960-1991	
Renault	Francia	1953	1957
		1997	1999
Mercedes Benz	Alemania	1995	1999-2010
Mitsubishi	Japón	2019***	1988
Nissan	Japón	2015	2002
PSA Groupe	Francia	1964-1980	2001
		1998	
Volkswagen	Alemania	1980	1957

Fuente: Rodríguez Díaz (2021b), sobre la base de información de Baruj, Obaya y Porta (2017)

*Ford Motors do Brasil anunció su retiro de Brasil en enero de 2021

**Honda dejó de producir en Argentina, operando solo como importador y productor de motocicletas

***Mitsubishi Argentina opera como importador.

4.1. La génesis integracionista: la reconfiguración del capital automotriz en las postrimerías de la década perdida (1985-1990)

La etapa de la génesis integracionista estuvo protagonizada por el incremento de las relaciones entre Argentina y Brasil durante la segunda década de los años de 1980, en un contexto de cambios profundos en el escenario geopolítico internacional y en el regional. El primer intento de aproximación entre Argentina y Brasil se produjo con la firma del Tratado de Montevideo, que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el 18 de febrero de 1960 y su posterior reconversión en la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. Este organismo estableció una zona de libre comercio eliminando gradualmente las barreras al comercio intrarregional, inicialmente en un período de 12 años y luego ampliado a 20 años. En el marco de la ALADI se producirán las primeras políticas orientadas al desarrollo del proceso de integración, a través de un conjunto de acciones gubernamentales dirigidas al sector automotriz. Posteriormente, en 1979, se firmó el “Acuerdo tripartito Itaipú-Corpus” entre Argentina, Brasil y Paraguay, sobre el aprovechamiento hidroeléctrico, y en 1974 se firmó el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial en 1975 entre Brasil y Argentina.

La crisis de la deuda externa latinoamericana de 1982 y la restauración de las democracias en los países del Cono Sur, caracterizan el escenario de gestación del bloque regional, Mercosur. En el plano internacional, la caída del Muro de Berlín de 1989 significó la desarticulación del bloque socialista de Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética hacia principios de 1991, poniendo fin al conflicto este-oeste y reposicionando la hegemonía estadounidense a través de la globalización como nueva fase de acumulación del sistema capitalista. Esto, tendrá impactos directos en la correlación de fuerzas en la región, con relación a la orientación de la inserción internacional de Argentina y Brasil (KAN, 2019, p. 49-50).

Para mitigar los impactos económicos que la crisis de la deuda de 1982 había provocado sobre el sector automotriz, Argentina y Brasil decidieron suscribir una serie de acuerdos bilaterales adoptando una serie de medidas gubernamentales orientadas a elevar la productividad y comenzar un proceso de modernización de las plantas, con el objetivo de ganar competitividad y lograr una inserción en el mercado global. El primero de los acuerdos del sector fue el “Protocolo 21” de 1988, en el marco de la puesta en marcha del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986⁶. Las disposiciones de dicho protocolo, se implementaron dos años después con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en Brasilia, el 7 de abril de 1988, entre los cancilleres Dante Caputo del Gobierno de la República Argentina y Robert de Abreu Sodré del Gobierno de la República Federativa de Brasil. El Protocolo 21, será incorporado posteriormente al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Econ mica N  14 (ACE 14) de la Asociación Latinoamericana de Integración.

6 El PICE se constituye tras el Acta para la “Integración Argentino-Brasileña”, firmada el mes de julio de 1986, entre los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil. Se estableció que el PICE será implementado de manera gradual, anual, flexible y equilibrado. Cada etapa concentrar  un conjunto de proyectos, donde se preveía “la armonización simétrica de políticas” para asegurar el éxito de los mismos. Se definió la importancia de lo “equilibrado” del programa, en dos sentidos: por un lado, evitar la especialización en sectores específicos por parte de ambas economías, por otro, se deb  estimular “la integración intrasectorial por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio”. Se preveía que la ejecución del PICE contará con la activa participación del empresariado para asegurar su instrumentación en el contexto “de los estímulos creados por los dos gobiernos”. Para la consecución de los objetivos establecidos en el PICE, se determinó que la Comisión de Ejecución estará integrada por las cancillerías de ambos países, secretarios de industria y comercio exterior, así como empresarios de ambos lados de la frontera.

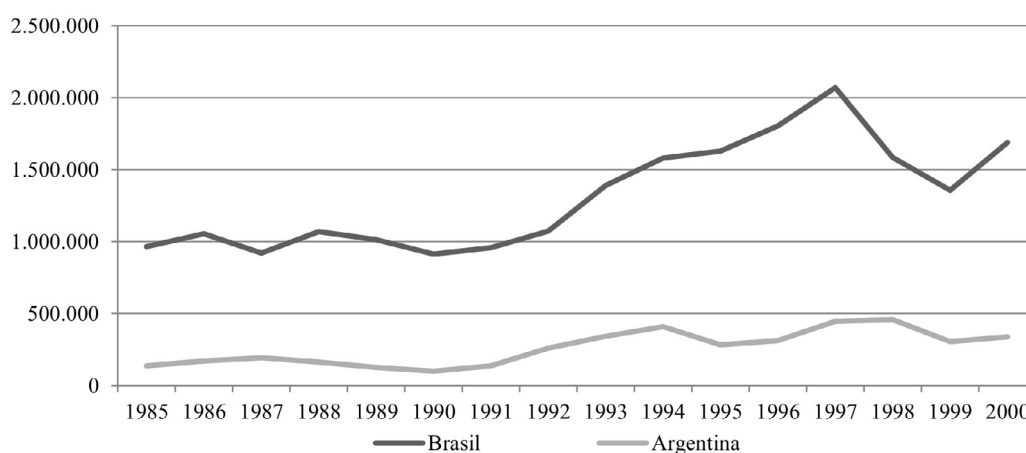
Cuadro nº 2 – Hechos estilizados de la integración del sector de la industria automotriz al Mercosur.

1985: Firma del Acta de Iguazú entre Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil)
1986: Programa de Integración y Cooperación Económica Brasil- Argentina (PICE)
1988: Tratado Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, Protocolo nº21 sobre sector automotriz.
1990: Acta de Buenos Aires y firma del Acuerdo de Complementación Económica nº 14 (ACE 14)
1991: Firma del Tratado de Asunción de Mercosur (ACE 18). Régimen automotriz argentino.
1994: Suscripción del Protocolo de Ouro Preto.
1995: Negociación de lista de excepciones (sector automotriz y azucarero) del nomenclátor común del Mercosur (AEC).
1996: Régimen Automotriz Brasileiro.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Rodríguez Díaz (2021b)

De esta forma, se fue constituyendo el marco institucional sobre el cual se desarrolló la integración del sector automotriz al esquema regional diseñado por los gobiernos de Argentina y Brasil. No será hasta el año 1990, con las nuevas medidas del Acta de Buenos Aires y de la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Nº 14 (ACE 14) entre Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, que el marco institucional entrará en vigencia y será reconocido por todos los actores sociales. Según Vigevani y Cândida Veiga (1998), el Protocolo 21 fue al mismo tiempo, una iniciativa gubernamental y el resultado de intereses por parte de empresas terminales del sector automotriz.

Gráfico 2 – Evolución de la producción automotriz en Argentina y Brasil (en miles de unidades), 1985-2000.



Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Automotores Argentina (ADEFSA) y la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores de Brasil (ANFAVEA)

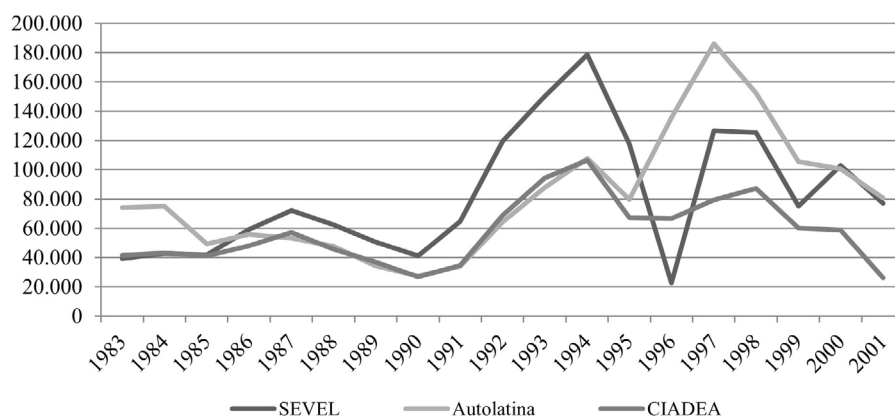
Tras la firma del PICE en 1986, las ET Volkswagen y la norteamericana Ford Motors Company constituyeron un *joint venture* denominado “AutoLatina”, que tenía el objetivo de implementar una estrategia de complementación productiva entre las filiales residentes en Argentina y Brasil. Por su parte, la italiana Fiat, que contaba con filiales en ambos países,

inició una estrategia similar a la de AutoLatina, y la filial de la ET sueca de camiones y autobuses Scania de Argentina, estableció un acuerdo para la provisión de autopartes a la filial del grupo en Brasil.

El Protocolo 21, a la vez que reconocía la importancia estratégica del sector para ambos países constituyó una solución de política exitosa para los dos mercados en crisis durante los años de la década de 1980 (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1988, p. 232). La complementariedad comercial y productiva comenzó a beneficiarse con el aumento de la economía de escala que brindaba la región. Se estableció un grupo de trabajo intergubernamental permanente para la ejecución del Protocolo 21 y sus tres anexos, donde se establecieron los términos y condiciones del intercambio comercial y productivo del sector. El anexo I estableció una negociación anual por cuotas a un arancel 0 y un índice de nacionalización de un 85% para las autopartes, piezas y componentes de los dos países. En caso de que se produjera un desequilibrio comercial, por superar el límite establecido de un 15% del valor del intercambio, quedó establecida una medida correctiva, a través de la expansión de las exportaciones por parte del país deficitario. En 1988, Argentina y Brasil firmaron en noviembre el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que establecía la consolidación de un proceso de integración, a través de la conformación del espacio económico común a un plazo de diez años, que establecía la liberalización comercial de bienes y servicios. Este tratado, considerado la “piedra basal” de lo que posteriormente sería el Mercosur, fue modificado de manera sustancial por los cambios regionales acaecidos a finales de la década con la firma del Acta de Buenos Aires de 1990. La llegada al gobierno de Carlos Menem en 1989 en Argentina y de Fernando Collor de Mello en la presidencia de Brasil en 1990, fue uno de los hechos políticos del plano doméstico que caracterizó el cambio de década, y con relación a ello, modificó la pauta de orientación desarrollista que había caracterizado el proceso integracionista hasta entonces, enmarcando el nacimiento del Mercosur en el conjunto de reformas estructurales de apertura y liberalización comercial.

En términos generales, los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil decidieron darle continuidad a la política de inserción internacional a través de la integración regional. Creían en la necesidad de acelerar el proceso como instrumento de apertura liberal y de estabilización macroeconómica. Este cambio de perspectiva se materializó en julio de 1990 con la firma del Acta de Buenos Aires donde, entre otras disposiciones, se redujo el plazo de liberalización previsto en el Tratado de 1988. En el primer artículo del Acta, se anunciaba el establecimiento de un Mercado Común entre Argentina y Brasil que debía quedar conformado definitivamente el 31 de diciembre de 1994. Además, se hacía énfasis en la necesidad de coordinación de las políticas macroeconómicas y, se establecía, una metodología de reducción generalizada sobre el universo arancelario, de manera lineal y automática, delimitando de esta manera el marco general de intercambio, desprovisto de todo tipo de barreras arancelarias para 1995. Como señala Roldán (1996), la firma del Acta de Buenos Aires fue uno de los primeros conflictos entre los gobiernos con las filiales de las ET automotrices.

Gráfico 3 – Volumen de la producción automotriz de Argentina, por empresas, (miles de unidades), 1983-2001



Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Automotores Argentina (ADEFSA).

* A partir de 1996, los datos de Autolatina suman la producción anual de Ford Motors y VW. Los datos de SEVEL, luego de 1997, representan la sumatoria de la producción anual de FCA y PSA.

** CIADEA fue el nombre del holding argentino que tenía bajo su nombre las acciones y representación de la marca francesa Renault.

El Acta de Buenos Aires reducía a cuatro años la reestructuración productiva y la adaptación de las ET de ambos países a un mercado globalizado y cada vez más competitivo. La celeridad prevista para la apertura económica y liberalización comercial, significaba un desafío para las empresas automotrices de ambos países, por el riesgo que significaba perder competitividad, ante la llegada de nuevas ET, sobre todo de capital asiático, hasta este momento inexistente en la región (con excepción de la filial brasileña de Toyota, presente en Brasil desde 1959). En ese escenario, las filiales de las ET de ambos países reaccionaron ante las disposiciones establecidas en el Acta de Buenos Aires y presionaron políticamente ante la celeridad con que los gobiernos preveían efectuar la rebaja arancelaria en el período previsto de transición (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, p. 234). Ante este hecho, los ministros de economía de Argentina, Domingo Cavallo y Francisco Rezek de Brasil, suscribieron el Anexo IV al Protocolo 21, donde se estableció beneficios para el sector de la autopartes, componentes y piezas destinados a la producción y/o reposición de vehículos para aquellas ET o de autopartes integrantes del Programa de Complementación Industrial. Posteriormente, los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron el ACE-14 en el marco de la ALADI (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, p. 234). Allí se configuró el marco institucional de las relaciones bilaterales durante el período de transición, previsto para diciembre de 1994, marco institucional sobre el cual se regirá, además, el intercambio automotriz hasta finales de la década. Según Roldán (1996, p. 11-12), las ET del sector querían evitar dos riesgos, por la inminente apertura económica y la liberalización comercial del Acta de 1990. Por un lado, que el conjunto de concesiones entre Argentina y Brasil se extendiera a terceros países mediante la aplicación de una cláusula de “nación más favorecida” y, por otro, al no estar protegidos en el período de transición, los acuerdos establecidos entre ambos países podrían estar expuestos a observaciones por el GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). Este conflicto se resolvió colocando las negociaciones hacia un mercado común en el marco de la ALADI. Según Vigevani y Cândia Veiga (1997), siguiendo el trabajo de Roldán (1996):

[...] más de 100 empresas del sector se habrían reunido en Montevideo (en el mes de septiembre de 1990) para negociar el universo arancelario, las preferencias de las cuotas y las exenciones que se plasmaron en la constitución del ACE-14 firmado dos meses después, en diciembre de 1990 (1998, p. 235)

De esta manera, el sector de la industria automotriz en Mercosur quedó conformado a través de un conglomerado de intereses de las ET del sector reflejo de las políticas gubernamentales adoptadas, que determinó el marco institucional a través del cual se regirán las relaciones de intercambio comercial entre los Estados Parte.

4.2. Apertura e integración regional: la expansión del capital automotriz en los primeros años del Mercosur (1991-1995)

Con la firma del Tratado de Asunción en 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron ampliar sus mercados nacionales a través del proceso de integración denominado, Mercado Común del Sur (Mercosur). Entre los objetivos constitutivos del tratado, se señalaba la importancia de “acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social”, a través de “coordinación de las políticas macroeconómica y de la complementación de los diferentes sectores de la economía con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”. Dicha iniciativa regional, se enmarca en el escenario del nuevo regionalismo en la política mundial (HURRELL, 1995. HETTNE, 1999). En América Latina, el nuevo regionalismo se cristalizó entre el conjunto de reformas estructurales establecidas en el Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) y el marco explicativo que ofrecía el regionalismo abierto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁷. En ese sentido, Briceño Ruiz destaca que:

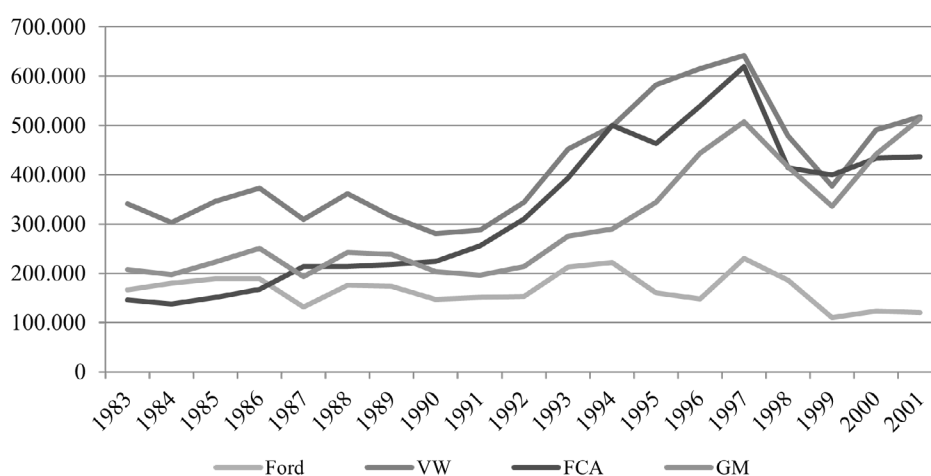
La integración regional se mantuvo como un elemento en el marco explicativo de la CEPAL. En 1994 se publica el documento ‘El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad’, en el cual se destaca una concepción de la integración como instrumento para insertarse en el mundo y favorecer una mayor competitividad de las economías latinoamericanas. En esto la CEPAL coincidía con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al describir las iniciativas en

⁷ El regionalismo abierto sostenía que los acuerdos preferenciales de integración como otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, tenían como objetivo aumentar la competitividad de los países de la región y de construir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1990).

marcha (el Mercosur y la Comunidad Andina – CAN-) como ‘nuevo regionalismo’, pero la CEPAL incluyó en su marco teórico la propuesta de transformación productiva con equidad, que lo ligaba a la obra Fanjzylber, al neoestructuralismo y lo distinguía del enfoque neoliberal del BID (2019, p. 125)

Por la dinámica política y económica que significó la creación de un mercado regional ampliado y con intención de abrirse más al mundo, las empresas, a la vez que apoyaban los procesos de reformas estructurales llevados a cabo en Argentina y Brasil, buscaban, además, un marco de protección ante los desafíos que imponía la globalización. Posteriormente, las políticas adoptadas por los gobiernos de Argentina y Brasil en los primeros años del Mercosur, con el objetivo de alcanzar la complementación sectorial y, en un marco de apertura comercial, privatización y desregulación de las economías del bloque, propició el escenario para la llegada de una nueva ola de inversión extranjera directa que derivó en una “guerra de incentivos” entre los socios más grandes del bloque, siendo el sector automotriz el centro de disputa (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1998)⁸.

Gráfico 4 – Volumen de la producción automotriz de Brasil, por empresas, (miles de unidades), 1983-2001



Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores de Brasil (ANFAVEA)

La nueva configuración regional, los problemas derivados por la inestabilidad macroeconómica en la región y la importancia que revistió la industria automotriz como sector estratégico para corregir los problemas del mercado de divisas, llevaron a que los gobiernos de Argentina

⁸ El interés de los gobiernos en apoyar la industria automotriz se ha explicado tradicionalmente a partir de tres perspectivas diferentes. En primer lugar, la producción de automotores absorbe fuerte cantidad de empleo directo y en especial indirecto. En segundo lugar, se supone que se trata de una industria de relativa sofisticación tecnológica que puede generar encadenamientos productivos y transferencia de conocimiento y tecnología al resto del sector manufacturero. Por último, a medida que crece el ingreso per cápita, aumenta la demanda interna de vehículos, y con ello la presión sobre las divisas internacionales, lo que justifica un objetivo macroeconómico también en el desarrollo de la industria automotriz nacional y regional, apuntando al ahorro de divisas (López, 2008, citado en Botto, 2014).

y Brasil adoptaran regímenes nacionales para el sector automotriz. En el caso argentino, el régimen fue negociado entre el Estado, las ET, las empresas de autopartes y los trabajadores, adoptando las siguientes características: i) la modernización de las plantas y de modelos otorgando flexibilidad a las ET, aumentando al 40% el contenido importado para automóviles y de un 42% para vehículos livianos, ii) las ET instaladas en el país contaron con un régimen de importación a partir de un programa de intercambio comercial compensado (por cada dólar exportado, la ET podría importar el mismo valor), iii) se concedió un arancel de importación del 2% para vehículos y autopartes en el caso de las ET instaladas que mantuvieran un equilibrio en la balanza comercial (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, p. 236). Por su parte, el régimen automotriz en Brasil se estableció a partir de 1992 en el ámbito de la cámara sectorial del sector (ANFAVEA). El principal objetivo del régimen negociado fue elevar los patrones de calidad y de productividad, incrementar las exportaciones y generar un superávit comercial. Durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, las negociaciones del régimen se vieron afectadas por decisiones unilaterales del gobierno, elevando los aranceles de importación al 32% y presionando a los Estados Federales para que eliminaran las exenciones impositivas concedidas en el marco del programa “auto popular” firmado por el presidente Itamar Franco en 1993 (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, pp. 239-240).

El régimen automotriz adoptado en el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, reconoció los regímenes nacionales vigentes de Argentina y Brasil como resultado de las negociaciones y de las medidas gubernamentales que involucran la participación de las filiales de las empresas, y al conjunto de empresas del sector de autopartes y componentes que abastecen las empresas terminales. Durante las negociaciones de Ouro Preto, se encargó a un grupo ad hoc la adecuación de un régimen automotriz definitivo a la Unión Aduanera, tomando como marco los acuerdos bilaterales existentes entre Argentina-Brasil, Argentina-Uruguay y Brasil y Uruguay. La decisión N° 29/04 del Consejo Mercado Común, estableció los lineamientos para alcanzar en enero de 2000, la Política Automotriz de Mercosur (PAM). En términos generales, la Dec. CMC 28/94 sobre “Adecuación al Régimen Automotriz Común” establecía la constitución de un Comité Técnico Ad Hoc de la Comisión de Comercio encargado de elaborar la propuesta de una Política Automotriz Común, basada en los siguientes puntos: i) la liberalización total del comercio intrazona para los productos del sector automotriz; ii) un Arancel Externo Común y iii) la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad en la región.

4.3. La Política Automotriz del Mercosur en un contexto de devaluación y crisis económica (1996-2001)

En el marco de la liberalización progresiva del comercio intrarregional a inicios de 1995, Brasil configuró un nuevo régimen automotriz que le permitió aumentar considerablemente el volumen de producción anual y reposicionar su industria en la región. Luego de la firma de Ouro Preto, las

empresas y los Estados Partes del bloque comenzaron las negociaciones para armonizar las reglas del sector automotriz en 2001. Por un lado, la cámara sectorial de Brasil ANFAVEA, tenía interés en avanzar en un escenario de equiparación con las reglas existentes en Argentina. Por su parte, el gobierno argentino manifestó no querer negociar un régimen común, ante los beneficios que venía obteniendo por el régimen nacional del sector de 1991. Para Uruguay, armonizar reglas comunes implicaba riesgos por la eventual pérdida del tratamiento diferenciado que se le había concedido para vehículos montados por el sistema de CKD (donde todas las piezas son importadas). Como establecen Vigevani y Cândida Veiga, desde la óptica de las empresas terminales:

Ouro Preto significó la institucionalización del marco regulatorio ya existente en el plano bilateral, reconociendo el proceso de integración ya alcanzado, principalmente a través del aumento de los flujos de comercio intra-firma. Al mismo tiempo que, Brasil reconoció el régimen argentino, confirió a las filiales de las armadoras en Brasil un fuerte instrumento de presión para que el país también adoptara reglas semejantes so pena de que las inversiones fueran transferidas al país vecino (1998, p. 241).

Durante los últimos años de la década de 1990, se suscitaron una serie de ofensivas comerciales entre Argentina y Brasil que afectan los acuerdos regionales sobre el sector automotriz. Según lo acordado en Ouro Preto, desde 1995 los acuerdos bilaterales podían modificarse sólo para incrementar el comercio intrarregional y nunca para otorgar ventajas a las respectivas industrias con el fin de atraer inversiones (MALAMUD, 2010, P. 118). La adopción del régimen automotriz en Brasil en 1995 fue una respuesta a dos factores coyunturales que estaban afectando a la economía de ese país, por un lado, a la mayor capacidad argentina de captar inversión extranjera directa, por otro, las importaciones de vehículos era uno de los problemas comerciales que explicaba el déficit en la balanza comercial. Por los efectos desencadenados por la crisis mexicana de 1994, y en un intento de revertir el déficit de su balanza comercial, el gobierno de Brasil elevó los aranceles a la importación de vehículos a un 32% en febrero y luego a un 70% en abril de 1995, a la vez que adoptó cuotas de importación. Estas medidas fueron denunciadas ante la Organización Mundial del Comercio y dio inicio a una crisis diplomática con Argentina.

A inicio de la década del 2000, los países de Mercosur acordaron la decisión N° 07/00 que determinaba la entrada en vigencia de la PAM y su protocolización en el marco del Acuerdo de Complementación Económica 18 (ACE 18) de la ALADI⁹. El Acuerdo sobre la PAM, firmado entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, tenía como objetivo establecer las bases para la instauración del libre comercio automotriz a partir del mes de febrero de 2006. La idea inicial era generar un marco favorable para el desarrollo de una plataforma regional integrada, competitiva y con capacidad exportadora a terceros mercados. En líneas generales la PAM establecía: i) un AEC del 35% para automóviles y vehículos comerciales livianos extrazona aplicable a Argentina y Brasil, y de un 23% para Uruguay, ii) se mantenía el AEC para las autopartes

9 La PAM fue suscrita originalmente por Argentina, Brasil y Uruguay. En el caso de Paraguay, prosiguieron las negociaciones en el ámbito del Comité Automotor con el objetivo de acordar un tratamiento equitativo para posibilitar el desarrollo del sector en dicho país. Finalmente, Paraguay se unirá al acuerdo meses más tarde a través de la Decisión N°04/01 del CMC.

extrazona establecido en Ouro Preto, iii) los vehículos para ser considerados originarios de los Estados Partes de Mercosur debían alcanzar Índice de Contenido Regional (ICR) mínimo de un 60%, iv) los vehículos producidos en el marco de proyecto de inversiones, que reciban incentivos o apoyos especiales será considerados extrazona (debiendo tributar el AEC correspondiente). Como establecen CASTAÑO y PIÑERO, el acuerdo de la PAM resolvió diferir la entrada en vigencia del libre comercio en el sector hasta 2006. Durante el período de transición, se acordó que el intercambio automotriz entre Argentina y Brasil se llevaría a través de un mecanismo denominado *flex* o “coeficiente de desvío sobre las exportaciones”, que establecía la posibilidad cuantitativa del libre comercio bilateral del sector, en función de un valor máximo para el desequilibrio comercial, en donde no existiría un límite para las exportaciones entre los dos países en la medida que sean preservadas las proporciones acordadas (2016, pp. 5-6). La PAM no llegó a ser implementada en 2006 y el régimen de comercio administrado para el sector automotriz, vigente desde entonces, ha devenido en un sinfín de prórrogas a través del uso de la herramienta del coeficiente *flex*. El escenario interno de los países del bloque de las últimas décadas estuvo afectado por severas crisis macroeconómicas e institucionales que impidieron la adopción de una Política Automotriz Común de Mercosur y el comercio intrabloque continúa siendo administrado por acuerdos bilaterales vigentes en el ámbito de la ALADI¹⁰.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo era estudiar los postulados de la perspectiva neogramsciana de la economía política internacional y su utilidad para comprender el rol del capital transnacional en la génesis integracionista y de advenimiento del Mercosur. Para ello, se expusieron los principales postulados de la teorización crítica de la EPI profundizado en el concepto de hegemonía y en el de estructuras históricas, para adoptar un marco de referencia que nos permita estudiar la influencia del sector automotriz en la conformación y consolidación del bloque regional.

La industria automotriz es uno de los sectores estratégicos del proceso de industrialización y pieza clave del comercio intrarregional en Mercosur. En este espacio regional, la fabricación de vehículos refleja las estrategias globales de internacionalización de las ET y los intereses de grupos económicos de capital local (RODRÍGUEZ, 2021b). En ese sentido, el marco institucional diseñado para el sector en el período analizado responde a los intereses de las filiales de las ET, consolidando un modelo de regionalización de la producción que permitió una valorización del capital del sector.

El concepto de hegemonía desde el enfoque crítico de la EPI, será definido en términos de fuerzas sociales transnacionales vinculadas al proceso de globalización y a un bloque histórico

10 El cierre de las negociaciones comerciales para el establecimiento de un acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur en junio de 2019 generó algunos cambios. Primero, entre Argentina y Brasil, que postergaron nuevamente el libre comercio automotriz para 2029, haciéndolo coincidir con el fin del calendario de desgravación arancelaria asumido para este sector en el acuerdo con la Unión Europea. A su vez, los socios mayores del bloque, llevaron adelante negociaciones para regularizar el intercambio automotriz con Paraguay, en el marco de protocolos adicionales a los Acuerdos de Complementación Económica preexistentes (RODRÍGUEZ, 2021b, p. 189).

global emergente, dirigido por una clase capitalista transnacional y no tanto por un Estado o un grupo regional integrado por Estados. La integración del sector automotriz en el Mercosur se produjo por la combinación de dinámicas que establecen los marcos regulatorios y sus modificaciones sucesivas, en el marco de reestructuración de las estrategias globales y de las ET. La influencia del capital transnacional automotriz en el diseño del marco normativo regional se evidencia en los diversos instrumentos y medidas gubernamentales adoptadas en las dos etapas analizadas, favoreciendo el desarrollo de las ET en contraste con el desarrollo del sector autopartista local. En ese sentido, el estudio de caso demuestra que el Mercosur fue un proceso diseñado por y para la reproducción del capital transnacional automotriz.

REFERENCIAS

- AGNEW, J. (2005). **Geopolítica: una revisión de la política mundial**. Madrid, Trama Editorial,
- ARZA, V.; LÓPEZ, A. (2008). Complementación Productiva en la Industria automotriz en el Mercosur, **Red de Investigaciones Económicas del Mercosur**, Montevideo.
- BIELER, A.; MORTON, A. D. (2004). A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-gramscian perspectives in International Relations. **Capital & Class**. Vol. 82, Issue 1, p. 85-113.
- _____ (2001). Neo-gramscian perspectives in International Political Economy and the relevance to European Integration, in **Social Forces in the making of the new Europe. The restructuring of european social relations in the global political economy**. Palgrave macmillan. London
- BOTTO, M. (2014). Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada. **Perspectivas Internacionales**, 9 (1). Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- BRICEÑO-RUIZ, J: (2019). Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano. **Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 48(1), pp. 120–129.
- CAFRUNI, A. W. *et al.* (eds) (2016). **The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy**, London.
- CASTAÑO, F.; PIÑEIRO, F. (2016). La política automotriz del Mercosur (PAM): evolución y actualidad. El eje Argentina-Brasil y su impacto sobre el bloque subregional. **Ponencia presentada al VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP)**. 23, 24 y 25 de noviembre de 2016. Argentina. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58043>. Acceso en: 10/ 11/ 2021
- CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. (1988). Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil. ¿Qué hay de nuevo en los años noventa? **Desarrollo Económico**, Vol.38, pp. 69-103.
- COX, R. W. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. **Relaciones Internacionales**, (31), 137–203.

- _____ (1987). **Production and world power order**. Columbia University Press. Columbia.
- _____ (1981). *Theory Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations*. **Millennium- Journal of International Studies**, vol.10, n.2.
- ESTRELLA FARIA, L. A. (2013). O valor do conceito de hegemonia para as relações internacionais, Austral: **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** v.2, n.3, Jan-Ju, p. 209-232.
- GILL, S.; LAW, D. (1988). *The Global Political Economy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GUEVARA, S. (2011). El Mercosur a la luz de la Industria Automotriz: Integración productiva, intensificación del trabajo y acumulación de capital; **Revista Studia Politicae**. N° 23- Argentina.
- KAN, J. (2019). Empresarios argentinos y orígenes del Mercosur. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990. **Ciclos en La Historia, La Economía y La Sociedad**, (53), 48-71.
- LAPLANE, M; SARTI, F. (2004). Mercosur: Interaction between governments and producers and the sustainability of the Regional Automobile Industry in **Cars, Carriers of Regionalism Carrillo, J., Lung, Y., Tulder, R. van, van Tulder, R. (Eds.)**. Palgrave.
- MALAMUD, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones Internacionales**, (15), 113–138.
- MORAVCSIK, A. (1993). Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach, in **Journal of Common Market Studies** 31/4, 473–524.
- MOREÑO REGAÑA, A. (2018). Redes transnacionales de poder en la política energética de la UE. La Comisión Europea ante el petróleo y el gas natural. **Tesis doctoral**, Universidad del País Vasco, España. Disponible en: <https://addi.ehu.es/handle/10810/34385>. Acceso en: 10/11/2021
- _____ (2016). Hegemonía y capital transnacional en la Unión Europea. El marco para el clima y la energía en **Relaciones Internacionales**, nº 31, pp. 95- 110.
- OBAYA, M. (2011). Empresas multinacionales en el Mercosur: ¿articulación de estrategias y desarticulación del proceso de integración?, en **Puente @ Europa**, vol. IX, n. 2.
- OBAYA, M.; BARUJ, G.; PORTA, F. (2017). Modernización de la industria automotriz, en **Los futuros del Mercosur: nuevos rumbos de la integración regional**. Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL. Buenos Aires.
- RAMOS, L. (2012). Ordem e poder na Economia Política Global: A contribuição Neogramsciana. **Contexto Internacional**, 34 (1), p. 113-150.
- ROBINSON, I. W. (2007). **Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional**. Bogotá, Colombia, Ediciones desde abajo.
- RODRÍGUEZ, J. D. (2021a). Encender los motores: la nueva economía internacional de la industria automotriz y los desafíos para el Mercosur. **Blog del Área de Relaciones Internacionales**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Disponible en: <https://rrii.flacso.org.ar/la-nueva-economia-politica-internacional-de-la-industria-automotriz/> Acceso en: 10/ 11/ 2021
- _____ (2021b). El impacto de la covid-19 en el sector de la industria automotriz: desafíos y oportunidades para la factoría en Mercosur. En E. Vieira Posada y F. Pena (Eds.),

- Impactos de la covid-19 en el sistema internacional y en la integración regional**, vol. 7, p, 175-198. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- ROLDÁN, M. (1996). **Continuities and discontinuities in the regulation and hierarchization of the world automotive industry”- Reflections on the Argentinian experience (1960-1990)**, FLACSO/CONICET, Paris. Disponible en: <http://gerpisa.org/ancien-gerpisa/actes/20/article4.html> Acceso: 10/ 11/ 2021
- SANAHUJA, J. A. (2020). Hegemonía, crisis de globalización y Relaciones Internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica. In GONZÁLEZ, Paloma (ed.) **El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales**. pp. 19-5, Valencia. Tirant lo Blanch.
- _____ (2015). Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. En: Capítulo V en Celestino del Arenal & Sanahuja, J. A (org.) **Teorías de las Relaciones Internacionales**. Madrid, TECNOS.
- TALANI, L.S. (2016). Neogramscians and IPE: A socio-Economic Understanding of transnationalism, hegemony and civil society in A. Cafruny et.al. (eds), **The palgrave handbook of Critical International Political Economy**, , London pp. 67-8, Palgrave Macmillan
- TAVARES DE ARAÚJO Jr., José (1998). A proteção à Indústria automobilística na Europa no MERCOSUL”. **Brazilian Journal of Political Economy**. 18 (4).
- THOMAS, P.K. (1997). **Capital beyond border. States and firms in the auto industry, 1960-94**. St Martin`s Press.
- TREACY, M. (2021). **¿Por qué es tan difícil consolidar la integración regional? Tensiones en la construcción del Mercosur a través de un análisis de la integración productiva de la cadena automotriz**. Buenos Aires, Teseo Press.
- VAN APELDOORN, B. (2000). Transnational class agency and European governance: the case of the European Round Table of Industrialists” en **New Political Economy**, vol. 5, nº 2, pp. 157-181.
- VAN APELDOORN. B.; HORN. L. (2018). Critical Political Economy, KFG Working Paper Series, No. 87, May 2018, Kolleg-Forschergruppe (KFG) **The Transformative Power of Europe**, Freie Universität Berlin.
- VIEGAVANI, T.; CÂNDIA VEIGA, J.P. (1998). La integración industrial en el Mercosur. **Ciclos hist. econ. soc.** Vol. 08. Nº 14-15.

Regionalismo inercial: contribuições da Cultura Política e da Economia Política Internacional para a compreensão do Mercosul

Inertial Regionalism: contributions from Political Culture and International Political Economy for understanding Mercosul

SOFIA ISABEL VIZCARRA CASTILLO | svizcarracas@unisinis.br

Professora da Graduação em Relações Internacionais e da Especialização em Relações Internacionais e Diplomacia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

NADIA BARBACOVÍ MENEZES | nbmenezes@unisinis.br

Professora e Coordenadora da Graduação em Relações Internacionais e da Especialização em Relações Internacionais e Diplomacia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Recebimento do artigo Setembro de 2021 | **Aceite** Novembro de 2021

Resumo: O campo dos estudos regionais tem experimentado diversas mudanças ao longo das últimas décadas. Na atualidade, a revitalização do campo à luz das teorias do regionalismo comparado, que integram os aportes funcionalistas, junto com perspectivas construtivistas e pós-estruturalistas, tem oportunizado desenvolvimento de uma pluralidade de abordagens teóricas e metodológicas visando superar os modelos tradicionais de análise. Nesse sentido, o presente artigo propõe um modelo de estudo do regionalismo, tendo como base o Mercosul, visando contribuir com os estudos já existentes sobre o tema, a partir da Economia Política Internacional e da Cultura Política. O resultado é a construção de um modelo de estudo do regionalismo a partir de três dimensões analíticas apresentadas: i) Desenho institucional; ii) Proposição da Economia Política Internacional; iii) Cultura Política Regional, com ênfase nos aportes teóricos das duas últimas. Esse modelo de análise aplicado ao estudo de caso – Mercosul - sugere como resultado um regionalismo inercial. **Palavras-chave:** Regionalismo comparado; Economia Política Internacional; Cultura Política; Mercosul.

Abstract: The field of regional studies has undergone several changes over the past few decades. Currently, the revitalization of the field in the light of comparative regionalism theories, which integrate functionalist contributions with constructivist and post-structuralist perspectives, has promoted a plurality of theoretical and methodological approaches, aiming to challenge the traditional models of analysis. In this sense, this article proposes a model for the study of regionalism based on the MERCOSUR experience, incorporating to existing regionalist studies elements from International Political Economy and Political Culture. The result is the construction of a model for the study of regionalism based on three analytical complementary dimensions: i) institutional design; ii) configuration of the International Political Economy; iii) Regional Political Culture, with emphasis on the two latter. This analytical model applied to the case study – Mercosur - results in an inertial regionalism. **Keywords:** Comparative regionalism; International Political Economy; Political Culture; MERCOSUR.

1. INTRODUÇÃO

Os processos de regionalismo no mundo têm vários motores na sua origem, passando pela busca do crescimento econômico via expansão dos mercados, através do rompimento das fronteiras nacionais ou processos de construção de identidades a partir de histórias e lutas compartilhadas. Os processos de regionalismo, denominados inicialmente como integração, foram estudados primeiramente nas ciências econômicas, porém a partir de uma perspectiva de comércio internacional, e logo ganhou relevância em outras áreas do conhecimento, à exemplo das Relações Internacionais.

As mudanças no período pós-Guerra Fria, que vão acompanhar o surgimento de um mundo complexo, vão moldar o sistema internacional como multilateral, multi-escalar e dinâmico (ACHARYA, 2017). Estas mudanças no contexto vão marcar a evolução dos processos políticos e econômicos do regionalismo. Se por um lado, o nível regional se torna incontornável nas análises de processos de governança global. Por outro lado, a análise não fica centrada unicamente nos Estados, e se reconhece a importância dos atores não estatais, incluindo os atores de mercado, nas configurações das relações regionais.

Assim, o campo dos estudos regionais vai refletir essas mudanças nos contextos. Na atualidade, a revitalização do campo à luz das teorias do regionalismo comparado (ACHARYA, 2012; BÖRZEL; RISSE, 2019), que integram os aportes funcionalistas, junto com perspectivas construtivistas e pós-estruturalistas tem prezado pelo desenvolvimento de uma pluralidade de abordagens teóricas e metodológicas para dar conta da complexidade do fenômeno (SÖDERBAUM, 2015). Nesse sentido, os estudos de regionalismo comparado se afastam daqueles primeiros enfoques centrados especificamente nos ganhos relativos de comércio (ALMEIDA, 2008; ALMEIDA, 2012; VAZ, 2002), e se aproximam de outros estudos, da área das Relações Internacionais, de caráter mais integrativo trazendo novos elementos para a compreensão, propondo, assim, uma visão do conjunto do processo regional, particularmente no caso do Mercosul (MARIANO; MENEZES, 2021; MARIANO, 2015; VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001).

Dado que a discussão sobre regionalismo é uma discussão polissêmica, devemos precisar que trabalharemos com a definição proposta por Börzel e Risse (2016, p. 39) entendendo o regionalismo como o “processo liderado pelos Estados para a construção e manutenção de instituições regionais formais e organizações entre pelo menos três Estados, tendo em consideração que este processo pode ter tanto por finalidade a cooperação ou a integração em diferentes dimensões (política, social, económica etc.)”. Esta definição abrangente tem como vantagem centrar o debate sobre o processo institucional formal, porém sem perder a perspectiva que os processos de regionalismo podem ter motivações diversas, que também são denominadas de demanda de regionalismo, assim como fatores diversos que afetam a sua configuração institucional, que são também reconhecidos como oferta de regionalismo. Nesse sentido, esta definição ampla serve como ponto de partida para nossa proposta teórica que reconhece os aportes das grandes teorias institucionalistas do regionalismo (BÖRZEL; RISSE, 2019), porém, também, pretende trazer novos elementos ao debate, tanto em termos teóricos como metodológicos para futuras comparações entre blocos regionais (DE LOMBAERDE *et al.*, 2010).

Para tal finalidade, o presente artigo propõe um modelo de estudo do regionalismo aplicado ao caso Mercosul que tem como ponto de partida a complementariedade entre três enfoques teóricos específicos para o estudo da oferta e da demanda de regionalismo. Os termos

oferta e demanda de regionalismo, colaboram para diferenciar os níveis analíticos, entendendo a oferta na perspectiva dos atores estatais e a demanda na perspectiva dos atores não estatais, sem, necessariamente, configurar uma relação de mercado.

Dada a complexidade das relações regionais contemporâneas, é necessário integrar os estudos centrados nas instituições do Mercosul (FUCCILLE; LUCIANO; BRESSAN, 2021; MARIANO, BRESSAN, LUCIANO, 2021; MARIANO, MENEZES, 2021; MARIANO, 2015; RAMANZINI JÚNIOR; LUCIANO, 2020; RAMANZINI JUNIOR; MARIANO; GONÇALVES, 2021), com dois enfoques teóricos adicionais, proposta deste artigo. O primeiro é o da Economia Política Internacional (EPI), que permite compreender as demandas por regionalismo analisando conjuntamente fatores econômicos e políticos, estendendo, assim, a aplicação da análise da EPI para o momento de crise ou da desaceleração contemporânea do Mercosul. O segundo enfoque é o da Cultura Política, que permite enxergar a conexão das propostas de regionalismo com relação às atitudes e valores das sociedades às quais elas se vinculam. Este enfoque também favorece o diálogo sobre a relação entre os projetos oferecidos pelas elites políticas no Mercosul e questiona os efeitos do regionalismo na consolidação dos processos democráticos na região. O resultado é um modelo de estudo de regionalismo comparado a partir de três dimensões: i) Desenho institucional; ii) Proposição da Economia Política Internacional; iii) Cultura Política Regional.

Para tal finalidade o artigo está dividido em três seções: as duas primeiras discutem, respectivamente, os aportes dos estudos de EPI e Cultura Política como enfoques complementares para o estudo do regionalismo no contexto atual; e a última seção exemplifica a construção e a aplicação do modelo proposto ao caso do Mercosul.

2. OS APORTES DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL PARA OS ESTUDOS DA DEMANDA DE REGIONALISMO

Apesar de os processos de regionalismo terem como objetivo a integração e aqueles que almejam a cooperação geralmente terem um componente econômico, estes tendem a ser examinados de maneira separada do componente político promovendo uma espécie de negligência mútua entre as duas esferas (STRANGE, 1970). Mercados e processos regionais parecem ser uma relação constante nos discursos dos atores políticos que configuram a oferta de regionalismo, porém nem sempre é dado a mesma ênfase no nível analítico. Assim, não é raro encontrar diversos autores que tenham salientado a importância de incorporar a dimensão da Economia Política Internacional nos estudos sobre regionalismo (MILNER; MANSFIELD, 1997; TUSSIE; RIGGIROZZI, 2015). Porém, para compreender especificamente o que os aportes da EPI e, posteriormente, a Cultura Política podem contribuir em uma proposta teórica plural sobre regionalismo nas Américas, devemos revisar brevemente a genealogia da EPI.

A Economia Política Internacional, se apresenta no século XX, mais precisamente nos anos de 1960 e 1970, em meio a um Sistema Internacional em transformação. Movimentos de

descolonização, aumento de novos atores representam algumas destas transformações. Neste período, destacam-se como exemplo os trabalhos de Susan Strange (1970) – que enfatizava a necessidade de se considerar a dimensão política e a dimensão econômica conjuntamente nas análises –, de Kindleberger (1970) e de Cohen (1977) – quem, posteriormente, vai realizar uma análise histórica do campo e dos debates teóricos, centrada principalmente no debate transatlântico, portanto com maior ênfase nos países do Norte Global (COHEN, 2008).

A pioneira na área, Susan Strange (1970), enfatizou em seus trabalhos que economia e política não deveriam ser analisadas separadamente. Para a autora, a exclusão das questões econômicas nas análises políticas ou vice-versa, além de não contribuir para o desenvolvimento da própria EPI, negligenciava a análise completa dos fatos para um melhor entendimento do Sistema Internacional, referindo-se aos acontecimentos à época. Na sequência de seus trabalhos, Strange e seu colega Stopford, reforçavam que a presença de atores não estatais estava configurando novos instrumentos de poder para os Estados, o que evidenciava a necessidade de considerar o elemento político, quando dos estudos, por exemplo, do papel das empresas para mercados domésticos, especialmente as de atuação internacional (STOPFORD *et al.*, 1991; STRANGE, 2015). Somando-se ao aporte da Economia Política Internacional, Gilpin também buscou analisar a atuação das empresas multinacionais no âmbito externo como meios de fortalecer a presença do Estado no Sistema Internacional (GILPIN, 2002). Nesse sentido, se entendemos que o regionalismo é um produto da ação dos Estados, torna-se relevante aplicar o método da EPI para a análise do papel desta manifestação específica do poder estatal na esfera internacional.

A EPI busca analisar as interações no Sistema Internacional dos atores estatais e não estatais e em que medida estes convergem em objetivos mútuos, realçando assim a necessidade de alargar os campos teóricos tradicionais. Ou seja, a EPI se alimenta dos diversos campos teóricos, especialmente o das Relações Internacionais, enfatizando a necessidade de elevar a importância da dimensão política e da econômica nas análises até então separadas pelas escolas tradicionais de Relações Internacionais. Esse fato confere o ecletismo da EPI, característica importante desse método (DICKINS, 2006; GONÇALVES, 2005).

Apesar dos avanços na concepção e no enfoque de estudo da EPI, debates mais recentes têm questionado a ausência de uma abrangência maior e a presença de mais vozes do Sul Global que enriqueceriam o debate tornando-o global (DECIANCIO; QUILICONI, 2020; TUSSIE; RIGGIROZZI, 2015). Nesse sentido, as ausências de uma maior diversidade dentro da EPI e possíveis insuficiências no nível analítico se referindo aos casos do Sul-Global/ não ocidentais, podem ser mitigadas pelo resgate das perguntas que guiam a aplicação do método. Ou seja, além de identificar quais atores e fatores estão interligados, também, saber como estes se articulam. Quais as consequências e as implicações deste vínculo? E qual a capacidade e os meios existentes para tal identificação? Essas questões permitem evitar interpretações equivocadas, bem como o risco de eliminar o papel de algum ator importante na análise de determinado processo, conforme buscamos colocar na sequência.

Como a Economia Política Internacional pode se configurar um método de análise sobre os processos de regionalismo? O aporte da EPI para os estudos de demanda de regionalismo permite entender que as motivações para os empreendimentos de regionalismo provêm

de processos de interdependência complexa onde há interesses de diversos atores (Estados, empresas, sindicatos, grupos de pressão etc.). Assim, aqueles atores que vão desenhar as propostas institucionais de regionalismo devem se ater a esta multiplicidade de *stakeholders* nos seus empreendimentos regionais. Assim a EPI tem servido a salientar características específicas dessas interações nos diferentes momentos do regionalismo. Nesse sentido, a década de 1990 foi marcada por processos de regionalismo aberto que entendiam a ação do regionalismo como ferramenta de promoção do livre mercado e de inserção global (KUWAYAMA, 1999; WEI; FRANKEL, 1998). Já a década dos anos 2000, principalmente na América do Sul, foi marcada pela mudança dessa relação entre mercado e Estado, a partir de lógicas pós-hegemônicas que apontavam uma maior intervenção do mercado nas economias no seu papel regulador no nível doméstico e no fortalecimento dos processos políticos no nível regional (RIGGIROZZI,; TUSSIE, 2012; SANAHUJA, 2012). Ambas as leituras refletem a aplicação de um enfoque de economia política ao contexto que estava sendo vivenciado no mundo, nesse sentido, alguns autores (FRIEDEN, 2021) parecem sugerir, desde uma perspectiva de EPI, que o momento atual precisa de novas perguntas para a compreensão dos desafios do regionalismo contemporâneo. Assim, o recente processo de negociação do USCMA em 2018, liderado por um líder populista como Donald Trump e com pressões populistas e mercantilistas nos diferentes países, marca o novo contexto de aplicação da EPI ao regionalismo. Assim também as tensões vistas na cúpula de aniversário dos trinta anos do Mercosul em 2021 mostram que em certa medida o processo de *backlash* político nas democracias do Cone Sul também tem afetado os processos regionais e reconfigurado as relações entre Estados, atores não estatais e mercados.

Porém, as teorias da EPI não necessariamente permitem a compreensão completa destes processos de mudança do regionalismo, principalmente na sua relação com os processos democráticos. A EPI não está suficientemente equipada teoricamente para compreender o papel das sociedades através da Opinião Pública na configuração desses processos regionais e é insuficiente para explorar a relação entre regionalismo e democratização assim como os questionamentos que as sociedades formulam a ambos os processos. Nesse sentido, é necessário fazer apelo a outras teorias especificamente as teorias da Cultura Política, para discutir esta dimensão da demanda por regionalismo, assim como seu alinhamento com a oferta de regionalismo.

3. OS APORTES DA CULTURA POLÍTICA PARA OS ESTUDOS DA OFERTA DE REGIONALISMO

Os estudos de Cultura Política são um campo de pesquisa que também surgiu no século XX na área da Ciência Política em um contexto de promoção e consolidação de regimes democráticos. Nesse sentido, estão vinculados tanto ao estudo das características domésticas de uma sociedade como à formulação de políticas externas que promovem a exportação de modelos democráticos. Em um contexto de questionamento às democracias e de uma nova crise do regionalismo mais estruturado - ou de emergência de projetos regionais

mais líquidos (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021) – é preciso se interrogar sobre os vínculos entre regionalismo e democracia (FUCCILLE; LUCIANO; BRESSAN, 2021), porém desde a perspectiva das sociedades. Nesse sentido, os estudos de Cultura Política podem aportar aos estudos de regionalismo em pelo menos três aspectos: i) na adaptação às diferentes realidades e evitar o viés eurocêntrico; ii) no desenvolvimento de um programa de pesquisa multi-método e iii) na incorporação do nível regional como objeto político de estudo para o campo da Cultura Política.

Para compreender o primeiro aporte devemos lembrar brevemente a evolução do debate histórico sobre Cultura Política. O conceito definido como “a distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os [seus] membros” (ALMOND; VERBA, 1989, p. 13), serviu principalmente para a caracterização da Cultura Política de diferentes países. Desta primeira definição se pode inferir que a Cultura Política é um conceito guarda-chuva que pode abranger um conjunto de objetos políticos assim como uma diversidade de atitudes frente a eles. Porém, o foco inicial da agenda de pesquisa foi o conceito de “Cultura Cívica” (ALMOND; VERBA, 1963) que tinha como proposta central a existência de uma relação causal entre as atitudes e valores de uma determinada sociedade e a estrutura e desempenho governamental, principalmente no plano de consolidação de uma democracia (CASTRO, 2008). Mesmo quando esta relação não fosse de causalidade direta e os próprios autores reconhecessem a sua complexidade (RENNÓ, 1998), se entendia que a conjunção de fatores de altos níveis de desenvolvimento econômico e a existência de atitudes políticas denominadas cívicas favoreceriam o desenvolvimento de democracias liberais.

Assim nos seus primeiros anos, a teoria da Cultura Política teve um viés eurocêntrico, e marcado pela influência das teorias da modernização que consideravam o modelo de democracia liberal como o modelo a ser atingido pelo conjunto de sociedades do mundo, o que Castro denomina a “armadilha da Cultura Cívica” (CASTRO, 2014). Esta armadilha levou a um relativo desinteresse com relação ao conceito nos anos setenta, recebendo críticas tanto de teóricos críticos que denunciavam o conceito como instrumento de promoção do sistema capitalista, como de teóricos liberais, alinhados com os métodos da escolha racional que enfatizavam a lógica de maximização da utilidade e o cálculo custo/benefício nos estudos institucionalistas, e consideravam os estudos de Cultura Política como uma perda de tempo e recursos (RENNÓ, 1998).

Assim como os estudos sobre regionalismo, os estudos de Cultura Política tiveram um renascimento quando os seus principais teóricos revisitaram as teorias (ALMOND; VERBA, 1980), deixando atrás visões modernistas lineares (INGLEHART; BAKER, 2000; INGLEHART; WELZEL, 2005), e exploraram possibilidades de reações contrárias ao previsto pela teoria (HUNTER *et al.*, 2019; INGLEHART; NORRIS, 2019; WALTER, 2021). Este último aspecto é particularmente relevante para os estudos de regionalismo, já que as mudanças nas características dos processos regionais parecem acompanhar mudanças nas lideranças políticas de caráter mais populista ou autoritário, como tem sido o caso do denominado BREXIT (CARRERAS; IREPOGLU CARRERAS; BOWLER, 2019).

A emergência destas lideranças é um tema que é objeto de discussão na literatura de Cultura Política mais recente (SCHÄFER, 2021). As atitudes e valores referentes ao processo de integração europeu e o surgimento de um sentimento anti-europeu como parte

dos fatores que explicam o aumento do autoritarismo também vão ser objeto dos estudos de Cultura Política (KRIESI, 2020), construindo assim pontes entre o campo do regionalismo e da Cultura Política no caso europeu.

A Cultura Política adquiriu maior importância analítica quando ela se transformou em uma ferramenta descritiva e não como uma ferramenta prescritiva, deixando atrás uma comparação entre um “modelo ideal” pertencente aos países do Norte Global e uma realidade “deficitária” que se encontraria principalmente nos países do Sul Global. O programa comparativo da Cultura Política, nesse sentido, tem sido reapropriado por cientistas de diversos locais do mundo para tentar enxergar as particularidades e semelhanças da Cultura Política dos diferentes países e compreender a relação entre valores e contextos institucionais a partir de um programa de pesquisa empírico.

Este programa de pesquisa se apoia em ferramentas de coleta de dados quantitativos e qualitativos que formam parte da transformação metodológica do campo da Ciência Política. Especificamente, o desenvolvimento da Pesquisa Mundial de Valores (INGLEHART, R., HAERPFER, C., MORENO, A., WELZEL, C., KIZILOVA, K., DIEZ-MEDRANO J., M. LAGOS, P. NORRIS, 2020) que é a maior pesquisa não comercial de ciências sociais do mundo aplicada de maneira periódica em mais de 100 países do mundo desde 1980 - assim como instrumentos específicos regionais como o Barômetro das Américas ou o *European Values Survey*. A disponibilidade de data quantitativa comparável tanto de maneira longitudinal como em diversos países ao redor do mundo tem permitido a formulação de pesquisa comparativa baseada em elementos empíricos. Também, os pesquisadores têm incorporado métodos qualitativos como entrevistas e grupos focais para o desenvolvimento de pesquisas sobre Cultura Política, incluindo o desenvolvimento de métodos mistos para estes estudos.

Uma das limitações do programa empírico proposto pelos estudos de Cultura Política talvez seja o enfoque de nacionalismo metodológico e seu foco no nível analítico do Estado-Nação (MACIEL, 2013). Assim o nível de representatividade dos principais estudos de Cultura Política em geral tem sido o Estado-nação tanto por questões teóricas como por questões pragmáticas. Porém, o mundo contemporâneo, caracterizado pelas múltiplas inter-relações de governança global, tem nos mostrado que tanto o nível subnacional como o nível regional são pontos analíticos necessários para dar conta da complexidade do mundo contemporâneo (ACHARYA, 2017). Assim, criticar o nacionalismo metodológico implica reconhecer a mudança no contexto de desenvolvimento das teorias sociais e políticas contemporâneas:

“O dado empírico fundamental que se apresenta é que, antes mesmo da constatação científica, a própria consciência pública, o próprio imaginário social, apresenta uma dimensão nova e inevitável, fora da qual se torna cada vez mais inimaginável a tematização das questões sociais contemporâneas: trata-se da dimensão global da reprodução social contemporânea.” (MACIEL, 2013, p. 90)

A União Europeia é o principal cenário onde se registra avanços com relação a integração do nível regional como nível analítico em temas de Cultura Política, principalmente

com relação às pesquisas sobre cidadania europeia e atitudes e valores frente a UE assim como os processos de construção da identidade da região (BÖRZEL; RISSE, 2020b; BÖRZEL; RISSE, 2009). Porém, está longe de ser o principal foco dos estudos de Cultura Política – sendo ainda incipientes os estudos com um enfoque específico de Cultura Política desde outras regiões, como o Mercosul. Alguns estudos têm se centrado na cultura dos países da região (WANDERLEY, 2002), em outros casos têm se focado na Cultura Política dos agentes protagonistas da construção do regionalismo (MARIANO, 2007) e outros sobre o processo de construção de identidade como ferramenta discursiva e legitimadora do processo de integração (BAROM, 2018; DE SÁ FRANCA, 2016).

Porém, o programa empírico da Cultura Política tem incorporado nos seus estudos o regionalismo e o multilateralismo como objetos empíricos de análise. Assim tanto a Pesquisa Mundial de Valores como a Pesquisa Europeia de Valores incluem perguntas sobre conhecimento e confiança em organizações multilaterais como as Nações Unidas, o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional assim como organizações regionais como a União Europeia, o Mercosul ou a Comunidade Andina - dependendo do país no qual se aplica a pesquisa. Nesse sentido, essas ferramentas metodológicas, nos oferecem dados empíricos para o estudo comparado da confiança das sociedades, e particularmente o nível de apropriação da Opinião Pública doméstica dos processos de regionalismo promovidos pelos Estados. Como veremos mais adiante, as atitudes da Opinião Pública frente aos processos de regionalismo são um fator chave para compreender a configuração da oferta de regionalismo em uma perspectiva de regionalismo comparado (BÖRZEL; RISSE, 2019).

4. UMA PROPOSTA TEÓRICA PLURAL PARA O REGIONALISMO COMPARADO APLICADA AO MERCOSUL

A seguir, desenvolveremos brevemente nossa proposta teórica, partindo da EPI como método e da Cultura Política como enfoque complementar aos estudos de regionalismo, aplicando-os ao caso do Mercosul. Nosso modelo de estudo de regionalismo comparado propõe um quadro teórico integrativo a partir de três dimensões: i) os conteúdos do desenho institucional, resgatando os aportes dos estudos institucionalistas mais clássicos; ii) os estudos da demanda de regionalismo desde a EPI, que integram, portanto, os interesses dos atores estatais e não estatais envolvidos no processo de integração regional; iii) e a apropriação do regionalismo pela abordagem da Cultura Política, vinculado com seu impacto na oferta de regionalismo, e avaliando, assim, a existência de um processo de regionalização além do processo de regionalismo formal. Estas três dimensões estão resumidas na figura 1.

Figura 1 – Dimensões analíticas do modelo plural de regionalismo comparado aplicado ao Mercosul

Regionalismo Institucional	Economia Política Internacional	Cultura Política
<ul style="list-style-type: none"> - Identificar as características dos desenho institucional formal - Compreender os motores da oferta de regionalismo de cima para baixo 	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar a intensidade das relações económicas - Compreender as interações entre Estado - atores não estatais - mercado no nível nacional, regional e global e seus impactos nos processos institucionais - Compreender a interrelação entre economia e política nos motores da oferta e da demanda por regionalismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar existência de processos de regionalização desde uma perspectiva de baixo para cima - Identificar as características das identidades regionais - Compreender a relação entre regionalismo e democracia

Fonte: Elaboração própria

Este modelo em desenvolvimento tem a vantagem de abordar os processos de regionalismo em uma perspectiva abrangente e pode ser aperfeiçoado na medida que se identifique variáveis específicas para cada uma destas dimensões. A escolha do Mercosul foi realizada por razões pragmáticas de acesso à informação como por razões teóricas vinculadas ao contexto de desenvolvimento da iniciativa na onda do novo regionalismo dos anos noventa (SÖDERBAUM, 2015). Também, por ser um dos blocos afetados pela erosão das condições democráticas na América Latina e objeto de recentes tensões entre seus membros. Todas estas características fazem do bloco um caso importante para o desenvolvimento de teorias de regionalismo comparado em uma perspectiva multidisciplinar. A seguir, serão apresentadas um primeiro desenvolvimento das três dimensões antes mencionadas ao caso do Mercosul.

4.1. Características da oferta de regionalismo no MEROCSUL desde uma perspectiva institucional

O Mercosul se consolidou em um contexto em que a ampliação de mercado representava uma condição ao desenvolvimento das economias, especialmente, a brasileira. Nesse sentido alguns autores (KUWAYAMA, 1999; VAZ, 2002) colocam que ele nasce como uma iniciativa de regionalismo aberto, procurando maximizar as vantagens da inserção do Mercosul na economia global. Porém, a literatura mais recente (FUCCILLE; LUCIANO; BRESSAN, 2021; RAMANZINI JÚNIOR; LUCIANO, 2020; RAMANZINI JUNIOR; MARIANO; GONÇALVES, 2021) enfatiza, a partir de uma revisão histórica dos trinta anos de atuação do Mercosul, no âmbito político, principalmente o apoio aos processos de redemocratização como parte constituinte dos seus objetivos institucionais.

O Mercosul avançou institucionalmente a partir de 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, ato fundacional do bloco, conforme cronologia apresentada na figura 2. O grau de institucionalidade permitiu aos países partes do bloco a harmonização das políticas nacionais e de política externa, especialmente as políticas voltadas aos setores econômicos dos países na busca por um Mercado Comum. Nesse sentido, e a partir da construção de uma arquitetura institucional com maior complexidade, se entendia que tendia a um futuro processo de integração, mesmo que mantendo características principalmente intergovernamentais.

Figura 2 – Principais eventos de construção institucional do Mercosul nas suas três décadas de funcionamento



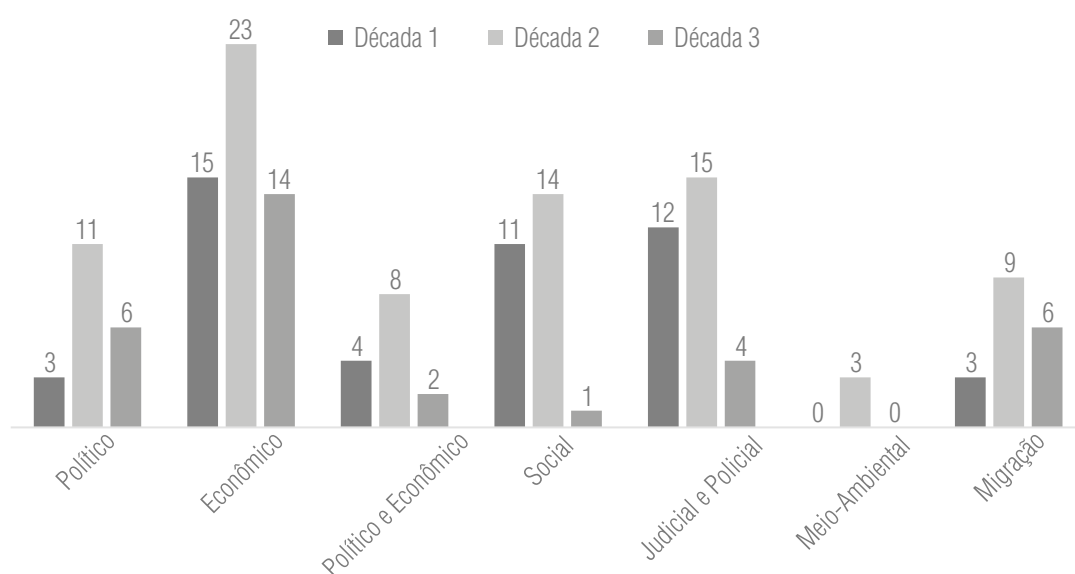
Fonte: Elaboração própria com base as informações institucionais disponíveis no portal do Mercosul (s/d).

Faria e Barão (2012), fazem referência que a institucionalidade do bloco e o processo de integração materializando objetivos políticos, se aprofunda em 2003 a partir de Constituição do Parlamento do Mercosul. Porém, vai se ver enfraquecida em 2019 com a Declaração Conjunta dos Estados membros que suspendem de maneira indefinida a mesma. Nesse âmbito político, destacou-se, também, os Protocolos de Ushuaia I e II sobre o Compromisso Democrático do Mercosul. Nesse sentido, para evidenciar tanto a presença de objetivos econômicos como políticos no processo de construção institucional do Mercosul, é importante caracterizar seus instrumentos institucionais para a melhor compreensão das características e motores da oferta do regionalismo. Esta apresentação não pretende analisar exaustivamente estes instrumentos, apenas classificá-los segundo seu objetivo primário.

Tanto a cronologia como os gráficos a seguir foram elaborados a partir dos dados disponíveis no repositório de Tratados, Protocolos e Acordos depositados no Paraguai (Mercosul, s/d) que registra até o momento 164 instrumentos normativos. Os gráficos a seguir apresentam uma classificação desses instrumentos a partir de dois critérios com a finalidade de caracterizar o tipo de construção institucional do Mercosul. O gráfico 1 classifica os instrumentos segundo seu objetivo principal: i) político, entendidos como instrumentos de desenho de arquitetura institucional; ii) econômico, entendidos como instrumentos de promoção de relações econômicas; iii) político e econômico;

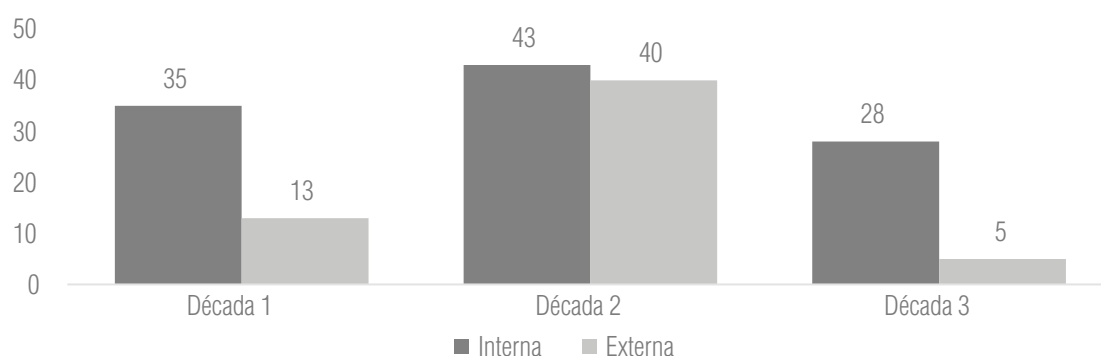
entendidos como instrumentos que misturam os dois objetivos anteriores; iii) social, entendidos como instrumentos voltados a interação com a sociedade vinculados a políticas sociais; iv) judicial e policial, entendidos como instrumentos que fomentam a cooperação técnica nestes campos; v) migração, entendidos como instrumentos que permitem a integração e a harmonização migratória; e iv) ambiental, entendidos como instrumentos que focam especificamente em uma agenda verde. Já o gráfico 2 classifica os mesmos instrumentos segundo seu nível de projeção (interna ou externa) para assim identificar se trata-se de um instrumento de construção “para o interior ou para o exterior” (STUENKEL, 2017, p. 104) do processo regional. Em ambos os casos optou-se por uma periodização por décadas de existência institucional.

Gráfico 1 – Instrumentos normativos de funcionamento por tipo de objetivo segundo décadas



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Repositório de Tratados, Protocolos e Acordos depositados no Paraguai (Mercosul, s/d)

Gráfico 2 – Instrumentos normativos segundo projeção do instrumento



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Repositório de Tratados, Protocolos e Acordos depositados no Paraguai (Mercosul, s/d)

Constata-se, que desde o início os objetivos políticos e econômicos têm estado presentes na construção institucional do Bloco. É importante precisar também que ao longo do tempo de existência do bloco vão gerar processos de cooperação técnica dentro do bloco e entre o bloco e seus parceiros que se refletem em objetivos de natureza migratória, judicial e policial, entre outros. Também o gráfico 1 permite observar que a construção institucional tem dado maior espaço, principalmente durante a segunda década de existência, a objetivos de natureza mais social e meio-ambiental, fazendo do Mercosul uma iniciativa abrangente. Porém, o aprofundamento e ênfase nas diversas áreas de cooperação têm se dado com ênfases diferentes ao longo dos anos.

O gráfico 2 permite observar que a consolidação dos processos internos tem sempre sido uma das prioridades do Bloco, adotando um maior número de instrumentos com efeitos internos do que externos. Porém, é possível apreciar que após duas décadas focados no uso dos instrumentos do Mercosul tanto para uma construção interna como para sua inserção internacional, a última década de existência, teve uma projeção predominantemente interna, sem necessariamente corresponder com tanta ênfase aos moldes do regionalismo aberto.

A partir de 2017, após a suspensão da Venezuela, e o fim da onda rosa que tinha marcado uma emergência de um certo consenso político entre as lideranças do Mercosul, os objetivos políticos com relação ao compromisso com o modelo democrático parecem perder o interesse dos países membros e conseqüentemente perdem a eficácia (RAMANZINI JUNIOR; MARIANO; GONÇALVES, 2021). As ações políticas se centram principalmente em ações de cooperação técnica em áreas que não afetam a soberania nacional, seguindo a tendência já identificada em outros blocos com problemas com relação ao autoritarismo (STUENKEL, 2017) e que pode, em alguns casos, levar a reforçar a erosão das condições democráticas no plano doméstico, configurando regionalismos de natureza autoritária (DEBRE, 2021; LIBMAN; OBYDENKOVA, 2018). De momento, no Mercosul as tensões internas e a crise vinculada a pandemia do COVID-19 parecem ter gerado uma paralisia da construção institucional tanto no plano interno como externo, porém não se identificam claramente mecanismos institucionais que levariam a configuração de um regionalismo autoritário. Não obstante, as mudanças dos processos econômicos e sua relação com os consensos e desacordos políticos precisa ser analisada com maior detalhe desde a perspectiva da EPI.

4.2. A integração econômica do Mercosul desde uma perspectiva de EPI

O Tratado de Assunção de 1991 – instrumento fundacional do Mercosul, nasce em um contexto internacional de consolidação de espaços regionais e de um contexto nacional de busca pelo crescimento econômico via ganhos de exportações para além das fronteiras nacionais, e de possibilidades de Investimento Direto Externo. Não diferente disso, o Mercosul se apresentou também como uma forma de reprodução do capital das economias nacionais em um espaço regional institucionalizado (FARIA, 2004). Nesse sentido, como se evidenciou no gráfico 1, os processos de consolidação econômica interna e externa aconteceram em paralelo

aos objetivos políticos durante as primeiras duas décadas do Mercosul. Na última década, após um momento intensivo de mecanismos que aprofundavam os componentes políticos do bloco, teve uma forte retração dos mesmos a partir de 2017. Assim, parece que os processos de regionalismo que perduram, quase que de maneira inercial, apesar das tensões políticas, são os processos de cooperação econômica interna, que se articulam, portanto, como uma coluna vertebral do projeto regional, como se observa no gráfico 2.

O Mercosul surge, entre outras motivações, como uma alternativa às políticas neoliberais na busca pelo crescimento econômico e encontra na consolidação do espaço regional uma nova fase. Nas palavras de Faria “o projeto desenvolvimentista de crescimento acelerado, dessa vez substantivado pelo imperativo da equidade, e pela consciência de que essa alternativa não pode ser realizada por cada nação de forma isolada” (FARIA, 2004, p. 88). A consolidação do espaço regional proporcionaria ao Brasil essa alternativa para o desenvolvimento de forma integrada em um espaço maior de atuação assegurado pela institucionalidade, o que parece ter sido o caso durante a fase de desenvolvimento de regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, 2012). Este momento parece ter sido um momento de reconfiguração das relações entre Estado, atores não estatais e mercados, propondo a criação de mecanismos institucionais de redução das desigualdades como o caso do FOCEM, e abrindo a possibilidade de adoção no nível regional de políticas públicas de bem-estar como o Plano Estratégico de Ação Social e o Estatuto da Cidadania do Mercosul. A formulação de políticas globais ou regionais, é um dos mecanismos que as organizações internacionais em geral, e os regionalismos em particular, possuem para reconfigurar as relações entre economia e política (STONE, 2008). Nesse sentido, é importante lembrar que a articulação de atores públicos e privados nestas políticas públicas regionais e em espaços de diálogo permite fortalecer os espaços de governança criando entendimentos comuns (STONE, 2013) ao mesmo tempo que propicia as condições para o funcionamento dos mercados.

Estes processos têm simultaneamente promovido com maior ênfase a participação do setor privado, principalmente setores empresariais e sindicais, assim como associações de consumidores, mesmo que de maneira limitada. Se em tempos de expansão do regionalismo, esta participação tinha tido um efeito de distanciamento e resultados negativos para o processo integrador (VELASCO JÚNIOR, 2016), podemos observar algumas manifestações de que em tempos mais recentes de crise, estes setores são um dos elos que sustentam a dinâmica inercial da cooperação técnica econômica e procuram promover os objetivos econômicos do regionalismo¹.

Outro aspecto relevante a compreender desde uma perspectiva de EPI são os processos de cooperação técnica em temas como saúde ou migração. Como temos observado a agenda de cooperação política tem incluído os temas de Agenda Social na última década e tem, portanto, fortalecido a credibilidade e legitimidade dos processos de regionalismo no Cone Sul (RIGGIROZZI; RYAN, 2021). Porém esta construção de capital político no nível regional está em xeque caso não aconteça um processo de apropriação política por parte das sociedades. Para avaliar a situação dessa apropriação, podemos fazer uso das ferramentas da Cultura Política aplicada ao nível analítico regional.

1 Esta postura é visível por exemplo nos tipos de acordos promovidos entre 2017 e 2019 assim como na postura da Confederação Nacional da Indústria favorável ao Acordo EU – Mercosul: https://www.portaldaindustria.com.br/eventos/pt/edicoes/mercosul-uniao-europeia-superando-obstaculos-para?utm_source=linkedin&utm_campaign=eventomercosulue&utm_content=rs1758

4.3. O Mercosul desde o olhar da Cultura Política

Apesar da estagnação política na atualidade, o Mercosul tem apresentado diversos avanços em termos econômicos e institucionais que fazem com que os diferentes grupos de interesse econômicos defendam o processo de regionalismo. Porém, não necessariamente esse avanço tem se produzido com relação à apropriação do processo por parte das sociedades que formam o bloco. Esta situação afeta a credibilidade e legitimidade construída pelo regionalismo no nível sul-americano a partir dos seus resultados na esfera técnica (RIGGIROZZI; RYAN, 2021) e podem diminuir a eficácia, já questionada, do regionalismo como garantia de processos democráticos na América Latina (RAMANZINI JÚNIOR; LUCIANO, 2020). É particularmente delicada a credibilidade dos mecanismos institucionais de garantia da democracia no Mercosul na medida que tem surgido polêmicas com relação ao seu uso discricionário nos casos Paraguaio, Venezuelano e Brasileiro (MONTE; ANASTASIA, 2017; SANTOS; LEITE; MONFREDO, 2017). Nesse sentido é relevante analisar qual tipo de compromisso com a democracia está promovendo o Mercosul.

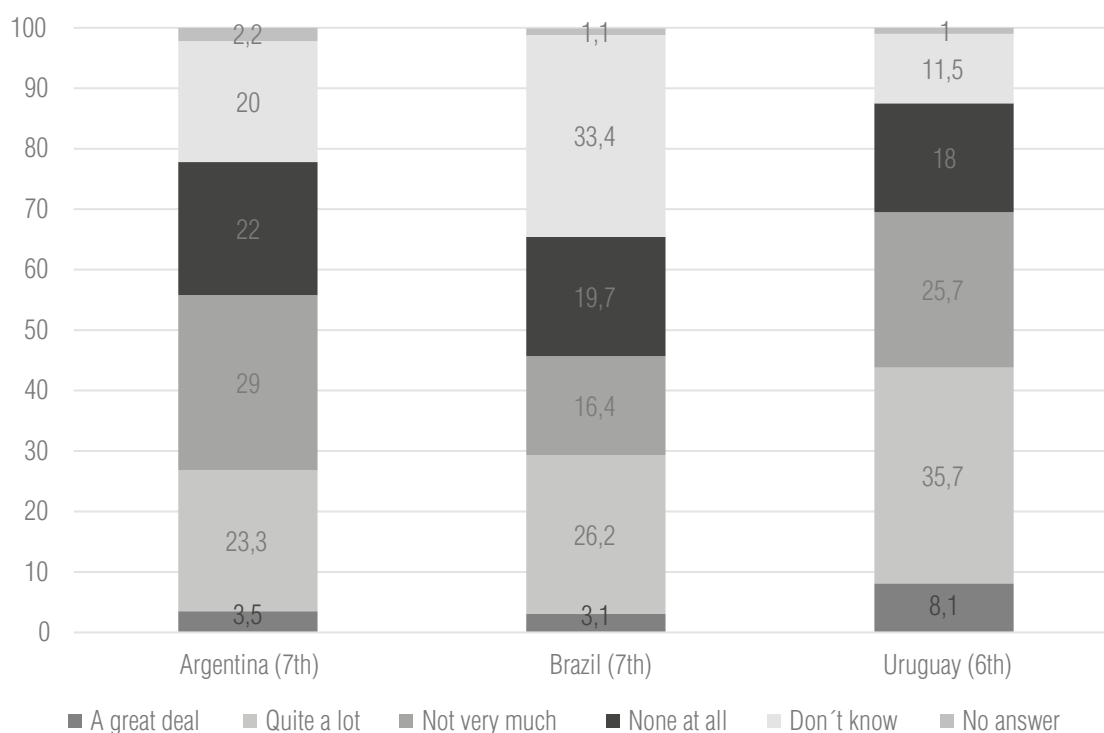
As visões e valores sobre o regionalismo das lideranças são determinantes para o tipo de oferta de regionalismo, na medida que eles vão impactar no grau de institucionalidade e no fortalecimento do nível regional (BÖRZEL; RISSE, 2020a; SÖDERBAUM, 2015). Assim, por exemplo, a ausência de um consenso sobre o significado de integração no Mercosul, impacta negativamente no nível de capacidades estatais do bloco e seus membros (MARIANO; MENEZES, 2021). Como assinalam Mariano e Menezes:

“A ausência de um projeto comum promove, no Mercosul, um círculo vicioso. Com expectativas negativas predominando, há menos estímulos para o enfrentamento dos problemas estruturais que, por sua vez, desestimulam um maior comprometimento dos governos e aumentam o desinteresse dos outros atores pela integração. Isso tudo reforça as expectativas negativas” (2021, p. 163).

Porém, esse círculo vicioso não se alimenta exclusivamente das inconstâncias e tensões no nível da oferta de regionalismo. Desde a perspectiva da demanda de regionalismo, a heterogeneidade das demandas, o desconhecimento dos processos e a desconfiança generalizada nas instituições políticas, principalmente aquelas vinculadas aos modelos de democracia liberal, caracterizam a Cultura Política das sociedades dos países do Cone Sul (CASTRO, 2014; RANINCHESKI; CASTRO, 2013).

Assim, por exemplo, o gráfico 3 apresenta os níveis de confiança nas instituições do Mercosul por parte dos cidadãos de três países membros do bloco onde tinham dados disponíveis: Brasil e Argentina (de acordo com os dados da 7ª onda da Pesquisa Mundial de Valores) e Uruguai (com dados da 6ª onda).²

2 A pandemia do COVID-19 interrompeu o processo de coleta de dados da sétima onda no Paraguai.

Gráfico 3 – Confiança nas instituições do Mercosul em alguns países do bloco

Fonte: elaboração própria com base aos dados da WVS (INGLEHART, R., HAERPFER, C., MORENO, A., WELZEL, C., KIZILOVA, K., DIEZ-MEDRANO J., M. LAGOS, P. NORRIS, 2020)

Das respostas pode se enxergar que os níveis de confiança nas duas principais economias do Mercosul não ultrapassam o 30% nem no caso da Argentina nem do Brasil. No caso do Uruguai, a confiança chega ao 43,8%, porém correspondem a um período diferente, durante o governo Mujica, e poderiam ter sido modificados com vistas à mudança de posição do governo Lacalle Pou com relação ao Mercosul. Porém, nos três países os níveis de desconfiança nas instituições regionais se situam entre 36,1% e 51%. É importante salientar que nos três países o nível de desconhecimento sobre o Mercosul supera o 10% da população, ascendendo a quase um terço (33,4%) dela no caso brasileiro. Tanto os baixos níveis de confiança como os níveis médios de desconhecimento refletem uma baixa adesão da Opinião Pública aos processos de regionalismo no cone Sul.

Nesse sentido, parece se replicar no nível regional, as características da Cultura Política no nível doméstico no caso do Mercosul. Assim como existe uma democracia inercial (BAQUERO, 2018) em alguns dos países do Mercosul, caracterizada por um apoio difuso a ideia de democracia, e simultaneamente um desconhecimento sobre seus conteúdos específicos e uma desconfiança e insatisfação com o funcionamento das suas instituições; existiria também um regionalismo inercial. Desde o enfoque da Cultura Política, isso significa um apoio difuso aos processos de regionalismo no Cone Sul, porém com um distanciamento da sociedade em relação a suas funções e objetivos, que aprofunda o déficit democrático e desconfiança nas instituições regionais.

A diferença de outras regiões onde a confiança da Opinião Pública no nível regional é importante (BÖRZEL; RISSE, 2020a), o Mercosul parece não ter gerado esse nível de adesão e está ainda longe da ansiada construção de uma identidade regional proposta nos planos do Mercosul social.

Esta crise de desconfiança nas instituições do Mercosul pode ter pelo menos duas explicações. Por uma parte, ela pode refletir uma insatisfação da cidadania com a oferta de regionalismo que lhe é apresentada. Por outra parte, ela pode ser interpretada no contexto mais abrangente de desconfiança nas instituições da democracia representativa que caracteriza a maioria dos países da região latino-americana (COHEN; LUPU; ZECHMEISTER, 2017). Em ambos os casos, para um processo como o Mercosul, que como vimos anteriormente tem como valor central a defesa da democracia, isto pode levar a uma perda de legitimidade. Portanto, há uma perda de defensores entre a cidadania quando os atores políticos domésticos atacam o processo de integração. A pouca adesão da opinião pública e a desinformação dela têm sido observados como característica de outros processos de desintegração, como no caso do denominado Brexit.

Finalmente, este desconhecimento e desconfiança também são sintomáticos da perda da ênfase na construção de instituições representativas no âmbito do Mercosul. Assim, a decisão no final de 2019 sobre a suspensão indefinida do processo de eleição direta ao parlamento do Mercosul, terminou por aprofundar a brecha entre instituições e cidadania no bloco.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como finalidade apresentar uma primeira versão de um modelo plural de estudo do regionalismo aplicado ao caso do Mercosul. Este modelo é composto por três enfoques teóricos complementares que analisam um único processo, o processo regional, tanto desde a perspectiva da oferta como de demanda de regionalismo. Isso permite apresentar uma análise que não se centra unicamente nos Estados, porém sem negar a centralidade deles nos processos regionais, e que integra atores não-estatais, incluindo atores de mercado, atores sociais e a própria Opinião Pública como fatores que influenciam o processo regional. O resultado evidencia a existência do que poderíamos caracterizar como regionalismo inercial, onde existem alguns elos fracos que mantém o processo regional vinculados principalmente a configuração da economia política regional e a centralidade dos interesses e atores de mercado na agenda do Mercosul, porém com características líquidas (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2021) ou difusas com relação aos objetivos políticos, principalmente os conteúdos democráticos, desde a perspectiva das lideranças políticas e desde as sociedades. Essa inercia mantém o Mercosul entre uma tensão constante entre um regionalismo aberto ou pragmático ou uma integração política aprofundada; entre um projeto de delegação de tomada de decisões coletiva para sua governança ou uma radicalização do princípio soberano intergovernamental; e entre a sua função como garantia democrática na região e seu potencial instrumento de regionalismo autoritário.

Este modelo é produto de um diálogo interdisciplinar entre vários campos de conhecimento, seguindo a tendência da quebra das barreiras disciplinares. Partindo da perspectiva de oferta e demanda de regionalismo, o modelo propõe a integração da perspectiva da EPI para o estudo das demandas de regionalismo, permitindo assim superar o caráter estado-cêntrico dos estudos regionais institucionalistas, sem decartar seus aportes. Desde a perspectiva da oferta de regionalismo, os aportes da Cultura Política permitem a integração do fator de apropriação das sociedades do projeto regional e permitem discutir o vínculo mais abrangente entre regionalismo e democracia. O enfoque da Cultura Política também permite um diálogo com a literatura de EPI,

na medida que reconhece o papel das condições econômicas e políticas nas configurações das atitudes e valores das sociedades e a sua influência na construção de instituições. Isto é particularmente relevante para o estudo de processos regionais que se desenvolvem em regiões onde se evidencia uma crise das instituições da democracia liberal, como na América Latina, em paralelo a processos de questionamento sobre o modelo econômico neoliberal, e insere o regionalismo no debate sobre os impactos do populismo e o autoritarismo nos desenhos institucionais.

A discussão a partir do caso do Mercosul permite também trazer algumas pistas analíticas para compreender a crise atual do bloco assim como identificar fatores-chaves para a revitalização do processo no marco dos trinta anos do regionalismo no Cone Sul.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, A. (2017) **Global governance in a multiplex world**. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS, v. 29, 2017.
- _____ (2012) Comparative regionalism: A field whose time has come? **The International Spectator**, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 3–15, 2012.
- ALMEIDA, P. R. de (2012) A Economia Política da Integração Regional Latino-americana: uma visão ultrarrealista do estado da arte institucional. **Florianópolis: RIDB**.
- _____ (2008). Evolução histórica do regionalismo econômico e político na América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena internacional**, v. 10, n. 2, p. 72–97, 2008.
- ALMOND, G. A.; VERBA, S (1980). **The civic culture revisited**. Boston: Little, Brown.
- _____ (1963). **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Princeton: Princeton University Press.
- BAQUERO, M. (2018). **Democracia Inercial: Assimetrias entre Economia e Cultura Política na América Latina**. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- BAROM, W. (2018) A reivindicação política da identidade regional: a identidade latino-americana nos documentos oficiais do Mercosul e Unasul. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 10, n. 24, p. 540–581.
- BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (2020a) **From Europeanisation to Diffusion**. Oxon: Routledge.
- _____ (2020b). Identity politics, core state powers and regional integration: Europe and beyond. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, [s. l.], v. 58, n. 1, p. 21–40.
- _____ (2019). Grand theories of integration and the challenges of comparative regionalism. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1231–1252.
- _____ (2016). **The Oxford handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2009). The transformative power of Europe: The European Union and the diffusion of ideas. **KFG Working Papers, Berlin: Free University Berlin**.
- CARRERAS, M.; IREPOGLU CARRERAS, Y.; BOWLER, S. (2019). Long-term economic distress, cultural backlash, and support for Brexit. **Comparative Political Studies**, v. 52, n. 9, p. 1396–1424.

- CASTRO, H. (2014). **Cultura Política Comparada**. Brasília: Verbena Editora.
- _____. (2008). Cultura política: a tentativa de construção de um conceito adequado à América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 2, n. 1.
- COHEN, B. (2008). **International Political Economy: An Intellectual History**. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (1977). **Organizing the World's Money**. New York: Palgrave MacMillan - Basic Books.
- COHEN, M.; LUPU, N.; ZECHMEISTER, E. (org.). (2017). The political culture of democracy in the Americas, 2016/17: A comparative study of democracy and governance. **Nashville: USAID - LAPOP - Vanderbilt. E-book**.
- DE LOMBAERDE, P; SÖDERBAUM, F. VAN LANGENHOVE, L; BAERT, F (2010). The problem of comparison in comparative regionalism. **Review of International Studies**, v. 36, n. 3, p. 731–753.
- DE SÁ FRANCA, G. (2016). A importância da identidade regional instrumentalizada na cidadania supranacional como projeto de integração: uma comparação institucional entre Mercosul e União Europeia. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, n. 7, p. 43–57, 2016.
- DEBRE, M. J. (2021). The dark side of regionalism: how regional organizations help authoritarian regimes to boost survival. **Democratization**, v. 28, n. 2, p. 394–413.
- DECIANCIO, M.; QUILICONI, C. (2020). Widening the “Global Conversation”: Highlighting the Voices of IPE in the Global South. **All Azimuth**, v. 9, n. 2, p. 249–266.
- DICKINS, A. (2006). The evolution of international political economy. **International Affairs**, v. 82, n. 3, p. 479–492.
- FARIA, L. (2004). **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, Editora.
- FARIA, L.; BARÃO, G. R. (2012). O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, v. 33, n. 1, 2012.
- FRIEDEN, J. (2021). International Cooperation in the Age of Populism. **Economic Globalization and Governance**, p. 303–314.
- FUCCILLE, A.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. (2021). **Para Além do Comércio: Mercosul, Democracia e Segurança Regional**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. n. 112, pp. 217-250.
- GILPIN, R. (2002). **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: UnB.
- GONÇALVES, R. (2005). **Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- HUNTER, W; POWER, T (2019) Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash. **Journal of Democracy**, vol. 30, no. 1, pp. 68-82.
- INGLEHART, R.; HAERPFER, C.; MORENO, A.; WELZEL, C., KIZILOVA, K.; DIEZ-MEDRANO J.; M. LAGOS, P. NORRIS; E. P.; B. P. et al. (eds.) (2020). **World Values Survey: All Rounds - Country-Pooled Datafile**. Disponível em: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.
- INGLEHART, R.; BAKER, W. E. (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. **American Sociological Review**, [s. l.], v. 65, n. 1, p. 19–51.
- INGLEHART, R.; NORRIS, P. (2019). **Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash**. Cambridge: Cambridge University Press.

- INGLEHART, R.; WELZEL, C. (2005). **Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence**. Edinburgh: Cambridge University Press.
- KRIESI, H. (2020). Backlash politics against European integration. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 22, n. 4, p. 692–701.
- KUWAYAMA, M. (1999). Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature. **ECLAC**, 1999.
- LIBMAN, A.; OBYDENKOVA, A. V. (2018). Understanding authoritarian regionalism. **Journal of Democracy**, v. 29, n. 4, p. 151–165.
- MACIEL, F. (2013). Ulrich Beck e a crítica ao nacionalismo metodológico. **Política e Sociedade**, v.12, n.25.
- MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. (2021). Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 2.
- MARIANO, K.; MENEZES, R. G. (2021). Três décadas de mercosul: Institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. **Lua Nova**, n. 112, p. 147–181.
- MARIANO, K. (2015). **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP.
- MARIANO, M. P. (2007). **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 217 f. Tese (doutorado). - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara.
- MERCOSUL (s/d). **Repositório de Tratados, Protocolos e Acordos depositados no Paraguai**. Assunção: Mercosul. Disponível em <<https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/tratados/>> Acesso em: 02/11/ 2021.
- MILNER, H.; MANSFIELD, E. L. (1997). **The Political Economy of Regionalism**. New York: Columbia University Press.
- MONTE, D. S. do; ANASTASIA, F. (2017). Cláusula democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 11–36.
- RAMANZINI JÚNIOR, H.; LUCIANO, B. T. (2020). Regionalism in the Global South: Mercosur and ECOWAS in trade and democracy protection. **Third World Quarterly**, [s. L], v. 41, n. 9, p. 1498–1517.
- RAMANZINI JUNIOR, H.; MARIANO, M. P.; GONÇALVES, J. de S. B. (2021). The Quest for Syntony: Democracy and Regionalism in South America. **Bulletin of Latin American Research**, p. 1–15.
- RANINCHESKI, S.; CASTRO, H. (2013). de. Sobre Estado, cultura política da democracia e políticas sociais na América Latina. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, 2013.
- RENNÓ, L. (1998). Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 45, p. 71–9.
- RIGGIROZZI, P.; RYAN, M. The credibility of regional policymaking: insights from South America. (2021). **Globalizations**, p. 1–16,
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *In: THE RISE OF POST-HEGEMONIC REGIONALISM*. Dordrecht: Springer. p. 1–16.
- SANAHUJA, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**, n. 9, p. 19–71.

- SANTOS, T.; LEITE, A. P. M. R.; MONFREDO, C. S. (2017). Mercosul e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem? *In:* , 2017, Salvador. **XVI Congresso Internacional FoMerco**. Salvador: FoMerco.
- SCHÄFER, A. (2021). Cultural Backlash? How (Not) to Explain the Rise of Authoritarian Populism. **British Journal of Political Science**, p. 1–17, 2021.
- SÖDERBAUM, F. (2015). **Early, old, new and comparative regionalism: The scholarly development of the field**. KFG Working Papers, Berlin: Free University Berlin.
- STONE, D. (2013). **Knowledge actors and transnational governance: The private-public policy nexus in the global agora**. London: Palgrave MacMillan.
- _____ (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. **The Policy Studies Journal**, v. 36, No. 1, p. 19–38.
- STOPFORD, J. M.; STRANGE, S. (1991). **Rival states, rival firms: Competition for World Market Shares**. Cambridge: Cambridge University Press.
- STRANGE, S. (2015). **States and markets**. London : Bloomsbury Publishing.
- _____ (1970). International economics and international relations: a case of mutual neglect. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)**, p. 304–315.
- STUENKEL, O. (2017). **BRICS e o Futuro da Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- TUSSIE, D.; RIGGIROZZI, P. (2015). A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 3, p. 1041–1068.
- VAZ, A. C. (2002). **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI.
- VELASCO JÚNIOR, P. A. M. (2016). Os empresários no Mercosul: distância ou participação? | Entrepreneurs in Mercosur: distance or participation? **Mural Internacional**, v. 6, n. 2, p. 186–201.
- VIGEVANI, T.; MARIANO, K. L. P.; OLIVEIRA, M. F. de. (2001). Democracia e atores políticos no Mercosul. **Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal**, Buenos Aires: CLACSO, p. 183–228.
- WALTER, S. (2021). The backlash against globalization. **Annual Review of Political Science**, v. 24, p. 421–442.
- WEI, S.-J.; FRANKEL, J. A. (1998). Open regionalism in a world of continental trade blocs. **Staff Papers**, v. 45, n. 3, p. 440–453.

The Conspiracy-Myth Diplomacy: anti-globalism vs pragmatism in Bolsonaro's foreign policy for South American integration

A Diplomacia do Mito Conspiratório: anti-globalismo vs pragmatismo na Política Externa de Bolsonaro para a integração Sul-Americana

DIEGO TRINDADE D'ÁVILA MAGALHÃES | diegotdm@ufg.br

Assistant Professor of International Relations and Coordinator of the Global Studies Center at Federal University of Goiás (UFG), Brazil. Ph.D. in International Strategic Studies from the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), Brazil. Associate researcher at OBSERVARE (Autonoma University, Lisbon, Portugal)

LAÍS FORTI THOMAZ | laisthomaz@ufg.br

Postdoctoral researcher at the University of Brasília (ELA/PPGECsA/UnB) and Assistant Professor of International Relations at Federal University of Goiás (UFG), Brazil. Ph.D. in International Relations from San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp and PUC-SP), Brazil, with a research stay at Georgetown University (BEPE/Fapesp), Washington, DC, U.S.A.¹

Recebimento do artigo Agosto de 2021 | **Aceite** Outubro de 2021

Abstract: In the debate on the role of South American integration, most scholars and political actors who have been making and/or influencing foreign policy decisions in Brazil reckoned regional integration as instrumental for achieving Brazilian pragmatic interests. However, the Brazilian foreign policymakers under President Bolsonaro, between 2019 and early 2021, did not engage in the practical issues of such debate, while ruining Unasur, and could have unpleasant consequences for Mercosur. Why and how does Bolsonaro's Conspiracy-Myth Diplomacy affect South American integration? This paper presents how South American integration initiatives contribute to pragmatic Brazilian interests concerning autonomy, development, and security. It relies on the concepts of epistemic community and foreign policy community in Brazil to explain the country's previous support for regional integration and the Brazilian foreign relations contradictions under Bolsonaro's administration. The methodology is qualitative, employs a literature review and uses statements from public authorities as primary sources. **Keywords:** Brazil; South America; Mercosur; Bolsonaro; Brazilian foreign policy.

¹ Laís Forti Thomaz thanks the financial support by the Distrito Federal Foundation (SEI-GDF No. 798/2019 - FAPDF/SUCTI/COOTEC).

Resumo: No debate sobre o papel da integração sul-americana, a maioria dos estudiosos e atores políticos que vêm tomando e / ou influenciando as decisões de política externa no Brasil considerou a integração regional um instrumento para alcançar os interesses pragmáticos brasileiros. No entanto, os formuladores da política externa brasileira de Jair Bolsonaro, entre 2019 e o início de 2021, não se envolveram nas questões práticas desse debate, enterrando a Unasul e pode ter desagradáveis consequências para o Mercosul. Por que e como a Diplomacia do Mito Conspiratório de Bolsonaro afetou a integração sul-americana? Este artigo apresenta como as iniciativas de integração sul-americanas contribuem para os interesses pragmáticos brasileiros em matéria de autonomia, desenvolvimento e segurança. Baseia-se no conceito de comunidade epistêmica e comunidade de política externa no Brasil para explicar o apoio anterior do país à integração regional e as contradições das relações exteriores brasileiras sob o governo de Bolsonaro. A metodologia é qualitativa a partir de uma revisão da literatura, utilizando também como fontes primárias declarações de autoridades públicas. **Palavras-chave:** Brasil; América do Sul; Mercosul; Bolsonaro; Política externa brasileira.

1. INTRODUCTION

On July 8, 2021, Brazil took on the temporary presidency of the Southern Common Market (Mercosur). In his opening speech, President Jair Bolsonaro stated that he wants to modernize the bloc agenda in order to “recover its original values, seeking a greater and better integration of our economies in regional and international value chains”. (BRASIL, 2021). This vague statement did not reflect the uncertainties of Mercosur during the Bolsonaro administration, given his conservative-nationalist stance.

Currently, radical shifts marked a moment of disruption in the otherwise relatively stable Brazilian foreign policy traditions. (ALMEIDA, 2019; CASARÕES, 2020; CHAGAS-BASTOS, FRANZONI, 2019; RICUPERO, 2019). It included plans of moving the Brazilian Embassy in Israel from Telaviv to Jerusalem, prioritizing the traditional partnership with the United States of America (U.S.), having diplomatic issues with China, and detaching from multilateral endeavors within the United Nations (UN).

The recent demise of the Union of South American Nations (Unasur), which was founded in 2008, was a direct consequence of such changes. It is critical to understand the fundamentals of Bolsonaro’s foreign policy for regional integration because Mercosur is under a similar threat. Mercosur’s relative endurance might have been a result of both its 30-years long existence, consolidated institutional structure, and relevance for strong economic interest groups in each member State. This issue is currently being analyzed by researchers, who also address the EU-Mercosur agreement, which, after 20 years of negotiations, was finally signed during the first year of Bolsonaro’s term; but it has not been ratified because of EU concerns with the Brazilian government’s regression regarding environmental protection policies.

The most fanatic supporters of Bolsonaro have been calling him “myth” since the 2018 presidential campaign. Contrastingly, in this article, despite the risk of degrading the historical value of myths (KERSHAW, 2007), Conspiracy-Myth Diplomacy refers to the mythical and conspiratory nature of Bolsonaro’s foreign policy. By principle, myths relate to real-life situations through stories notwithstanding the lack of objective truths or empirical grounds. (LEXICO, 2021). Accordingly, Conspiracy-Myth Diplomacy is detached from the solid grounds of history, science, and professional policy recommendations.

Why and how does Conspiracy-Myth Diplomacy affect South American integration? This paper presents the Bolsonaro administration's perspective on Unasur and Mercosur. It contrasts this perspective with the notions of previous political leaderships, the foreign policy community and the epistemic community in Brazil about national pragmatic interests in such initiatives. Its approach integrates these concepts. This paper aims to describe the ideological and conceptual assumptions underpinning Bolsonaro's foreign policy for South American integration initiatives, focusing on Mercosur and Unasur. By doing so, it helps to explain how Brazil has been undermining regional integration. The first section presents the concepts of the foreign policy community and epistemic community and how they will be applied in Bolsonaro's foreign policy formulation context. The second summarizes Brazilian pragmatic interests in South American integration. The third contextualizes the crises in both Unasur and Mercosur. The fourth explains the central ideas orienting Bolsonaro's foreign policy for the region during Araújo's term, which started in 2019 and ended when he resigned on March 29, 2021.

2. EPISTEMIC COMMUNITY VS ANTI-GLOBALIST MOVEMENT

Political leadership is understood as those directly implementing foreign policy, starting with Bolsonaro, the Chief of State, and Ernesto Araújo, the Foreign Minister. It includes individuals temporarily empowered as policymakers, such as the former Presidential advisor Filipe Martins, and the chair of the House Foreign Relations Committee Eduardo Bolsonaro (the President's son). In sum, political leadership is the core of the foreign policy community.

Foreign policy community refers to a group of "people who participate in decision-making and/or substantially contribute to the formation of opinion with regards to the country's international relations". (SOUZA, 2009, p. 2). It includes public authorities, congresspeople, scholars, journalists, and businesspeople. Souza (2009) assumes that, to know what a country will do, one must understand the beliefs of those who directly or indirectly influence its foreign policy. He employed surveys on various issues to assess the community's beliefs. He studied the Brazilian foreign policy community and showed to which degree they converge in such topics. This paper carefully uses such assessment when discussing topics in which there is a quasi-consensus, a prevailing stance, or a controversy.

The foreign policy community also contains the epistemic community. Epistemic communities are political actors making and/or influencing foreign policy decisions (ADLER 1992; CROSS, 2013). They are knowledge-based networks defined by expertise rather than the political agency. Cross (2013) has brought to the center of the discussion the need for internal cohesion in this epistemic community, which is possible with a common culture and sharing some ethical principles, highlighting its adaptation and integrity. Their recognized knowledge is also based on scientific methods in a broad way, which means that it has to include an accumulation of scientific truths related to theories and logic models, but they are not expected to be only academic researchers. When there is great uncertainty related to a problem of extreme complexity, there is a tendency for this type

of community to emerge to help solve it. Usually, the State is the one that calls the epistemic community to solve these problems and can even aggregate it inside the bureaucratic machine (CROSS, 2013).

Brazilian diplomats are extremely professional and, although individual perceptions are not always the same, prominent diplomats, including Foreign Ministers of previous administrations, converge in core traditional and pragmatic practices of Itamaraty (CARDOSO *et al.*, 2020; SPECHOTO, 2021). Pragmatism refers to carefully planned result-oriented policy based on cost-benefit assessment and scenario analysis. The Brazilian epistemic community broadly attributes pragmatism to foreign policy decisions based on a realistic and strategic approach aimed at achieving practical and fairly objective interests (CERVO, 2008; PINHEIRO, LIMA 2018; RICUPERO, 2017).

There are even some scholar-style diplomats (the ones engaged in academic debates) who can participate in both foreign policy and epistemic communities (CERVO, 2008; FONSECA, 2011; RICUPERO, 2011; SARAIVA, 2020). In this sense, this paper acknowledges R. Ricupero, P. R. de Almeida, C. L. N. Amorim, R. A. Barbosa, G. Fonseca Jr., C. Lafer, and L. F. Ligiero. as part of that group.

In many parts of the world, the so-called New Right movements “have, over several decades, theorized and strategically mobilized globalized economic dislocation and cultural resentment, developing a coherent sociological critique of globalization.” (ABRAHAMSEN *et al.*, 2020, p. 95). In Brazil, Olavo de Carvalho and his network share some of these assumptions and he has a strong influence on Bolsonaro’s foreign policy decisions, especially related to Araújo’s approach. Carvalho ignores both scientific methods and academic debates on foreign policy and Itamaraty principles, and this is one of the features distinguishing this epistemic community. Given the gap between Carvalho and those in that field, this paper addresses the experts in the field as an epistemic community, while citing Carvalho and his followers when discussing the anti-globalist movement that are represented by Bolsonaro’s foreign policy.

Throughout this paper, the pragmatic nature of beliefs, interests and actions contrasts with the ideas of Bolsonaro’s political leadership. Within the framework of such a notion, there is a genuine debate with different ideas on how Brazil should address regional integration. However, there is a divide between such serious debates and the core ideas behind Bolsonaro’s foreign policy.

First, Bolsonaro’s foreign policy breaks long-standing diplomatic traditions. His foreign policymakers conceive an alternative – and rather unscientific – history of Brazilian foreign policy. They do not echo historical paradigms of the so-called “accumulated history of Brazilian diplomacy” (CERVO, 2008, p. 26) and other ways the specialized literature interprets the past in general and South American politics in particular (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; CERVO, BUENO, 2010; LESSA *et al.*, 2014; RICUPERO, 2017). Second, what the Brazilian epistemic community conceives as Brazilian pragmatic interests in South American integration clashes with the worldview of Bolsonaro’s first Minister of Foreign Affairs (MFA), Ernesto Araújo. Third, Bolsonaro’s cabinet snubs most of the Brazilian foreign policy community without clearly outsmarting or seriously debating them. These are the main assumptions on which this research is based.

3. BRAZILIAN PRAGMATIC INTERESTS IN UNASUR AND MERCOSUR

During most of the 20th century, Brazilian foreign policy was instrumental for autonomously creating a peaceful and favorable context for economic development. In this sense, there is a quasi-consensus among the epistemic community, including several prominent diplomats, on how “pragmatic interests” refer to autonomy, security and development (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006; AMORIM, 2010; CERVO, BUENO, 2010; FONSECA, 1998; LIGIÉRO, 2011; PECEQUILO, 2008; RICUPERO, 2017).

Accordingly, the early 21st century’s scholarly debate about South American integration addressed political-diplomatic, strategic-military and economic-industrial dimensions. Most members of both the epistemic and the foreign policy communities in Brazil acknowledged enough pragmatic interests in South America to prioritize regional integration initiatives in the early 2000s (BANDEIRA, 2006; COUTO, 2009; LAFER, 2009; LIGIÉRO 2011; LIMA, 2007; MALAMUD, 2011; SEITENFUS, 2006; SIMÕES, 2012; SOUZA, 2009; SPEKTOR, 2010; PAGLIARI, 2009; VAZ, 2012; VIDIGAL, 2012).

Part of the literature sees regionalism as a response to globalization, which can constrain national autonomy (KEOHANE, NYE, 2001). Brazil responded accordingly, while trying to resist the pressures of globalization through regional political coordination (BARBOSA, 1998; CERVO, 2008; LIMA, 2005; ONUKI, 2006; PUNTIGLIANO, 2008; SPEKTOR, 2010).

Despite the lack of consensus among Brazilian scholars, autonomy in Brazilian foreign policy broadly refers to “a combination of systemic opportunities and the actions of agents wishing to alter the terms of the country’s insertion within the international order” (PINHEIRO, LIMA, 2018, p. 18). A widespread assumption is that, despite the size of its territory population and economy, Brazil is relatively weak in world politics and still lacks leverage to impose its will and interests by its own means. Most members of both the epistemic and the foreign policy communities see regional integration as a strategy to reinforce both political autonomy and economic development (AMORIM, 2010; BANDEIRA, 2006; CERVO, 2008; LIGIÉRO 2011; LIMA, 2005; ONUKI, 2006; SOUZA, 2009; SPEKTOR, 2010; VAZ, 2006). As discussed in scholarly debates, regional integration was a part of the Brazilian quest for autonomy through “partnership diversification” and multiple “South-South coalitions” in the “horizontal axis”. (LIMA, 2007; PECEQUILO, 2008; VIGEVANI, CEPALUNI, 2007; VIGEVANI *et al.* 2008). Accordingly, the National Defense White Book (BRASIL, 2012, p. 52) mentioned such “diversification of partnerships [...] without compromising traditional relations with partners from the developed world”. This document resulted from over decade-long debates with members of the aforementioned communities (PLUM, 2020).

The experience with Mercosur has proven how a regional bloc improved its members’ bargaining power when negotiating with the U.S. and the EU (CERVO, BUENO, 2010; ONUKI, 2006; SOUZA, 2009; VIGEVANI *et al.*, 2008). Additionally, the bloc’s political coordination improved voting convergence in multilateral negotiations in the UN General Assembly and the World Trade Organization. (AMORIM, 2010; HOFFMAN *et al.*, 2008).

On the one hand, most of the Brazilian foreign policy community believed that Mercosur contributed to increasing both Brazilian participation in world trade and political leverage in the multilateral agenda. On the other hand, a few members of the community believed that Brazil was prepared to engage in economic negotiations alone (without Mercosur). However, from 2001 to 2008, those in the Brazilian foreign policy community who believed Mercosur should be limited to a free trade area – instead of a customs union – increased from 4% to 21% (SOUZA, 2009).

With regards to Brazilian security interests, those experts relate autonomy to policy coordination and coalition-building among South American countries for jointly managing to keep at bay the possibility of great powers' interference in regional affairs. In this sense, regional security issues were increasingly being discussed either at Mercosur or at Unasur levels (ABDUL-HAK, 2013; CERVO, BUENO, 2010; COUTO, 2009; FUCCILLE & REZENDE, 2013; LIGIÉRO 2011; MAGALHÃES, SILVA, FELICIANO, 2017). In fact, before the creation of both blocs, the U.S. initiatives often prevailed in discussions within inter-American institutions about the agenda that the U.S. set. For instance, the Post-Cold War war on terrorism agenda was incompatible with the South American security agenda in the 21st century (CERVO, BUENO, 2010; LIMA, 2013)

South American states began to abandon their suspicion of their giant neighbor in the late 1970s, and the ensuing trust-building flourished as a consequence of bilateral agreements and regional institution-building, via the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO) (1978), Mercosur (1991) and Unasur (2008) (ABDUL-HAK, 2013; CERVO, BUENO, 2010; HURRELL, 1998; ONUKI, 2006; VAZ, 2006). Accordingly, the Brazilian National Defense White Book (BRASIL, 2012) explicitly emphasized the process of strengthening South American joint action to address security issues within and outside the region. Additionally, Brazil's 2011 Strategic Plan for External Borders called for integration with neighboring countries to generate collective solutions for common problems. (SIMÕES, 2012).

Most members of the Brazilian foreign policy community understood the pressures for “internationalizing” the Amazon as a critical security threat which should be faced with – not against – the neighboring nations (SOUZA, 2009; VAZ, 2006). Both ACTO and Unasur were key instruments for that purpose (PATRIOTA, 2011) and encouraged bilateral arrangements through which Brazil shared surveillance and protection systems (PAGLIARI, 2009; VAZ, 2012). The discovery of the pre-salt oil reserves along Brazilian shores in 2006 elevated the priority to regional cooperation for protecting the Brazilian continental shelf (FUCCILLE, REZENDE, 2013; LIMA, 2013; OLIVEIRA *et al.* 2016; PAGLIARI, 2009). In this context, South American cooperation became a vital asset in a scenario in which Brazil must protect its oil platforms against an external power (OLIVEIRA *et al.*, 2016).

Unasur had been solving regional security challenges through the promotion of confidence-building within member-states (ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE, REZENDE, 2013; MAGALHÃES, SILVA, FELICIANO, 2017). Other trust-building measures also included military exercises and training (REZENDE, 2015), and justice, police and intelligence cooperation against non-traditional threats related to drug and arms traffic (PAGLIARI, 2009; VAZ, 2006, 2012).

Additionally, in the 2000s, South America became the most important market for Brazilian arms exports, buying nearly two-thirds of these exports in 2011

(FUCCILLE, REZENDE, 2013; REZENDE, 2015). Likewise, energy security has been both a strategic need and a requirement for development. Nearly half of the Brazilian foreign policy community emphasized their support for integrating the regional energy market through stable regulations and proper infrastructure (SOUZA, 2009). The Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA), created in 2000 but managed under Unasur between 2008 and 2020, illustrates how regional integration goes hand-in-hand with development. It comprised over 500 infrastructure projects, including a road connecting Brazil to the Peruvian Pacific ports inaugurated in 2011 (UNASUR, 2014).

Both infrastructure and industrial development are acknowledged as pragmatic interests. The majority of the Brazilian foreign policy community supported the expansion of Mercosur towards South American economic integration (SOUZA, 2009). During the first years of Mercosur (1991-1998), Argentina absorbed more Brazilian manufactured exports than any other country except the U.S. Except for six years between 1995 and 2020, no other country (e.g. the U.S.) or regional bloc (e.g. EU) imported more industrialized products from Brazil than Unasur. Since 1995, Unasur has absorbed nearly a third of all Brazilian manufactured exports, on an annual average, reaching an apex of 40% in 2010 (UNCTADSTAT, 2020). Furthermore, the internationalization of Brazilian companies, which is an imperative amidst economic globalization, often focuses first on Mercosur and Unasur countries before going to other markets (LOHBAUER, 2010; REIS, 2007).

In sum, regional integration has been supporting Brazil's economic development, even though Unasur crumbled and Mercosur is under threat. This section also showed how regional integration is instrumental in increasing Brazil's autonomy and security.

4. THE DEMISE OF UNASUR AND THE THREAT AGAINST MERCOSUR (2010-2019)

Corruption scandals and the so-called politicization of Brazilian foreign policy framed the sequence of events that increased the divide between Bolsonaro's administration on the one side and the majority of both the epistemic and foreign policy community in Brazil on the other side. The process was intertwined at the regional and domestic levels. They were at the core of a dreadful crisis in Unasur. They also contributed to skepticism concerning Mercosur.

Foreign Policy politicization has been unraveling in Brazil since democratization in the late 1980s and has transformed foreign policy making in terms of more transparency, societal participation, and enmeshed with domestic partisan politics (LOPES, 2011; LIMA, 2013). In this context, it became increasingly hard for political parties to agree on fundamental notions of pragmatic State interests. Then, the political polarization fueled superficial debates on foreign policy. In fact, it became common to portray South American integration as a left-wing ideological project (ALMEIDA, 2019; CARVALHO, 2013; FLORÊNCIO SOBRINHO, SILVA FILHO, 2018; SARAIVA, 2020; RICUPERO, 2019; RUIC, 2018).

Notwithstanding the continuity of the Workers Party (PT, in Portuguese) in power, President Roussef (2011-2016) ushered in a different phase in the history of Brazilian foreign policy. Presidential diplomacy declined, as well as Brazilian regional proactivity, whereas foreign policy, in general, became less than secondary to domestic politics (CERVO, LESSA, 2014; FLORENCIO SOBRINHO, SILVA FILHO, 2018; REZENDE, 2015; RICUPERO, 2017; SARAIVA, 2014; PINHEIRO, LIMA, 2018). Accordingly, the Foreign Minister, Antonio Patriota (2011-2013), kept the low-profile diplomacy approach. Like Minister Amorim before him, he recognized the value of South American regionalism for achieving Brazilian pragmatic interests, but circumstantial diplomatic problems, domestic political constraints, and regional political changes pushed Brazilian diplomacy to a low profile in Unasur, especially after Patriota replacement in 2013 (SIMÕES, 2012; RICUPERO, 2017).

In fact, almost nothing meaningful advanced in South American integration between 2013 and 2018. During the 2014 presidential elections, the party that had launched IIRSA in 2000, Brazilian Social Democracy Party (PSDB, in Portuguese), now opposed PT's foreign policy towards South America and its emphasis on South-South cooperation in general (LIMA, 2018). Since 2002, PSDB was PT's biggest political contender and had less ambitious plans for the region, such as reducing Mercosur to a free trade area (ALMEIDA, 2018).

On the one hand, some claim that, during PT administrations, there was an unprecedented "party-driven foreign policy making", like a "parallel diplomacy", since murky decisions were made within PT – based on its own worldview and staff (ALMEIDA, 2014; FLORENCIO SOBRINHO, SILVA FILHO, 2018; RICUPERO, 2017)². On the other hand, "ideology was linked with a strong dose of pragmatism" in different administrations since the 1990s regarding Brazilian foreign policy to South America (SARAIVA, 2020).

Those "anti-PT" interpretations encouraged political parties and members of the foreign policy community to broadly reject Brazilian foreign policy between 2003 and 2016, including South American integration initiatives altogether. Large-scale corruption scandals known as "*Mensalão*" and "Operation Car Wash" also tainted PT's reputation (BBC, 2013; BBC 2018; BRASIL, 2020a). One of the schemes involved state companies and private national champion companies. Such scandals nurtured the perception that the role of Brazilian foreign policy in upholding regional integration was reduced to hiding the schemes behind overvalued contracts by which Brazilian state-funded companies have built infrastructure in countries ruled by Left-Wing governments.

Opposition parties instrumentalized the foreign agenda, foreign Minister José Serra (2016-2017), who was affiliated with PSDB, illustrated how foreign policy interplayed with domestic politics. While meeting parliamentarians and lobbyists to rally support for the 2018 presidential elections, he voiced harsh criticism against both "Bolivarian" presidents (mainly Venezuela) he deemed authoritarian and PT's "ideological" foreign policy for the region (SARAIVA, 2020).

² Some argue politicization of South American integration started when Lula da Silva supposedly removed IIRSA's technician-professional administration (FLORENCIO SOBRINHO; SILVA FILHO, 2018).

Since the 2016 impeachment, Bolsonaroists have been arguing that PT's foreign policy followed the Sao Paulo Forum's plan to supposedly dominate Latin America under socialist totalitarianism (CARVALHO, 2013). Many believed in the conspiracy theory that, in that Forum, left-wing parties had coordinated their agenda and strategies since 1990 (FORO DE SÃO PAULO, 2020; PT 2012).

However, the Forum's influence on PT's foreign policy was overestimated (SANCHES, 2019), let alone the Brazilian stance in support of regional integration since the 1950s. (VIDIGAL, 2012). No evidence supports the Forum's substantial influence in either the epistemic or the foreign policy communities in Brazil. Nonetheless, conspiracy fears linked regional integration with leftist ideology, which benefited the right in the Brazilian 2018 elections.

Between 2010 and 2016, the Brazilian political leadership seemed indifferent to crumbling democracies in the region under leftist governments, which framed perceptions of part of both voters and members of the Brazilian foreign policy community. Such bias supposedly motivated Brazil to orchestrate in Mercosur both the controversial suspension of Paraguay after the 2012 impeachment and the subsequent accession of Venezuela without the Paraguayan vote (RICUPERO, 2017). Some saw a general anti-hegemonic bias and a pro-Global South with arguably little or no pragmatic returns (ALMEIDA, 2014).

These perceptions were notorious in part of the Brazilian electorate during the 2016 impeachment, the 2018 elections, and the mass protests in the in-between. Both President Temer (2016-2018) and Bolsonaro acted accordingly. The aforementioned political crisis in Mercosur members and the economic turmoil experienced by the Brazilian economy since 2014 set the stage for yet another crisis. Between 2014 and 2019, Brazil defaulted on its 70% share of the Mercosur Fund for Structural Convergence, making it harder to achieve the objective of reciprocal assistance for development projects (RITTNER, 2019).

The socialist President of Venezuela held Unasur's Presidency Pro-Tempore between 2016 and 2017 amidst increasing authoritarianism in his country. Given the popular discourse among anti-PT voters about the supposed threat of Brazil becoming like Venezuela (CHAGAS; MODESTO; MAGALHÃES, 2019), Venezuela's prominent role in Unasur might have encouraged misperceptions about - and even opposition to - Unasur. In 2016, Mercosur suspended Venezuela (a member in the incorporation process since 2012) based on the bloc's democratic clause and Human Rights violations. In 2017, Brazil joined the Lima Group to pressure the Venezuelan President to peacefully restore democracy (BRASIL, 2017). Unasur did not elect its Secretary-General, given the disagreement about it since 2017.

Temer set the paths currently followed by Bolsonaro's policy for South America. Brazil filed its accession plea for the OECD in 2017. In 2018, Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Paraguay and Peru suspended their participation in Unasur and the Brazilian exit became official in 2019. Before Bra-exit from Unasur, Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Guyana and Peru created the Forum for the Progress of South America (Prosur) (BRASIL, 2020b).

As bipartisan polarization reached its apex in the late 2010s, serious debates within the epistemic community concerning Brazilian pragmatic interests in South America did not resonate on PT's main contender in the 2018 Presidential elections. In fact, Carvalho (2013) influenced many Bolsonaroists to believe that South American integration was a corrupt

ideological endeavor of socialist governments. Such interpretation did not come from Bolsonaro's former party, the Social Liberal Party (PSL, in Portuguese), so the concept of "foreign policy partisanship" does not apply. It did not derive from Itamaraty either (CHAGAS-BASTOS, FRANZONI, 2019; SPEKTOR, 2019).

Instead, that perspective derives from a "parallel diplomacy" behind the Conspiracy-Myth Diplomacy, the so-called "anti-globalist faction", "Olavist group" (headed by Olavo de Carvalho) or "hatred cabinet" of the political leadership, including the head of the MFA. Within the MFA, Araújo (2019-2021) was disconnected from Itamaraty's more experienced and scholar-style diplomats (ALMEIDA, 2019; CASARÕES, 2020; CHAGAS-BASTOS, FRANZONI, 2019; RICUPERO, 2019). The outcast journalist and astrologist, self-proclaimed philosopher Carvalho had influenced a group of Bolsonaro's cabinet, especially the former Minister Araújo and former Presidential advisor Filipe Martins, and also the chair of the House Foreign Relations Committee Eduardo Bolsonaro. (ALMEIDA, 2019; CASARÕES, 2020).

5. THE CONSPIRACY-MYTH DIPLOMACY FOR SOUTH AMERICAN INTEGRATION (2019-2020)

Anti-globalism has been the cornerstone of Conspiracy-Myth Diplomacy. Former Minister Araújo's ideas about anti-globalism and "Trump saving the West" (ARAÚJO, 2017) reached and found common ground with those of O. de Carvalho. Araújo declared he would implement "a foreign policy free of ideology" and "would not replace one ideology for another" yet he admitted that if "fighting ideology" is to be interpreted as an ideology, "so be it". He defines ideology as a theory to make sense of facts even when facts deny the theory (ARAÚJO, 2019a). He prioritized the promotion of a particular conception of Western ideology which opposes nationalist-conservative to globalist-multilateral policies. His alternative version of history and science indicates "conspiracy-based paranoia". In general, he denies what is commonly reckoned as facts and ideologies and offers new versions of both from the perspective of intellectuals, like Carvalho, whose ideas were unknown or rejected by experts in foreign policy until 2018.

Following what is promoted by the New Right movement (ABRAHAMSEN *et al.*, 2020), Araújo (2017, p. 354) treated geopolitics and development as secondary to what he deems as central: metapolitics, "the set of ideas, culture, philosophy, history and symbols that act on both the rational and emotional levels of consciousness". His combination of foreign policy with metapolitics entails the study of "theopolitics" to find a cultural-spiritual destiny in the world. He emphasized the need to fight the "globalist ideology", which was supposedly guided by what he called "cultural Marxism", anti-human and anti-Christian (ARAÚJO 2018a; ARAÚJO, 2019d).

He believed that Bolsonaro is a "culture warrior" who brings "lasting political transformation by spreading ideas and cultural values across society". According to this vision, "Bolsonaro's conservative, anti-globalist foreign policy has overlapping religious

and ideological elements” (CASARÕES 2020, p. 81, 85). Araújo (2017, p. 353) stated that globalism is “understood as the anti-national and anti-traditional liberal patterns in social life and the globalized market without borders in economic life”. Martins (2018) claims that globalism erodes democracies because it supposedly entails moving national decision-making processes to less transparent international institutions governed by expatriate bureaucrats.

Araújo and Martins usually refer to one of the three types of globalism which Carvalho (2011; 2013) “denounces”. It is Western globalism spearheaded by the Bilderberg Meetings and marked by cultural Marxism. He argues that each type of globalism has an agent of globalism, which is not equated to a specific class or nation. (RABINOVICI, 2018). Since none of these have the cohesion required for joint action, the agent of globalism is the group of powerful people at the Bilderberg Meetings, who supposedly have enough power for combined action to influence states. (CARVALHO, 2021).³

Nevertheless, there is no evidence that these people act jointly, particularly when noticing that different people participate in each conference and that they represent extremely different entities, including conservative and liberal political parties, Greenpeace and oil companies etc. They, or their original countries or even NATO do not relate to any sort of Marxism. Moreover, there are numerous conferences similar to Bilderberg’s (World Economic Forum, Institute for Cultural Diplomacy, Young Climate Leaders etc.), and there is no evidence supporting its unique importance.

Araújo (2017) believes that Trump proposes that Brazil “reconnect with the mythical heritage of the western past”. In spite of Araújo’s (2019e; 2019f) beliefs, he portrayed Brazil’s “New Foreign Policy” as pragmatic, while stressing the infrastructure projects with neighboring democracies and the centrality of Christianity and the West in the Brazilian soul. He has a peculiar perspective on pragmatism. The new foreign policy changed priorities, allies and enemies. He opposed multiculturalism and open borders, and aspires to regenerate Judeo-Christian foundations, akin to far-right rulers like Trump, Benjamin Netanyahu and Viktor Orbán (CASARÕES, 2020).

Furthermore, he does not seem to acknowledge cultural diversity as a central feature of Brazilian nationality and other Latin American nations. The assumption that Europeans and “European offshoots” recognize Brazil as their own civilizational kin (part of the so-called West) is rather debatable (LIMA, 2013). Finally, the assumption of a “natural” connection between the West and democracy is historically controversial, given the central role of the US in military coups against Latin American democracies and in supporting authoritarian governments in the region (BANDEIRA, 2006; LIMA, 2013).

In this sense, following anti-globalism, Brazil’s geographic reference became the West. Bolsonaro’s stance during the recent political crisis in Venezuela illustrated how he ignored the role of regional institutions to solve regional crises. He did not measure autonomy in terms of resisting external pressures from great powers in regional issues. Instead of a leading role

3 It is conspicuous that there is a board organizing annual meetings since 1954 with political, economic and intellectual elites to discuss global issues (BILDERBERG MEETINGS, 2021). In the 2019 meeting (BILDERBERG MEETINGS, 2019), every participant came from North American or European countries belonging to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), except Sweden, which is the only non-member of the military alliance but one of the handful of NATO’s special partners.

in consensus-building, Brazil has been performing a secondary role and adhering to the U.S. worldview, through which that crisis became a proxy of U.S.-Russia rivalry (RICUPERO, 2019). Some argue that the anti-globalist ideology has led Brazil to a pro-West bias, for instance, conceding national interests to please Trump's US and the alleged culture war against globalism (ALMEIDA, 2019; RICUPERO, 2019; THOMAZ *et al.*, 2021). This stance resembles the "automatic" or "unconditional" alignment to the U.S. in other moments of Brazilian history (CERVO, 2008; CERVO, BUENO, 2010; LIGIÉRO, 2011; RICUPERO, 2017).

The outcast perspective about Brazil and the West matches Araújo's rejection of multilateralism and regional integration. Araújo (2017) argued that the concepts of multilateralism, intergovernmentalism, global governance and universal values only disguise regional blocs and the UN push for supranationalism and world government at the expense of national values and sovereignty. The intergovernmental nature of Unasur and Mercosur, which apply consensus-based decision-making procedures (VIGEVANI *et al.* 2008; COUTO, 2009), confronts Araújo's claim on that matter. Therefore, anti-globalism drives Conspiracy-Myth Diplomacy and generates uncertainty about the role of Brazil in both South American and global institutions.

Araújo (2017) called for national solutions as the best way of addressing Brazilian challenges. Conversely, most members of both the epistemic community and the foreign policy community understand the need for multilateral coordinated solutions for essentially transnational challenges, such as the aforementioned non-traditional threats and energy security.

The Cold War-style anti-communism mixed with conspiracy theories leads anti-globalists to trust in democratic countries with an anti-globalist government. This explains the admiration for the U.S., particularly for Trump (ARAÚJO, 2017). The Trump (and his advisor Steve Bannon) worldview of national self-reliance and suspicion of multilateral institutions guides Araújo's approach (KAHLER, 2017).

Brazil is bound for alignment with the U.S. as long as national conservatism remains in power (ALMEIDA, 2019; CASARÕES, 2020). During Araújo's term, anti-globalism guides Brazil's role in the world in support of the "modern" concepts of the West, Christianity and national-sovereignty in opposition to "post-modern" concepts of Human Rights, Universalism, Multilateralism and Regionalism (ARAÚJO, 2017).

Anti-globalists resent democracies that support multilateralism and regionalism altogether because they consider the UN, the European Union, World Trade Organization and others to be globalist institutions driven by Cultural Marxism towards the demise of nation-states and the dawn of socialism under a world government, dubbed "the New World Order". Needless to say, they despise and often offend non-democratic countries and leftist governments.

An additional characteristic of Conspiracy-Myth Diplomacy is the lack of diplomacy in the sense of professional formulation-implementation of foreign policy as well as in impoliteness and disrespect for diplomatic protocols. The apocalyptic rhetoric featuring the discourses of Bolsonaro's political leadership fuels the Brazilian diplomatic crisis.

The diplomatic antithesis embedded in Conspiracy-Myth Diplomacy diametrically contrasts with the formal, reasonable and convincing style that prevailed in the highly professional Brazilian diplomatic discourse which has been admired in most countries (CERVO, 2008; FONSECA Jr., 2011; RICUPERO, 2011, 2017).

Unable to acknowledge their own blatant contradictions, the anti-globalists' controversial and often offensive declarations have been disturbing Brazilian foreign affairs (CHAGAS-BASTOS; FRANZONI, 2019). They have been making amends only after other relevant political actors in Brazil show how such statements damage Brazilian pragmatic interests and its international reputation. The government's top military officials have been disgusted at the ideological "paranoia of anti-globalists" (CASARÕES, 2020). Parliamentarians also have been involved in damage-control after impulsive and even threatening declarations.

In the context of elections in Venezuela and the claim by the opposition leader for the Venezuelan Presidency, many feared a concrete intervention from Brazil after declarations of the Brazilian political leadership (MAZUI, 2019). Another episode occurred when Brazil sought to influence the Argentinean presidential elections and Araújo declared that "evil forces" took power with the victory of a leftist Presidential candidate (PHILIPS, 2019).

Despite not belonging to the anti-globalist faction, Paulo Guedes, head of the powerful Ministry of Economy, said that "when Mercosur was made, it was totally ideological" and that neither Mercosur nor Argentina had priority because the priority was economic reform following an austerity policy (RUIC, 2018). Such statements seemed to ignore the relevance of the regional market for Brazilian industry. The Brazilian Congress stepped in and sought to convince Bolsonaro of a more constructive approach towards Argentina (CASARÕES, 2020).

During a meeting about one of IIRSA's projects, Araújo declared that the government did not intend to abandon the concept of South America but wanted it to be both pragmatic (in the sense of "economic openness") and democratic (ARAÚJO, 2019c). Based on these values, he stressed Brazil's commitment to Prosur, which replaced Unasur (ARAÚJO, 2019c). Unlike the treaty-based Unasur, Prosur was founded by a declaration (Declaration of Santiago), which attests to its flexible nature and vague institutionalization. Accordingly, it was during a side meeting at the General Assembly of the UN, in New York, that Prosur members defined the guidelines of the new regional project (BRASIL, 2020b).

Prosur only welcomes South American democracies and sets six thematic working groups: infrastructure, energy, health, defense, security and fighting crime, and disasters (BRASIL, 2020b). Support from the Washington-based Interamerican Development Bank (BID-INTAL) was agreed to for setting up communication infrastructure (BRASIL, 2020b) so, presumably, there is no concern regarding sensitive information within Prosur members circulating outside the community. It is unclear whether Prosur will keep or overhaul IIRSA.

Bolsonaro's government supports infrastructure projects in general but does not engage in the professional-scientific debate. The prevailing conspiracy approach backed accusations against environmentalists who supposedly worked with leftists, manipulated indigenous peoples and worked to undermine both the current government and Brazilian economic development. In this context, Conspiracy-Myth Diplomacy generated a number of controversial and often ridiculed claims (ALMEIDA, 2019; CHAGAS-BASTOS, FRANZONI, 2019).

On the one hand, there are many depictions of Brazil's role in South America in the early 2000s: regional leadership (MALAMUD, 2011), consensual regional hegemony (FONSECA Jr., 1998), benign hegemony (CERVO 2008; REZENDE, 2015), (sub)imperialism (BERNAL-MEZA, 2008; RUSSEL, TOKATLIAN, 2011). On the other hand, the current political leadership addresses the issue in a totally different way, which is likely to generate

confusion and misperception in the region. The practical consequence of an anti-globalist Brazil is the possibility of leaving or weakening Mercosur, as happened with Unasur. However, the cost of leaving Mercosur is relatively high, since some treaties are deeply enmeshed with national norms, such as the Brazilian foreign trade system, which was built on treaties and norms regulating the bloc's customs union.

From 2001 to 2008, more and more members of the Brazilian foreign policy community believed that Mercosur should not remain a customs union. Instead, they believe it should allow Brazil to negotiate free trade agreements without consulting other members of the bloc (SOUZA, 2009). There was a serious debate about it hinging on the aforementioned pragmatic interests in autonomy, security and development. In contrast, Conspiracy-Myth Diplomacy hardly addresses these issues. Araújo focuses on the realm of ideas: “the real battle for the future of the world does not take place in the realm of natural resources, or trade, or military power, but rather in the realm of words” (ARAÚJO, 2018b). He claims to be pragmatic in addressing real facts while rejecting cultural Marxism, which allegedly prevailed in Brazilian foreign policy since the 1990s. (ARAÚJO, 2019a, 2019b). Regarding practical and fairly objective interests (RICUPERO, 2017; CERVO, 2008), Araújo's conception of pragmatism contrasts with almost all the epistemic and foreign policy communities in Brazil.

Some critics say there is hardly any foreign policy at all (ALMEIDA, 2019; CHAGAS-BASTOS, FRANZONI, 2019). In sum, the Brazilian regional goals are vaguely defined as building flexible South American integration programs with democratic partners towards economic liberalization and infrastructure connections. The prevailing “pseudo-academic and conspiracy ideas” motivated analysts to depict the current Brazilian diplomacy as “dumb giant” (CHAGAS-BASTOS, FRANZONI, 2019), “schizophrenic” (ALMEIDA, 2019) “disconnected from reality”, and “lunatic fringe” (RICUPERO, 2019). Most International Relations scholars lack the proper psychiatric terminology (e.g. Dunning-Kruger effect) to depict the personal features and the beliefs of the current political leadership so they find it hard to make sense of Conspiracy-Myth Diplomacy.

6. CONCLUSION

For years, Unasur and Mercosur have been instrumental for Brazilian interests in terms of autonomy, development, and security. This paper presented how South American integration initiatives contribute to these pragmatic Brazilian interests.

First, regional institutions facilitated political coordination. By doing so, they strengthened Brazil's bargaining power, particularly when negotiating with more powerful states and blocs. Plus, they contributed to a peaceful environment for economic development. Second, regional integration has been vital for Brazilian companies. South America - particularly Mercosur - has been the most important market for Brazilian manufactured exports. And South American countries have been the first stage of the Brazilian companies' internationalization. Third, regional institutions and trust building measures contributed to Brazilian strategic interests. South America is a primary market for Brazilian arms exports and hosts vital assets for Brazilian energy needs.

These ideas are acknowledged by most members of both the epistemic and foreign policy communities in Brazil. They illustrate the pragmatic foundations of Brazilian interests in the region. Besides the empirical evidence concerning those pragmatic interests, this paper analyzed both the epistemic and foreign policy communities in Brazil to explain the country's previous support for regional integration. Indeed, there is a debate within both communities in Brazil concerning the role of South American integration.

However, such debate is ignored or largely misinterpreted by Bolsonaro's political leadership, who disregard professional and scientific debates about pragmatic interests. Brazilian foreign policymakers under Bolsonaro, especially Ernesto Araújo, did not engage in the practical issues of such debate, mainly, due to the ideological nature of their beliefs, following the New Right anti-globalist movement. Clashing worldviews, assumptions, beliefs, interpretations, motivations, discourse, and actions mark the divide between Bolsonaro's foreign policy on the one side, and previous political leadership, and both the epistemic and the foreign policy communities in Brazil on the other side.

The core beliefs of Bolsonaro's administration assume that South American integration is an ideological and communist endeavor, fundamentally because those core beliefs disregarded both the epistemic and the foreign policy communities. As a result, the concept of Conspiracy-Myth Diplomacy depicts Bolsonaro's approach to South American integration because it is a mythical and conspiracy-oriented foreign policy, based on an anti-globalist assessment of reality and embedded in ideology and bias. This approach has transformed the Brazilian role in the region while ruining Unasur and could have unpleasant consequences for Mercosur. It is still too soon to tell to what extent the new Minister of Foreign Affairs Carlos A. França will keep the previous approach. There is an opportunity to include regional integration back into the agenda with the Brazilian temporary presidency of Mercosur, which could support the efforts to become a true Customs Union and a common market with deeper social integration. Another promising research agenda is Mercosur's enlargement in South America and the country member's domestic reaction.

REFERENCES

- ADLER, Emanuel (1992). The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of the idea of nuclear arms control. **International Organization**, v.46n.1, pp. 101-145. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2706953> Accessed: 26/08/2021.
- ABDUL-HAK, A. P. N. (2013). **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil** (CDS). Brasília: FUNAG.
- ABRAHAMSEN, R. et al. (2020). Confronting the International Political Sociology of the New Right. **International Political Sociology**, v. 14, n. 1, March 2020, pp. 94-107. Available at: <https://doi.org/10.1093/ips/olaa00> Accessed: 09/11/2021.

- ALBUQUERQUE, José Augusto G.; *et al.* (Orgs.) (2006). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Crescimento, Modernização e Política Externa. v. I, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris.
- AMORIM, Celso L. N. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53 (special), Dec. pp. 2014-240. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013> Accessed: 26/08/2021.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2019). **Miséria da Diplomacia: a destruição da inteligência do Itamaraty**. Boa Vista: UFRR.
- _____ (2018). A Diplomacia Regional Brasileira: Visão Histórica das Últimas Décadas. In: FLORENCIO, S.A. e L. *et al.*, **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea; Funag.
- _____ (2014). **Nunca antes na diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais**. Curitiba: Appris.
- ARAÚJO, Ernesto H. F. (2019a). **Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, Jan. 3. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2019b) **Contra o consenso da inação. Metapolítica 17 – contra o globalismo**. 3 Mar. Available at: <https://www.metapoliticabrasil.com/> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2019c). **Intervenção do Ministro Ernesto Araújo na VIII Reunião do Corredor Rodoviário Bioceânico – Campo Grande (MS), em 22 de agosto de 2019**”. Ministry of Foreign Affairs, 29 Aug. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20764-intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-na-viii-reuniao-do-corredor-rodoviario-bioceanico-campo-grande-ms-em-22-de-agosto-de-2019> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2019d). **Discurso do senhor ministro de Estado por ocasião da abertura do seminário sobre “Globalismo, da FUNAG – Palácio Itamaraty, 10 de junho de 2019”**. Ministério das Relações Exteriores, 13 June. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20512-discurso-do-senhor-ministro-de-estado-por-ocasio-da-abertura-do-seminario-sobre-globalismo-da-funag-palacio-itamaraty-10-de-junho-de-2019> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2019e). **Aula magna do ministro de Estado das Relações Exteriores**. Ministro das Relações Exteriores, 11 Mar. Available at: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2912>. Accessed: 26/08/2021
- _____ (2019f). **Discursos: A Nova Política Externa Brasileira**. (Luanda, Angola, 13/12/2019). Ministro das Relações Exteriores, Dec. 17. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/21162-a-nova-politica-externa-brasileira-luanda-angola-13-12-2019>. Accessed: 26/08/2021
- _____ (2018a). “About me”. **Metapolítica 17 – contra o globalismo**. 22 Sep. Available at: <https://www.metapoliticabrasil.com/about> Accessed: 26/08/2021.

- _____ (2018b). “Libertar o logos”. **Metapolítica 17** – contra o globalismo. 5 Oct. Available at: <https://www.metapoliticabrasil.com/post/libertar-o-logos> Accessed: 26/08/2021
- _____ (2017) Trump e o Ocidente. **Cadernos de Política Exterior, Brasília**, year 3, v. 3, n. 6, p. 323-358, Dec.
- BANDEIRA, Luiz Alberto M. (2006). O Brasil e a América do Sul. In **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Vol 1. São Paulo: Saraiva. p. 267-298.
- BARBOSA, Rubens A. 1998. O Lugar do Brasil no Mundo. **Política Exterior**, v. 5, n. 2, Sep., pp. 69-82.
- BBC (2018). Brazil corruption scandals: All you need to know, **BBC**. Apr. 8. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-35810578> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2013). Q&A: Brazil’s ‘big monthly’ corruption trial. **BBC**, Nov. 16. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-19081519>. Accessed: 26/08/2021.
- BILDERBERG MEETINGS (2021). **About**. [S. l.]. Available at: <https://bilderbergmeetings.org/> Accessed: 18/07/2021.
- _____ (2019). **BILDERBERG MEETING 2019**. Available at: <https://bilderbergmeetings.org/press/press-release/press-release> Accessed: 18/07/2021.
- BRASIL (2021). **Brasil assume a presidência temporária do Mercosul**. Relações Internacionais. Available at: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/07/brasil-assume-a-presidencia-temporaria-do-mercosul> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2020a). **Operação Lava Jato**. Ministério Público Federal, Brasília. Available at: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2020b). **PROSUL**. Ministério das Relações Exteriores. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-pros> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2017). **Declaration of the third meeting of the Lima Group on the situation in Venezuela**. Brasília, Ministry of Foreign Affairs. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/17707-declaration-of-the-third-meeting-of-the-lima-group-on-the-situation-in-venezuela>. Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2012). **Livro Branco de Defesa Nacional**. Governo Federal. Brasília.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.2, Jul-Dec. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010> Accessed: 26/08/2021.
- CARDOSO, Fernando Henrique *et.al.* (2020) A reconstrução da política externa brasileira. Folha, 8 May. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/a-reconstrucao-da-politica-externa-brasileira.shtml> Accessed: 10/11/2021.
- CARVALHO, Olavo de (2021). **024 - Olavo de Carvalho O Clube dos Bilderbergs**. Youtube, [S. l.], [S. d.] [2021]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=ugrb0GWJRKE> Accessed: 26/08/2021
- _____ (2013). **O mínimo que você precisa saber para não ser um idiota**. Ed. Record: Rio de Janeiro, São Paulo.
- _____ (2011). Os donos do mundo. **Diário do Comércio**, 21 Feb. 2011. Available at: <https://olavodecarvalho.org/os-donos-do-mundo/> Accessed: 21 June 2021.

- CASARÕES, Guilherme (2020). The First Year of the Bolsonaro's Foreign Policy. In: **Latin America and the New Global Order**. Dangers and Opportunities in a Multipolar World. Milan: Ledizioni Ledi Publishing.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão; FARIAS, Déborah Barros Leal. (2021) Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, 01 Oct 2021. Available at: [10.1080/09557571.2021.1981248](https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248) Accessed: 04/11/2021.
- CERVO, Amado L. (2008). **Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Ed. Saraiva.
- CERVO, Amado L., BUENO, Clodoaldo (2010). **História da Política Exterior do Brasil**. 3ª Edição, 2ª reimpressão. Brasília: Ed. Universidade de Brasília / Instituto de Relações Internacionais.
- CERVO, Amado L.; LESSA, Antonio C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, pp. 133-151. Available at: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308> Accessed: 26/08/2021
- CHAGAS-BASTOS, Fabrício H.; FRANZONI, Marcela (2019). The Dumb Giant: Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro. **E-International Relations**, Oct. 16. Available at: <https://www.e-ir.info/pdf/80360> Accessed: 26/08/2021.
- CHAGAS, Viktor; MODESTO, Michelle; MAGALHÃES, Dandara (2019). O Brasil vai virar Venezuela: medo, memes e enquadramentos emocionais no WhatsApp pró-Bolsonaro. **Esferas**, n.14. Available at: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/esf/article/view/10374/7386> Accessed: 07/11/2021.
- COUTO, Leandro F. (2009). **O Horizonte Regional do Brasil: integração e construção da América do Sul**. Curitiba: Juruá.
- CROSS, Mai'a K. Davis (2013). Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later. **Review of International Studies**, v. 39, n. 1, Jan, pp. 137-160. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0260210512000034> Accessed: 26/08/2021.
- FLORENCIO SOBRINHO, Sergio Augusto de A. e L.; SILVA FILHO, Edison Benedito da (2018). A Agenda da Política Externa Brasileira no Período Pós-Crise: uma Análise Crítica. In: **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós- crise de 2008**. Brasília: Ipea; Funag.
- FONSECA Jr., Gelson (2011). **Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- _____. (1998). **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra.
- FORO DE SÃO PAULO (2020). **São Paulo**. Available at: <https://forodesaopaulo.org/> Accessed: 26/08/2021.
- FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas (2013). Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, Jan./June.
- HOFFMANN, Andrea R. *et al.* (2008). Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.2, July-Dec.
- HURRELL, Andrew (1998). An emerging security community in South America? In **Security Communities**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, p. 228-264.

- KAHLER, Miles (2017). President Trump and the Future of Global Governance. **Council on Foreign Relations**, Jan. 31. Available at: <https://www.cfr.org/blog/president-trump-and-future-global-governance> Accessed: 26/08/2021.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (2001). **Power and Interdependence**. 3rd ed. New York: Longman.
- KERSHAW, Stephen P. (2007). **A Brief Guide to the Greek Myths: gods, monsters, heroes and the origins of storytelling**. London: Robinson.
- LAFER, Celso (2009). **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva.
- LESSA, Antônio C.; Oliveira, Henrique Altemani de; Monteoliva, Francisco Fernando; Vidigal, Carlos E. (2014). **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva.
- LEXICO (2021). **Myth**. Oxford. Available at: www.lexico.com/definition/myth Accessed: 26/08/2021.
- LIGIÉRO, Luiz F. (2011). **A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: FUNAG.
- LIMA, Maria Regina S. (2018). Política Externa Brasileira em Debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. In: **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea; Funag.
- _____ (2013). Relações interamericanas: A nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, n.90, p.167-203. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000300007> Accessed: 09/11/2021.
- _____ (2007). O lugar da América do Sul na política externa brasileira. In **Obras de Integração Física na América do Sul**. Brasília: Brasil.
- _____ (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48 n. 1. pp. 24-59. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002> Accessed: 26/08/2021.
- LOHBAUER, Christian (2010). Atuação de empresas brasileiras nos países vizinhos: construindo infraestrutura ou consolidando a dependência? **Cadernos Adenauer XI**, n. 4, Nov. p. 215-231.
- LOPES, Dawisson B. (2011). A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67-86. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100005> Accessed: 09/11/2021.
- MAGALHÃES, Diego T. D. (2012). Comunidade de segurança: a teoria no conceito. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, pp. 81-98. Available at: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/59> Accessed: 26/08/2021
- MAGALHÃES, Diego T. D.; Silva, Rafael L.; Feliciano, Júlia de Mello (2017). Construção de Confiança e Transparência Militar na UNASUL: avanços e desafios. **Revista Conjuntura Austral**, v. 8, n. 42, p. 61-77 Jun./Jul.
- MALAMUD, Andrés (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53 n. 3, pp. 1-24.

- MARTINS, Filipe G. (2018). A nova vergonha da mídia: confundir globalismo com globalização. **Senso Incomum**: pensando contra a corrente. Nov. 16. Available at: <http://sensoincomum.org/2018/11/16/nova-vergonha-midia-globalismo-globalizacao> Accessed: 26/08/2021.
- MAZUI, Guilherme (2019). Mourão diz que Brasil não participará de eventual intervenção dos EUA na Venezuela. **G1**. Available at: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/23/mourao-diz-que-brasil-nao-participara-de-eventual-intervencao-dos-eua-na-venezuela.ghtml> Accessed: 26/08/2021.
- OLIVEIRA, Lucas Kerr *et al* (2016). Análise de estruturas geopolíticas e de tendências de aumento da competição interestatal internacional: contribuições para a prospecção de cenários de ameaças à Soberania Brasileira sobre o Pré-Sal. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 3, n. 2, July/Dec., p. 139-176.
- ONUKI, Janina (2006). O Brasil e a construção do Mercosul. In: **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Vol. I. São Paulo: Saraiva.
- PAGLIARI, Graciela de Conti (2009). **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Ed. Juruá: Curitiba.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. (2012). **DECLARAÇÃO FINAL** dos Encontros do Foro de São Paulo (1990-2012). São Paulo: Secretaria de Relações Internacionais. Available at: <http://5c912a4babb9d3d7cce1-6e2107136992060ccfd52e87c213fd32.r10.cf5.rackcdn.com/wp-content/files/Foro-Maio2013.pdf> Accessed: 26/08/2021.
- PATRIOTA, Antonio de A. (2011). OTCA e cooperação para o desenvolvimento sustentável. **Correio Braziliense**, 23 nov. Available at: <http://www.folhabv.com.br/noticia.php?id=119875> Accessed: 15/07/2012.
- PECEQUILO, Cristina S. (2008). Brazil's Foreign Policy in the 21st Century: The Combining Axis of Horizontal and Vertical Multilateral Cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.2, Jul-Dec., pp. 136-153, .
- PHILIPS, Tom (2019) Brazilian diplomats ‘disgusted’ as Bolsonaro pulverizes foreign policy. **The Guardian**, June 25. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/25/brazilian-diplomats-disgusted-bolsonaro-pulverizes-foreign-policy> Accessed: 26/08/2021
- PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina S. (2018). Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12 n. 3. pp. 1-22. Available at: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003> Accessed: 26/08/2021.
- PLUM, Mariana N. (2020). Livro Branco de Defesa: Por quê? Para quê? Para quem? IREE Defesa & Segurança, 9 Dec. Available at: <https://iree.org.br/defesa/livro-branco-de-defesa-por-que-para-que-para-quem/> Accessed: 04/11/2021.
- PUNTIGLIANO, Andrés R. (2008). Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, n.1, pp. 28-52. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100002> Accessed: 26/08/2021.
- REIS, Luiz Fernando S. (2007). A participação de empresas brasileiras em projetos de infraestrutura na América do Sul: visão do empresariado brasileiro. In **Obras de Integração Física na América do Sul**. Brasília: Brasil.

- REZENDE, Lucas P. (2015). **Sobe e desce!:** explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva. Brasília: Ed. UnB.
- RICUPERO, Rubens (2019). **Política externa:** desafios e contradições. CEBRI - Casa das Garças, 25 Feb. Available at: <<https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pol%C3%ADtica-externa.pdf>> Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2017). **A Diplomacia na Construção do Brasil.** 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal.
- _____ (2011). **Prólogo, Democracia:** princípio e fim da diplomacia. In: Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- RITTNER, Daniel (2019). Brasil atrasa pagamentos para fundo do mercado comum. **Valor**, 16 Jul. Available at: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/brasil-atrasa-pagamentos-para-fundo-do-mercado-comum.ghtml> Accessed: 26/08/2021.
- RUIC, Gabriela (2018). Paulo Guedes diz que Mercosul não será uma prioridade. Isso é ruim? **Exame**, 30 Oct. Available at: <https://exame.abril.com.br/mundo/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-uma-prioridade-isso-e-ruim/> Accessed: 26/08/2021.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel (2011). Percepções argentinas sobre o Brasil: ambivalências e perspectivas. **Plataforma Democrática**, Working Paper n. 19. Jul. Available at: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_19_Portugues.pdf Accessed: 26/08/2021.
- SANCHES, Mariana (2019). Por que o Foro de São Paulo é mais importante para a direita do que para a esquerda. **BBC News Brasil**, São Paulo, Jul. 24. Available at: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49093277> Accessed: 26/08/2021.
- SARAIVA, Miriam G. (2020). The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. **Brazilian Political Science Review**, v.14 n.3, pp. 1-39. Available at: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000030001> Accessed: 06/11/2021.
- _____ (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, no. 44, Dec. Available at: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf Accessed: 26/08/2021.
- SEITENFUS, Ricardo (2006). Quatro teses sobre a política externa brasileira nos anos 1930. In: **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Crescimento, Modernização e Política Externa. v. I. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris.
- SPECHOTO, C. Grupode300diplomatasquersaídadeErnestoepublicacartacontrasuagestão. **Poder 360**, 27 Mar 2021. Available at: <https://www.poder360.com.br/governo/grupo-de-300-diplomatas-quer-saida-de-ernesto-e-publica-carta-contr-sua-gestao/> Accessed: 10/11/21.
- SIMÕES, Antonio José F. (2012). **Eu sou da América do Sul**. Brasília: FUNAG.
- SMITH, Steve (1996). Positivism and beyond. In: **International theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University.
- SOUZA, Amaury de (2009). A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier, CEBRI.
- SPEKTOR, Matias (2019). Itamaraty enfraquecido é estratégia de Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, Apr. 4 Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2019/04/itamaraty-enfraquecido-e-estrategia-de-bolsonaro.shtml> Accessed: 26/08/2021.

- _____ (2010). Ideas of regional activism: the transformation of Brazilian readings of its region. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53 n.1, pp. 25-44, Jan-Jul. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100002> Accessed: 26/08/2021.
- THOMAZ, Laís F. *et al.* (2021). A política subordinada de Bolsonaro a Trump (2019-2020): Estudos de casos - Embraer, Alcântara, RDT&E e Vistos. **Sul Global**, v.2 n.2. pp. 199-231. Available at: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/41321>. Accessed: 26/08/2021.
- RABINOVICI, Moisés (2018). Um Olhar Sobre o Mundo | Olavo de Carvalho. **TV Brasil**, 4 Dec. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=cb0N0ZsZkbc> Accessed: 26/08/2021.
- UNASUL (2017). **Normativa UNASUL - CDS - CEED - ESUDE**. Brasília. Available at: https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf Accessed: 26/08/2021.
- _____ (2014). **V Reunión Ordinaria del Cosiplan**. Montevideo: Cosiplan/ UNASUR. Available at: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cn25_montevideo14_Cartera_COSIPLAN_2014.pdf Accessed: 26/08/2021.
- UNCTADstat (2020). Available at: <http://unctadstat.unctad.org> Accessed: 26/08/2021
- VAZ, Alcides C. (2012). La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (Eds.). **Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: IEPRI, 2004. p. 145-174.
- _____ (2006). O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente. In **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 2. São Paulo: Saraiva. p. 43-47.
- VIDIGAL, Carlos E. (2012). A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas. In.: **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG. pp. 63-78.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Revista Contexto Internacional**, v.29 n.2, Jul-Dec., pp. 273-335. Available at: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002> Accessed: 26/08/2021.
- VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de M.; RAMANZINI, Haroldo Júnior; CORREIA, Rodrigo A. (2008). O papel da integração regional para o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, Jan-June, pp. 5-27.

A estratégia “kamikaze” bolsonarista: perspectivas sobre as relações do Brasil com a China e com o Mercosul

The bolsonarista “kamikaze” strategy: perspectives on Brazil’s relations with China and with Mercosur

MARCELO DE MOURA CARNEIRO CAMPELLO | marcelinhocampello@hotmail.com / Professor de Geografia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre e doutor em Economia Política Internacional (PEPI) pelo IE/UFRJ e pós-doutor pelo Centro de Estudos Internacionais pelo Instituto Universitário de Lisboa

Recebimento do artigo Setembro de 2021 | **Aceite** Novembro de 2021

Resumo: A estratégia “kamikaze” bolsonarista é uma narrativa discursiva de caráter sinofóbico que pode influenciar a busca por outros mercados pela China, o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009. Tal estratégia também envolve a marginalização do Mercosul pela agenda político-econômica brasileira nos últimos anos. A partir de uma breve crítica sobre o denominado fenômeno bolsonarista e pelas questões que envolvem o incremento do “apetite” chinês pelas commodities brasileiras, pretende-se discutir as motivações e os riscos da acentuação da dependência econômica nacional em relação à China, sobretudo em tempos marcados por sucessivos ataques por parte da gestão Bolsonaro. O presente artigo também visa analisar os impactos da falta de um projeto de Estado brasileiro no tocante a uma política industrial que incentive a competitividade das empresas do país no mercado interno e no próprio Mercosul, inclusive para afastar a concorrência chinesa, e refletir sobre as múltiplas consequências da perda de influência geopolítica e geoeconômica do Brasil frente aos vizinhos do Mercosul, o espaço de atuação mais relevante da política externa e dos setores econômicos mais modernos do país. **Palavras-chave:** Economia brasileira; Bolsonarismo; Expansão chinesa; Geopolítica do Brasil; Mercosul.

Abstract: The bolsonarista “kamikaze” strategy is a discursive narrative of a synophobic character that can influence the search for other markets by China, Brazil’s largest trading partner since 2009. This strategy also involves the marginalization of Mercosur by the Brazilian political-economic agenda in recent years. Based on a brief critique of the so-called bolsonarista phenomenon and the issues surrounding the increase in the Chinese “appetite” for Brazilian commodities, we intend to discuss the motivations and risks of increasing national economic dependence on China, especially in times marked by successive attacks by the Bolsonaro administration. This article also aims to analyze the impacts of the lack of a Brazilian State project with regard to an industrial policy that encourages the competitiveness of the country’s companies in the domestic market and in Mercosur itself, including to ward off Chinese competition, and reflect on the multiple consequences of Brazil’s loss of geopolitical and geoeconomic influence vis-à-vis Mercosur’s neighbors, the most relevant space for foreign policy and the most modern economic sectors in the country. **Keywords:** Brazilian economy; Bolsonarismo; Chinese expansion; Geopolitics of Brazil; Mercosur.

1. QUESTÕES CENTRAIS

A notável expansão global chinesa iniciada no último quartel do século XX fez com que o país se tornasse uma das grandes potências político-econômicas do Sistema Internacional contemporâneo. Nos últimos anos, o gigante asiático substituiu a histórica posição hegemônica dos Estados Unidos como o maior parceiro comercial do Brasil e do Mercosul.

Recentemente, com a paralisia econômica brasileira, no qual registrou um recuo médio anual de 0,6% do PIB per capita entre 2011 e 2020 (CONSIDERA; TRECE, 2021), e com a acentuada crise de desindustrialização experienciada pelo país desde os anos 1980, no qual a participação da indústria de transformação no PIB caiu de 35,90% em 1985 para 11,30% em 2020 (CNI, 2021), a China vem ocupando o lugar do Brasil como um estratégico parceiro político-econômico de cada país do bloco sul-americano.

O enfraquecimento do Mercosul nos últimos anos, motivado tanto pelas crises econômicas na maior parte dos países membros como pela marginalização do bloco pela atual condução da política externa brasileira, reduziu a influência geopolítica e geoeconômica nacional sobre os vizinhos. A falta de visão estratégica brasileira abriu caminho para a maior presença do Estado chinês e facilitou a expansão das exportações de produtos manufaturados chineses no Mercosul.

Uma leitura dos dados relativos às transações comerciais travadas pela economia brasileira nos últimos anos demonstra dois aspectos importantes: i) a pauta de exportações do país está extremamente dependente da demanda chinesa, principalmente pela importância que os setores primário e secundário de reduzido beneficiamento tecnológico-industrial assumiram no PIB nacional; ii) a distância cada vez maior da atuação do Brasil no espaço estratégico do Mercosul.

A demanda chinesa pelas commodities brasileiras apresentou um veloz crescimento nos últimos anos por razões de ordem geopolítica, como a guerra comercial travada entre os Estados Unidos e a China, e por elementos internos ao próprio desenvolvimento chinês, como os complexos desafios para a manutenção da segurança alimentar e soberania energética do país devido à acelerada urbanização e às mudanças de padrão de vida de centenas de milhões de habitantes. Por razões geoestratégicas, as consequências pandêmicas do novo coronavírus também aumentaram o “apetite” e as necessidades chinesas.

Tal incremento nas relações comerciais bilaterais entre Brasil e China é obra muito mais de razões circunstanciais, como a demanda chinesa e a oferta brasileira, do que por razões de aproximação diplomática e parcerias geopolíticas e geoeconômicas. Ao invés de buscar cooperação estratégica em importantes áreas em que a China desponta como referência global e atuar para repelir a expansão das exportações industriais chinesas para o Mercosul, o atual governo brasileiro, sob a chancela do bolsonarismo, vem desempenhando um papel institucional nitidamente anti-China fruto de elementos ideológicos e eleitoreiros internos.

O denominado bolsonarismo age sob as premissas do “confronto permanente” e da “guerra cultural” para oferecer respostas e coesão a uma base social radical de sustentação. Todavia, o “confronto” em questão envolve o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009¹ e, ainda, o ator internacional que desponta como a grande potência hegemônica do século XXI.

1 Devido às consequências econômicas da grande crise financeira de 2008 e da própria expansão global chinesa, o país passou a ocupar o lugar histórico dos Estados Unidos como o maior principal parceiro comercial do Brasil.

A postura sinofóbica da gestão Bolsonaro ilustra a falta de um projeto nacional capaz de (re)pensar os limites desta parceria, as potencialidades de uma aproximação geoestratégica para além das exportações de commodities e os riscos de uma dependência econômica cada vez mais aprofundada. Desde 2019, tal dependência vem crescendo e, contraditoriamente, vem sendo acompanhada por uma agressiva narrativa discursiva governamental.

Assim, em razão do caráter “suicida” da política externa do atual governo brasileiro, definimos a estratégia “kamikaze” bolsonarista como uma narrativa discursiva de caráter sinofóbico que pode influenciar o desenvolvimento das relações bilaterais entre Brasil e China. Como ver-se-á, tal estratégia também envolve a marginalização do Mercosul pela agenda político-econômica brasileira nos últimos anos.

Após o exposto, o presente artigo debaterá algumas hipóteses, como as contradições do bolsonarismo e da gestão Bolsonaro, um governo em parte sustentado pelo poder político do agronegócio, e que é capaz de conturbar as relações bilaterais entre Brasil e China num contexto temporal de crise econômica e, ao mesmo tempo, de aumento nas transações comerciais sino-brasileiras com especial ênfase nas exportações de commodities pelo Brasil. Os elementos que envolvem a expansão da demanda chinesa por commodities brasileiras nos últimos anos e os riscos que a busca por outros mercados pela China pode conferir ao país, especialmente ao setor agro-minero-exportador, também merecerá destaque. Discutir a relação entre a falta de visão de longo prazo do Estado brasileiro nas últimas três décadas no tocante à uma política industrial competitiva com a acentuação da dependência econômica nacional das exportações de produtos primários e secundários com pouco beneficiamento para a China é uma problemática fundamental para a presente reflexão. Por fim, a perda de influência geopolítica e geoeconômica do Brasil frente aos parceiros do Mercosul, o espaço de atuação mais relevante da política externa e dos setores econômicos mais modernos do país, e o próprio esvaziamento do bloco pela agenda bolsonarista, encerram os principais pontos de análise.

Na busca de respostas para as hipóteses acima, o artigo está dividido da seguinte forma: a seção 1 discute, brevemente, o fenômeno bolsonarista. A seção 2 apresenta alguns dos elementos acerca do expansionismo global e do “apetite” chinês por commodities. A seção 3, o principal objeto desta investigação, analisa como a estratégia “kamikaze” do bolsonarismo poderá trazer profundos impactos político-econômicos ao Brasil pela persistência de uma retórica governamental anti-China. A mesma seção ainda aponta algumas das múltiplas consequências da marginalização do Mercosul pela atual agenda geoestratégica do governo brasileiro. Finalmente, as considerações finais refletem sobre os aspectos que envolvem as relações de dependência, parceria e rivalidade entre o Brasil com a China e com o Mercosul.

2. O FENÔMENO BOLSONARISTA

É preciso caracterizar e descrever o que autores denominam como bolsonarismo (BUGALHO, 2020; AVRITZER *et al*, 2021; ROBLES, 2020). O fenômeno bolsonarista é produto do neopopulismo de extrema-direita e da crise das democracias liberais. Apesar de se tratar de um movimento de massa de caráter nacional-popular, não é necessariamente amparado em movimentos sociais (MÉNY, 2019).

O surgimento, a expansão e o sucesso eleitoral da extrema-direita brasileira possui sólidas conexões com movimentos neoconservadores ocidentais em andamento, sobretudo àqueles vinculados aos *alternative-right* dos Estados Unidos e alguns regimes europeus, como o húngaro, de Viktor Orbán, líder do partido de extrema-direita nacional-populista Fidesz e primeiro-ministro da Hungria desde maio de 2010, e o polonês, de Andrzej Duda, líder do partido de extrema-direita e nacional-conservador Lei e Justiça e presidente da Polônia desde agosto de 2015.

Como abordado por Kalil (2018), o bolsonarismo segue a cartilha do trumpismo e conecta o neoliberalismo com o neoconservadorismo. O movimento aposta numa postura radical contra a globalização e as Organizações Multilaterais Internacionais, mas é conivente com alguns alicerces econômicos estruturantes do modelo neoliberal. Num constante tom de ataque, os discursos são feitos para as massas contra a opressão das elites globais, mas apresentam forte violência aos direitos das minorias. O bolsonarismo atua como uma espécie de seita messiânica, operando na defesa de pautas ultraconservadoras na questão dos costumes através de uma leitura fundamentalista do cristianismo com um forte componente de segregação social.

A “guerra cultural”, aspecto central do bolsonarismo, tem os movimentos sociais identitários e os partidos tradicionais como inimigos, sobretudo os de esquerda. Como nos Estados Unidos, o movimento radical se coloca como o único e verdadeiro defensor dos valores da família tradicional cristã com base num (tele)evangelismo neopentecostal (LOUÇÃ, 2018).

A narrativa discursiva bolsonarista canaliza suas críticas à “ideologia globalista”, conceito vago, abstrato e de difícil compreensão no mundo real para além de ser uma figura de linguagem utilizada para reforçar a ideia de um inimigo do “nós” contra “eles”, de “confronto permanente” e de “guerra cultural”. Nesta visão de mundo, as elites financeiras cosmopolitas junto com Organizações Multilaterais Internacionais e forças políticas do *establishment* estão unidas para impor novos valores e formas de comportamento que “ferem” o modo de vida ocidental-cristão (MUDDE; KALTWASSER, 2017).

A extrema-direita bolsonarista faz uso das redes sociais como forma de esvaziamento da política em seu estado puro. Utiliza métodos artificiais de propagação de desinformação ou “*fake news*” de maneira constante e instantânea para radicalizar o debate público, apostando no discurso de ódio antissistêmico para cristalizar profundas e violentas formas de ruptura da ordem social com vistas à obtenção de ganhos político-eleitorais.

O bolsonarismo inaugurou uma forma de fazer política baseada na “memificação” e na banalização do medo (ROBLES, *Op. Cit.*). Com propostas armamentistas e de redução da política de direitos humanos, o bolsonarismo utiliza argumentos militaristas para construir uma violenta base de apoio composta pelas elites financeiras mais retrógradas do país, por membros das forças armadas e das forças de segurança pública (BUGALHO, *Op. Cit.*).

Ao se colocar como o “novo”, o “diferente” e o “inimigo” dos partidos tradicionais e, ainda, aproveitando-se de um contexto nacional de crises política, econômica e de segurança pública, a candidatura de Bolsonaro foi capaz de aglutinar uma massa composta por um perfil de cidadão de baixa/média escolaridade que teve uma queda em seu padrão de vida nos últimos anos. Este cidadão, desacreditado do sistema político e sem a sensação de ter obtido ganhos com a globalização neoliberal, foi descrito por Milanovic (2017) como os “vencidos ou perdedores da globalização”.

3. NOTAS SOBRE O EXPANSIONISMO GLOBAL E O “APETITE” CHINÊS POR COMMODITIES

A diplomacia e a expansão global de Pequim se caracterizam pelo pragmatismo para fazer negócios que atendam, prioritariamente, a busca pelo seu interesse nacional. Nos últimos 20 anos, a oferta de recursos naturais brasileiros com pouco beneficiamento vem atendendo os interesses geoeconômicos e geoestratégicos chineses.

Com uma agenda expansiva vinculada a uma estratégia global de longo prazo, o comércio chinês não tem ideologia e costuma não se importar com aspectos que envolvam políticas de direitos humanos e ecológicos nas cadeias produtivas dos países ou áreas produtoras dos recursos que demandam. Especificamente sobre as relações com o Brasil, Pequim não faz profundas exigências na questão socioambiental das cadeias produtivas da soja, pecuária e mineração, por exemplo. Sob a ótica do bolsonarismo e de sua base política e econômica de apoio, este aspecto deveria ser valorizado, já que cada vez mais mercados e países questionam as políticas ambientais e as próprias cadeias produtivas do agronegócio brasileiro.

Neste ponto específico, é preciso salientar a dualidade chinesa. Por um lado, a China ainda é marcada pela reduzida exigência ambiental nos processos produtivos internos dos países exportadores de commodities. Por outro, numa escala da geopolítica ambiental, das competições interestatais e do desenvolvimento de longo prazo, o país vem agindo com uma postura diferenciada no cenário internacional no que tange a aspectos de desenvolvimento limpo.

O expansionismo global chinês envolve o fato de o país ser um grande investidor econômico em diversas economias nacionais. Como colocado pela economista zambiana Dambisa Moyo (2013), a crescente influência global da China espelha a sua ascensão econômica e, invariavelmente, o aumento da procura por recursos naturais, sobretudo para sustentar novos padrões de consumo, a crescente urbanização, o acelerado ritmo de crescimento econômico e a redução da pobreza interna.

A estratégia global da China em relação às matérias-primas tem todas as características de uma relação simbiótica: cada parte está dependente da outra, quase até o ponto da sobrevivência. A China fornece o dinheiro que outros países necessitam, em troca de acesso a recursos que precisa desesperadamente. Ao fazê-lo, o equilíbrio simbiótico resultante do comércio de matérias-primas desenvolve uma relação a longo prazo que pode prosperar - pelo menos até que os recursos esgotem (MOYO, *Op. Cit.*, p. 140).

Com um tipo de “colonialismo” estritamente econômico que difere “das armadilhas do colonialismo europeu, como conversão religiosa, uso de força militar ou a escolha de liderança política local” (MOYO, *Op. Cit.*, p. 179), a China vem buscando garantir o fornecimento de

recursos naturais que minimizem a escassez de água interna, o acréscimo da desertificação e as dificuldades de expansão da produção agrícola nacional².

Tal como uma potência colonial do século XIX, a China percorreu o mundo para assegurar os recursos. Ao contrário de muitos poderes coloniais anteriores, a sua estratégia passa muito menos por saquear as riquezas naturais dos países e muito mais por assinar acordos de ajuda a longo prazo e contratos comerciais (MOYO, *Op. Cit.*, p. 113).

Em 2020 e 2021, como consequência da pandemia do novo coronavírus, o “apetite” chinês por commodities, parte de um projeto estratégico de Estado do gigante asiático para garantir segurança alimentar e soberania energética, acelerou as exportações agropecuárias e minerais do Brasil. Tal demanda contribuiu para o crescimento das vendas brasileiras para o gigante asiático mesmo num ano de forte recessão no comércio mundial.

Contudo, não dá para precisar até quando a demanda chinesa se manterá em patamares tão elevados, visto que em meados da década de 2010, tanto a brusca redução do valor das commodities no cenário internacional como a desaceleração do crescimento econômico e da demanda chinesa por bens primários brasileiros contribuíram para a crise econômica que o Brasil experienciou no período.

Em 2015, num contexto de crise da economia brasileira e de super dependência das exportações de commodities, Mauro Laviola, vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), pontuou uma reflexão que ainda se mantém:

A pergunta básica consiste em saber até quando o Brasil ficará dependente do rol de bens primários vendidos à China para sustentar o superávit comercial, contrabalançar a desaceleração da economia doméstica e superar o surto inflacionário que onera os custos de produção (LAVIOLA, 2015 APUD CACIOLI; FORDELONE, 2015, On-line).

Num contexto temporal de valorização das relações sul-sul, por interesses geopolíticos mútuos verificados nas relações amistosas entre o governo chinês com os governos de centro-esquerda do Brasil entre 2003 e 2016, inclusive com o surgimento dos BRICS³, em 2009, e em virtude de um ciclo global de valorização das commodities, as relações comerciais entre Brasil e China se fortaleceram a partir da primeira década do século XXI. Mas é em 2020 que essa relação, contraditoriamente, chega ao seu ápice.

2 A China é uma das maiores potências agropecuárias do mundo. Todavia, “as suas ambições quanto ao desenvolvimento e à economia excedem, de várias formas, os seus próprios recursos” (MOYO, *Op. Cit.*, p. 113).

3 Originalmente denominado BRIC, sigla que envolve Brasil, Rússia, Índia e China e que, em 2011, contou com a admissão da África do Sul (“S” de South Africa em inglês), o BRICS pode ser compreendido como uma aliança estratégica entre países emergentes com fortes projeções regionais em suas respectivas áreas de influência. Após as consequências da crise financeira global de 2007-2008, tais países vêm procurando exercer maior influência geopolítica e subversão do *status quo* do Sistema Internacional, principalmente para reduzir o poder das tradicionais potências globais do G-7 nas instituições e organizações financeiras e diplomáticas em escala mundial.

Apesar do elevado nível de dependência do Brasil em relação à China, o que se vê, desde 2019, é um discurso presidencial de caráter sinofóbico, que pode comprometer o futuro da economia brasileira no curto prazo e a própria marginalização do país no cenário internacional.

A próxima seção mostrará, apesar da estratégia “kamikaze” do bolsonarismo, como o volume das transações comerciais sino-brasileiras vem atingindo níveis impressionantes. A China foi o principal destino dos quatro principais produtos exportados pelo país em 2020. Especificamente sobre o agronegócio, a China foi a maior compradora de sete dos dez produtos mais exportados pelo setor. O volume comercial do Brasil com a China foi maior do que a soma dos treze maiores mercados importadores do Brasil.

4. BOLSONARISMO E A ESTRATÉGIA “KAMIKAZE” DO BRASIL EM RELAÇÃO À CHINA E AO MERCOSUL

Como destacado pela Confederação Nacional da Indústria (2021), o Mercosul, que gerou um superávit de US\$ 54,9 bilhões para o Brasil no decênio entre 2011 e 2020, é crucial para a geração de emprego, renda e cadeias produtivas de maior valor agregado no território brasileiro. O Brasil possui uma pauta diversificada para o Mercosul, mas com privilégio às exportações de produtos industrializados como veículos, máquinas mecânicas, plásticos, máquinas elétricas e papel.

Embora o comércio brasileiro ainda seja superavitário com o Mercosul, as transações comerciais do Brasil com os demais membros vêm sendo reduzidas drasticamente nos últimos anos. As tabelas das transações comerciais do Brasil com os países do Mercosul verificadas no portal eletrônico da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia (SECEX⁴) são emblemáticas. Em 2011, ano com as maiores transações comerciais na história do bloco, o Brasil exportou US\$ 27,8 bilhões e importou US\$ 21,1 bilhões. Já em 2020, que apresentou uma redução de mais de 50% nos valores referentes ao ano de 2011, o Brasil exportou US\$ 12,4 bilhões e importou US\$ 11,9 bilhões, valores mais baixos desde 2005.

Apesar das múltiplas crises verificadas na economia brasileira na última década, dados da SECEX do ano de 2020 indicam que a China se tornou o primeiro parceiro comercial a superar a marca histórica de US\$ 100 bilhões em transações comerciais com o Brasil. Além disso, o Brasil apresentou um superávit comercial de US\$ 33.645 bilhões com a China em 2020⁵, o que representou cerca de 65% do saldo total acumulado pelo país com todos os parceiros no mesmo ano (US\$ 50,9 bilhões).

4 Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia. Dados obtidos em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>

5 Em 2020, o Brasil exportou US\$ 67.685 bilhões e importou US\$ 34.042 bilhões da China.

Com um volume total de US\$ 102 bilhões entre importações e exportações, 28% das transações comerciais do Brasil são realizadas exclusivamente com a China. Especificamente sobre o agronegócio, setor responsável por 48% das exportações totais do Brasil (US\$ 100,8 bilhões), as relações comerciais com a China são ainda mais profundas. A China comprou 33,7% das exportações totais do setor em 2020⁶, com vendas externas de US\$ 34 bilhões e acréscimo de 9,8% sobre os valores de 2019 (US\$ 30,96 bilhões) (SECEX, *On-line*). Grãos, minérios, combustíveis, carnes e açúcar, produtos de baixo valor agregado, são os itens mais exportados do Brasil para a China.

O volume das transações comerciais do Brasil para a Argentina, os Estados Unidos e a União Europeia, parceiros tradicionais do país, diminuíram consideravelmente em 2020. As exportações brasileiras tiveram uma queda de 12,7% para a Argentina, 27,2% para os Estados Unidos e 13,3% para a União Europeia. As importações por parte do Brasil também apresentaram queda: 25,6% para a Argentina, 19,2% para os Estados Unidos e 12,9% para a União Europeia (SECEX, *On-line*).

Dados obtidos junto à SECEX sobre as transações comerciais do Brasil entre janeiro e agosto de 2021, indicam que 2021 será um ano de novos recordes para o comércio exterior e para as relações Brasil e China. A China aumentou em 110% a compra de minério de ferro e seus concentrados, em 18% a compra de soja, em 83% a compra de açúcares e melações e em 24% a compra de Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada (SECEX, *On-line*).

Com isso, a postura sinfóbica da agenda bolsonarista não apresenta nenhuma conexão com o pragmatismo necessário às relações internacionais e tampouco com as necessidades político-econômicas atuais e futuras do Brasil, já que o país apresenta um elevado superávit comercial com a China, o maior parceiro econômico, o maior importador e o maior investidor na economia brasileira.

Ademais, o maior volume de exportações brasileiras para a China envolve os setores do agronegócio e da mineração, que podem ser substituídos pelo aumento das parcerias chinesas com outros países, como os do próprio Mercosul, da África Subsaariana e pela diminuição das disputas comerciais com os Estados Unidos.

Outro aspecto a ser considerado é que a postura incisiva do atual governo brasileiro contra a China não está conectada a um projeto de desenvolvimento econômico interno de valorização da indústria nacional, área marginalizada pela política econômica ultraliberal da gestão Bolsonaro. Isto é, a retórica anti-China não é baseada na defesa da presença político-econômica brasileira na histórica área de projeção de poder do Mercosul, já que a política externa bolsonarista, sucessivas vezes, com ações e discursos, marginalizou o bloco sul-americano.

Em suma, uma narrativa discursiva eleitoreira com aspectos de uma ideologia obsoleta de Guerra Fria voltada para a coesão e radicalização de uma base política e social interna vem determinando questões fundamentais de Estado no Brasil.

O atual governo brasileiro possui uma estratégia “kamikaze” em relação à China, não reconhecendo os riscos que tal postura oferece ao país devido ao elevado grau de dependência econômica brasileira em relação ao gigante asiático. Tal estratégia começou a ser verificada

6 Balança comercial do agronegócio brasileiro da Confederação Nacional da Agricultura. Dados obtidos em: https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/Balanca-Comercial_jan-dez-2020.pdf

durante a campanha eleitoral das últimas eleições presidenciais no Brasil, em 2018, e desde o início do mandato de Jair Bolsonaro, em janeiro de 2019. O bolsonarismo, hoje, está imerso no aparelho estatal brasileiro, principalmente na política externa desempenhada pelo Itamaraty (AVRITZER *et al.*, 2021).

Com uma total falta de percepção geopolítica e sem nenhum ganho concreto para o Brasil, a gestão Bolsonaro sempre tomou posição da guerra comercial dos Estados Unidos e das narrativas discursivas do governo Trump (20 de janeiro de 2017 a 20 de janeiro de 2021) contra a China. Como colocado por Fellet (2020), o presidente brasileiro já proferiu argumentos xenófobos ao povo chinês em virtude da pandemia do novo coronavírus e, como exposto por Corrêa e Matsuura (2020), o Palácio do Planalto colocou entraves nos interesses chineses na questão da tecnologia 5G no Brasil.

A persistente narrativa de “confronto permanente” por parte do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty) e do Palácio do Planalto (presidência da república) contra a China, justificada pela defesa bolsonarista de valores liberais e cristãos, pode impactar profundamente a sociedade brasileira. O agronegócio nacional ainda não sentiu os efeitos dessa retórica de ataque, já que a China vem procurando abastecer seus estoques internos demandando recursos naturais do país de maneira acelerada nos últimos anos. Como uma amostra da capacidade de reação chinesa aos arrojados do Palácio do Planalto, o gigante asiático, algumas vezes durante o ano de 2021, não teve uma postura benevolente para o envio de insumos para a produção de vacinas contra o novo coronavírus.

O chefe de Estado brasileiro sempre manifesta publicamente a sua desconfiança dos efeitos da vacina denominada *CoronaVac*, produzida pela companhia biofarmacêutica chinesa Sinovac Biotech em parceria com o Instituto Butantan (Centro de pesquisas biológicas referência na América Latina e pertencente ao estado de São Paulo). Como amplamente divulgado pela mídia brasileira e mundial, chegou a dizer que o governo não faria a compra da “vacina chinesa” e disse que não tomaria o imunizante (UOL, 2020, *On-line*).

Após estudos feitos por meses em grupos de testes da população brasileira e com a aprovação da vacina *Coronovac* pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), sobretudo pela parceria do governo do estado de São Paulo com Pequim numa aliança que ultrapassa o papel do governo federal, a gestão Bolsonaro ainda minimiza a importância do imunizante e persiste com a diplomacia “kamikaze” em seu governo.

Antes de vencer as eleições presidenciais de 2018, o então candidato Jair Bolsonaro já apresentava uma postura complexa em relação à China. Em março de 2018, Bolsonaro e seus filhos visitaram a ilha de Taiwan, que é considerada pela China uma província rebelde e não é um Estado reconhecido pelo Brasil. Em diferentes ocasiões oficiais, o clã Bolsonaro enfatiza os efeitos negativos do Partido Comunista Chinês para o mundo.

In 2018, candidate Jair Bolsonaro ran a successful presidential campaign on a farright campaign that included, among other promises, that of cutting ties with Beijing and recognizing Taiwan. He stated openly, for instance, that “China doesn’t want to buy in Brazil – it wants to buy Brazil,” and that his government would steer clear of Communist partners. In reaction, China took the unusual step of publishing an

op-ed in the China Daily stating that there was “no reason for ‘Tropical Trump’ to disrupt relations with China” (ABDENUR, 2019, p. 161).

Em 2018, a embaixada chinesa no Brasil declarou que a visita de Bolsonaro, até então um candidato inexpressivo na corrida eleitoral presidencial, “não só afronta a soberania e integridade territorial da China, como também causa eventuais turbulências na Parceria Estratégica Global China-Brasil” (COBRA, 2018).

Como descrito pela jornalista Camila Mota (2020), “a retórica agressiva contra a China” já apresentada durante a campanha eleitoral foi colocada em prática nos dois primeiros anos de mandato e “intensificada com a eclosão da pandemia de covid-19”.

Fernanda Delgado e Adriana Abdenur (2020) analisaram o futuro das relações EUA e China a partir de um cenário da vitória de Joe Biden e os riscos associados ao Brasil. Com a marginalização do Brasil pela política externa estadunidense e com a persistência da estratégia “kamikaze” da gestão Bolsonaro em relação à China, o Brasil correria o risco de ficar cada vez mais isolado no cenário internacional.

Para o Brasil, sob o atual governo, não resta um espaço muito concreto do ponto de vista das relações internacionais nessa nova agenda multilateral. O alinhamento brasileiro com o governo Trump, a recessão econômica no contexto da pandemia, a ausência de um pensamento verdadeiramente estratégico e multisetorial em relação à China, a dificuldade em planejar a recuperação pós-pandemia e a falta de posicionamento construtivo em questões relevantes para Biden, tais como a Amazônia e os desmatamentos, podem dificultar o diálogo com o novo governo, caso Biden venha a ocupar a Casa Branca (DELGADO; ABDENUR, *Op. Cit.*, p. 66).

As mudanças políticas no cenário global no início de 2021 indicavam que o padrão de argumentação anti-China por parte da gestão Bolsonaro mudaria com a derrota eleitoral e fim de mandato presidencial de Trump nos Estados Unidos, já que essa postura de ataque era legitimada pela comunhão discursiva entre ambos os movimentos. Com a saída de Trump, a postura do presidente Bolsonaro não recuou e a política externa brasileira ainda age com imponderação em relação ao seu maior parceiro comercial⁷.

Os dois primeiros anos da gestão Bolsonaro foram caracterizados por intensos ataques por parte de figuras oficiais do governo brasileiro ao Estado chinês. Abraham Weintraub, ex-ministro da Educação (08 de abril de 2019 a 19 junho de 2020) e um dos representantes ultraconservadores do governo brasileiro, proferiu ofensas xenófobas e acusações diplomáticas extremamente graves à China (G1, 2020a, *On-line*). O ex-ministro enfatizou que a crise do coronavírus seria uma estratégia chinesa para controlar o mundo. À época, a Embaixada chinesa cobrou uma resposta oficial do Brasil (LUCIZANO, 2020).

7 Uma ala minoritária do governo brasileiro e importantes setores nacionais vêm atuando sistematicamente para contornar os percalços diplomáticos promovidos pelo bolsonarismo.

Por pressão de parlamentares ligados ao setor agroexportador e pela forte pressão da opinião pública, sobretudo pela defesa de Weintraub ao fechamento do Supremo Tribunal Federal, o mesmo foi retirado do grupo de ministros. Como “consolo” presidencial, foi indicado pela presidência da república ao cargo de diretor-executivo do 15º Distrito do conselho administrativo do Banco Mundial (G1, 2020b, *On-line*).

O parlamentar federal Eduardo Bolsonaro (PSL-SP), filho de Jair Bolsonaro e, ironicamente, presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados entre 2019 e 2020, publicou em sua conta oficial da plataforma Twitter que o Brasil deveria participar de uma “aliança global para um 5G seguro e sem espionagem da China” (GOMES, 2020, *On-line*).

As falas oficiais de membros do governo brasileiro na tentativa de repelir a atuação chinesa na questão da tecnologia 5G no Brasil, um ponto sensível da política externa brasileira ao tomar partido das disputas comerciais e da denominada “Guerra Fria 2.0” entre EUA e China sem a obtenção de ganhos concretos ao país, era algo muito mais conectado às proximidades ideológicas entre o Bolsonarismo com o Trumpismo do que algo pautado por elementos geoestratégicos. Em outubro de 2021, nos primeiros leilões da tecnologia 5G realizados no Brasil, empresas chinesas participaram e obtiveram a maior parte dos ganhos (GIELOW, 2021).

Para Bolsonaro e seu entorno, que seguem mais trumpistas do que qualquer republicano nos EUA, supõe-se uma decepção. O presidente e seus filhos são pródigos em arrumar confusão com a diplomacia chinesa, que, de tempos em tempos, lembra ao Brasil que o país asiático é seu maior parceiro comercial (GIELOW, *Op. Cit.*, *On-line*).

A questão da tecnologia 5G é apenas um dos aspectos que demonstram as contradições e os limites da dependência brasileira em relação à China e a contínua influência dos Estados Unidos e dos movimentos neoconservadores sobre o Brasil e sobre o bolsonarismo.

Diferentemente do primeiro comunicado da embaixada chinesa a Brasília na ocasião das ofensas do ex-ministro Weintraub, no qual Pequim cobrou respostas oficiais ao afirmar que “tais declarações são completamente absurdas e desprezíveis, que têm cunho fortemente racista e objetivos indizíveis, tendo causado influências negativas no desenvolvimento saudável das relações bilaterais China-Brasil”, a China elevou o tom ao governo brasileiro. O país citou que o Brasil poderá “arcar com consequências negativas e carregar a responsabilidade histórica de perturbar a normalidade da parceria China-Brasil” (FRAZÃO, 2020, *On-line*).

É perceptível que, pela sede de poder e vislumbrando a reeleição presidencial em 2022, a gestão Bolsonaro não compreende as possibilidades e eventuais vantagens estratégicas do Brasil em relação à China, relações a partir de uma política externa racional. Em oposição, o casamento entre princípios neoconservadores com uma política econômica ultraliberal ameaçam os interesses do Brasil justamente para solidificar uma narrativa anticomunismo em torno de sua base de apoio.

Em fins de 2021, a narrativa anti-China e anticomunista ainda conecta cerca de 25% do eleitorado brasileiro às ideias presidenciais. Tais discursos canalizam as frustrações de uma sociedade empobrecida para inimigos internos e externos e, como ilustrado no caso da vacina *CoronaVac*, máscara a incapacidade interna de governo em diversas áreas.

Num texto publicado em dezembro de 2020, o jornalista Luis Barrucho coloca o seguinte questionamento: “A China poderia ‘dar as costas’ ao Brasil, adotando, por exemplo, represálias comerciais? Ou seria a China dependente de nossas commodities?” (BARRUCHO, 2020, *On-line*).

Barrucho assinala que a relação de “codependência” entre os dois países foi ainda mais acentuada durante a pandemia do novo coronavírus. Entretanto, tal “codependência” deve ser relativizada já que o nível de dependência do Brasil é maior. Enquanto a China é a maior parceira comercial do Brasil, tanto para as exportações nacionais como para o investimento estrangeiro direto, o Brasil é apenas o sétimo maior parceiro comercial chinês.

O pragmatismo e interesses de longo prazo chineses podem colocar a economia brasileira em xeque caso a estratégia político-eleitoral de viés conservador e anti-China do governo Bolsonaro se sobreponha ao pragmatismo e respeito mútuo das relações exteriores. Nesse sentido, cumpre citar dois aspectos: i) os estoques de soja, minério de ferro e petróleo estão cada vez maiores no gigante asiático; ii) há uma intensificação do projeto chinês de uma estratégia geoeconômica de diversificação de fornecedores de commodities e recursos primários, inclusive de vizinhos do Brasil, como a Argentina, Paraguai e o Uruguai, e de diversas partes do mundo, como Canadá, Rússia, Ucrânia, além de contínuos projetos agrícolas na África Subsaariana (BRAUTIGMAM, 2015; XING; FARAH, 2013).

Somado a isso, a possível redução das tensões geopolíticas e comerciais entre China e Estados Unidos deve reativar o intenso comércio entre as duas superpotências também na área de produtos agropecuários.

Nesse sentido, as contradições discursivas do bolsonarismo são evidentes. Os ataques presidenciais à China podem afetar o conjunto da sociedade brasileira, mas com maior ênfase no agronegócio exportador. A gestão Bolsonaro é sustentada pelo agronegócio, setor que vem ganhando extrema projeção com o aumento da demanda chinesa e que pode ser completamente ameaçado com a persistência dos ataques. Desta maneira, não é difícil imaginar que o agronegócio desembarque da base de apoio de sustentação do bolsonarismo se a China tomar atitudes de represália comercial ao Brasil.

Um aspecto igualmente contraditório é que, enquanto outros mercados, como o europeu e o estadunidense, questionam métodos e cadeias produtivas do agronegócio brasileiro, principalmente pelo modo no qual a gestão Bolsonaro lida com as questões ambientais na Amazônia, a China⁸ não se intromete nas complexas questões socioambientais que envolvem o agronegócio brasileiro.

Análises e interlocutores do Brasil junto a Pequim indicam que o pragmatismo geopolítico chinês entende que Bolsonaro é um governo de exceção, tratando-o como um fenômeno político pontual, tal como Trump. Como abordado por Abdenur (*Op. cit.*), as relações Brasil e China são muito mais complexas do que a existência de um crescente comércio bilateral. As relações envolvem investimentos chineses na área de energia, infraestrutura e em setores industriais. Mas até quando serão capazes de aguentar uma crescente retórica anti-China?

Cumpre dizer que os ataques ideológicos do governo brasileiro, não somente do chefe de Estado, mas de outras autoridades do executivo, são relativamente recentes e foram atenuados

8 Importante ter em mente que a China tem assumido contemporaneamente um papel mais proativo na defesa ambiental em função de pressões internacionais que questionam a postura e o modelo de industrialização/padrão de comércio externo chinês.

frente ao recrudescimento da manifestação chinesa acerca dos comentários xenofóbicos proferidos pelo Brasil. Outro aspecto importante é que a perspectiva chinesa ainda atua com uma postura paciente para aguardar os próximos anos da política interna brasileira, sobretudo pela possibilidade de fim do bolsonarismo via eleições presidenciais de 2022.

Contudo, a persistência dos ataques bolsonaristas às relações sino-brasileiras em 2022 e num eventual segundo mandato pode marginalizar o mercado agropecuário nacional com profundas consequências econômicas para a economia brasileira. A retaliação político-econômica chinesa à Austrália, numa escalada de tensão que teve como consequência a suspensão por tempo indeterminado do “Diálogo Econômico Estratégico Sino-Australiano”, é uma questão que merece extrema atenção e prudência por parte da gestão Bolsonaro. A China apontou que o governo australiano age com “uma mentalidade de guerra fria e discriminação ideológica”.

A Austrália, que é a sexta maior parceira comercial da China, vem sofrendo sucessivas retaliações econômicas após ataques diplomáticos do país a Pequim. Além da elevação de barreiras comerciais para diversos produtos, como carne e cevada, a China pediu que a sua população evitasse visitar a Austrália para turismo ou estudo em razão dos “numerosos casos de discriminação contra asiáticos” (BARRUCHO, *Op. Cit., On-line*).

Embora dados do comércio exterior brasileiro verificados nas tabelas fornecidas pela SECEX nos anos de 2019, 2020 e 2021 indiquem que os últimos três anos tenham apresentado um nível recorde de exportações de minério e soja provenientes do Brasil para a China, hoje, a potência global possui novos e potenciais espaços de importação de commodities, como a África subsaariana e os próprios vizinhos do Mercosul.

A forte presença de capitais chineses no continente africano, num processo conhecido como *land grabbing*, envolve a aquisição de recursos naturais voltados para a segurança alimentar e soberania energética chinesa (BRAUTIGMAM, *Op. Cit.*; MOYO, *Op. Cit.*).

Outrossim, há o incremento das relações entre China e Rússia que envolvem, além de determinados interesses geopolíticos mútuos, aspectos econômicos, como a promessa de compra chinesa da produção de soja russa de áreas temperadas. Há uma forte possibilidade da incorporação de milhões de hectares siberianos para uma nova frente agropecuária num contexto de mudanças climáticas, o que transformaria o mercado global de commodities e que poderia reduzir a força exportadora do Brasil.

Como observado por Menezes e Bragatti (2020), associado ao crescimento das exportações do setor primário devido ao apetite do mercado chinês pelas commodities brasileiras, o país vem sendo fortemente atingido por um processo de reprimarização econômica. Os autores relacionam o aumento da projeção de poder e a demanda chinesa por commodities na América Latina com os processos internos de reprimarização econômica verificados nas duas primeiras décadas do século XXI.

In less than a decade and a half, China has become a crucial destination for Latin America’s primary products and already occupies the position of first or second trading partner in several countries of the region. By 2013, about 80% of the region’s exports to the Chinese market were concentrated on only five primary products (oil, soybean, iron ore, copper and sugar), a significant increase from 47% primary products exported in 2000 (MENEZES; BRAGATTI, *Op. Cit.*, p. 457).

O cada vez mais enfraquecido setor industrial brasileiro não foi capaz de sustentar a concorrência com os bens industriais importados da China. A reprimarização da economia e o enfraquecimento do setor industrial brasileiro influenciam na desindustrialização, no nível de emprego e no valor da massa salarial do Brasil.

Nas últimas décadas, reflexo de uma má gestão da política industrial nacional, o setor manufatureiro brasileiro não conseguiu acompanhar o desempenho das exportações de matérias primas, passando por um gritante processo de desindustrialização. Após a abertura comercial dos anos 1990 e, sobretudo a partir dos anos 2000, momento no qual a China assume o histórico papel dos Estados Unidos como o maior parceiro comercial brasileiro, o Brasil vem perdendo mercado industrial para a própria China. A menor competitividade dos produtos industrializados brasileiros frente aos chineses reduziu a força do setor industrial do país tanto na escala nacional como no espaço estratégico do Mercosul.

Assim, numa perspectiva brasileira, o país deveria apresentar um projeto de Estado capaz de sustentar relações políticas e econômicas com a China sem, necessariamente, priorizar setores econômicos internos em detrimento de outros que são essencialmente mais estratégicos para o desenvolvimento nacional. E, ainda, caberia ao Estado brasileiro apresentar um projeto que não afugentasse as importações e tampouco os investimentos chineses no Brasil. Acima de tudo, um projeto que não apresente um caráter sinofóbico por elementos ideológicos baseadas numa visão de mundo de “guerra cultural” que prejudique os interesses nacionais em prol da sustentação de determinados grupos políticos junto à sua base eleitoral.

Os aspectos internos e externos já mencionados sobre a China fazem com que a mais nova potência global atue com uma dupla característica: i) que releve as temeridades da diplomacia brasileira; ii) que fique indiferente às questões socioambientais que envolvem as cadeias produtivas dos produtos demandados com vistas à garantia da importação de commodities do Brasil.

Em síntese, algumas questões se colocam: até quando a diplomacia chinesa aceitará os ataques brasileiros apenas com respostas limitadas a notas oficiais? Até quando a agenda ideológica bolsonarista persistirá sem maiores danos ao país? Até quando o Itamaraty e o Palácio do Planalto atuarão contra as vantagens políticas e econômicas para a sociedade nacional de uma política externa pragmática, propositiva e conciliatória?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de disputar com o Brasil parte do mercado dos demais membros do Mercosul, a China se consolidou nos últimos treze anos como um parceiro crucial para a balança comercial nacional e para a solidez e expansão de diversos setores, especialmente os ligados ao agronegócio, à mineração e às cadeias logísticas-portuárias de exportação. No plano interno, apesar do crescente comércio bilateral entre Brasil e China, é preciso pontuar a necessidade de o Brasil diversificar seus parceiros estratégicos e a sua própria pauta de exportações para evitar uma arriscada dependência financeira com a China e, ao mesmo tempo, caminhar para um irreversível processo interno de reprimarização econômica.

Ao passo que setores internos do Brasil ganhem projeção econômica com as parcerias comerciais com a China, como nos recordes de vendas verificados pelo agronegócio no ano

de 2020, outros setores, especialmente a indústria de transformação, não estão conseguindo competir em escala, preço e qualidade com a forte expansão dos produtos manufaturados Made in China no Brasil e no Mercosul nas últimas três décadas.

A perda de competitividade industrial do Brasil, tão marcada pela crise financeira dos anos 1980 e pela abertura neoliberal dos anos 1990, também foi impactada por um conjunto de escolhas políticas, à direita e à esquerda, nestas duas primeiras décadas do século XXI. A condução da política econômica da gestão Bolsonaro é apenas mais um modelo incapaz de reverter o processo de reprimarização e desindustrialização em voga no Brasil.

Dados do Portal do Comércio Exterior Brasileiro (2021) indicam que a participação dos produtos industrializados na pauta de exportação do país caiu para 51,6% entre 2010 e 2019. O número era de 70% na década anterior. A retração da demanda dos países do Mercosul pelos produtos manufaturados brasileiros devido à expansão chinesa e a marginalização do bloco pela política externa bolsonaristas são alguns dos inúmeros aspectos que envolvem o tema.

Deste modo, na questão geoeconômica, a China deveria ser encarada pelo Estado brasileiro como um rival estratégico tanto na escala do mercado interno nacional como nas disputas entre o comércio industrial chinês em relação às exportações brasileiras na América do Sul, especialmente nos países do Mercosul.

Nas últimas três décadas, o Estado brasileiro falhou na criação de políticas industriais que fortalecessem os setores industriais do país frente aos complexos desafios da concorrência internacional em tempos de globalização. Ao contrário, realizou-se um forte mecanismo institucional de apostar na política das denominadas “campeãs nacionais”. Um ciclo internacional de valorização de commodities direcionou esforços e uma contraditória estrutura estatal-privado para privilegiar e incentivar as exportações de determinados produtos, como a soja, o milho, a cana de açúcar, a carne bovina e o minério de ferro.

O *boom* das commodities deste início de século, embora capaz de sustentar um sólido processo nacional de projeção geopolítica internacional, recuperação econômica, estabilidade democrática e implementação de reconhecidas políticas públicas de inserção social, não significou uma visão macropolítica de longo prazo que protegesse e valorizasse a indústria brasileira frente à concorrência e à competição com Estados-economias nacionais mais desenvolvidos.

Ter a China como um importante parceiro comercial, inclusive com o Brasil tendo elevado superávit no comércio bilateral, é um aspecto que deve ser relativizado, já que a leitura dos números indica a hipervalorização de setores internos do Brasil concentradores de renda, de terra e, no caso do agronegócio, de poder político.

Uma interpretação crítica da realidade brasileira demonstra o domínio agroconservador na construção, formação e sentido do Estado no Brasil em termos históricos e na contemporaneidade.

Como frisou o então sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1971, p. 63), “a existência prévia de um setor exportador nacional permitiu a formação de uma camada dirigente que cumpria suas funções duplamente, como classe política e como classe econômica”. Ainda seguindo uma perspectiva histórica, o autor reforça os laços da “construção” do Brasil como uma “empresa” voltada aos interesses do setor escravista e agroexportador.

As relações de cumplicidade entre o bolsonarismo com o setor agro-minero-exportador reforçam que as ideias semeadas e promovidas pelas elites do país vêm cumprindo com êxito uma dupla função: i) solidificam a narrativa da “vocação agroexportadora do país” como parte de um projeto de “interesse nacional”; ii) justificam tal projeto pela ocupa o e expansão territorial de modelos econ micos ambientalmente insustentáveis como uma “necessidade” para “proteger” a soberania nacional em razão de interesses estratégicos das Grandes Potências sobre os recursos naturais brasileiros.

A utiliza o de pressupostos político-econ micos baseados na crença do “interesse nacional” contribuem para imobilizar a maior parte da popula o da tomada de decisão e da gestão do território. A narrativa do “interesse nacional” sempre operou como um mecanismo voltado para terceirizar os interesses das camadas populares para as mãos de um Estado autoritário e personalista comandado por setores hegem nicos.

Como visto na rela o entre o agronegócio brasileiro com a China, trata-se de uma parceria vantajosa para as elites oligárquicas do país. Estas, na maior parte das vezes, estão alheias a processos de produ o agropecuárias sustentáveis e indiferentes às múltiplas questões ambientais que envolvem, sobretudo na contemporaneidade, os impactos sobre o Cerrado e a Amazônia brasileira. E isto só reforça o perfil “kamikaze” da retórica bolsonarista anti-China.

Ademais, os setores agro-minero-exportadores, em compara o com a indústria de transforma o, possuem menor capacidade de dinamizar outras cadeias produtivas internas em ciência, tecnologia, inova o e investimentos financeiros.

Quanto   China, o país é capaz de assumir um imenso déficit comercial com o Brasil porque necessita das commodities brasileiras para sustentar um projeto nacional de segurança alimentar e de soberania energética. Ao mesmo tempo, especificamente nos setores industriais e de serviços, muito mais vantajosas para a gera o de emprego, renda e cadeias de valor mais sofisticadas sob o ponto de vista da ciência, tecnologia e inova es, a presença chinesa cresce sobre o mercado brasileiro e sul-americano, inclusive se sobrepondo   histórica presença industrial brasileira no Mercosul.

Sob a  tica dos interesses estratégicos brasileiros no Mercosul, a China, de fato, é um rival estratégico. Cada vez mais a China poderia ser observada desta forma justamente por se tornar o principal parceiro político e econ mico sobre os Estados que estão no espaço de proje o de poder do Brasil, como a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.

Em termos geopolíticos e geoecon micos, ser parceiro e, ao mesmo tempo, rival, é algo comum no Sistema Internacional. Historicamente, cabe lembrar que, após os processos de reconstru o financiados por Washington a determinados parceiros capitalistas no pós-II Guerra Mundial sob a lógica da Guerra Fria, as disputas econ micas dos Estados Unidos com os países da Europa Ocidental e com o Japão assumiram um caráter de contendas interestatais. Atualmente, as disputas quanto à hegemonia global dos Estados Unidos com a China não impedem o forte nível de interdependência econ mica entre ambos.

Desta forma, a partir de uma perspectiva sul-americana, seria muito mais eficaz para os países do Mercosul que todos negociassem em bloco com a China. Porém, dada a fragilidade política do bloco, sobretudo pela atual conjuntura política brasileira, pela falta de coordena o produtiva e pelos embates acerca da Tarifa Externa Comum entre os países membros, essa saída como uma op o pragmática se torna pouco provável. Tal possibilidade se enfraquece numa

conjuntura na qual emerge a preferência por acordos bilaterais, com o visível fortalecimento da Aliança do Pacífico como um espaço atrativo para negociações.

As atuais relações intrabloco demonstram as contradições e os limites do Mercosul. O Brasil não cumpre um papel geopolítico propositivo e conciliador que lhe caberia como a maior força do Cone Sul, abrindo espaço para a ameaça chinesa em relação a sua relativa posição de hegemonia regional. Uma possível liderança brasileira na coordenação político-econômica dos interesses dos membros do Mercosul em relação a uma negociação conjunta com o Estado chinês possui um forte potencial para trazer resultados e ganhos concretos para os Estados sul-americanos. Além disso, contribuiria para a própria conservação da influência brasileira sobre o espaço regional.

Todos poderiam abastecer o mercado chinês com commodities e outros itens e, ao mesmo tempo, preservariam o volume de transações comerciais internas, seus setores mais dinâmicos, evitando disputas com o expansivo mercado de exportações do setor industrial chinês.

Numa análise restrita apenas às duas primeiras décadas do século XXI sobre o papel do Estado no Brasil frente aos aspectos macropolíticos e macroeconômicos do Sistema Internacional, o que se viu, com governos à direita e à esquerda, no que pese às múltiplas diferenças, foi a falta de pragmatismo e visão de longo prazo. O país ficou preso num ciclo global de expansão do comércio internacional de commodities. O mesmo período que recolocou o Brasil de maneira incisiva como um relevante ator global e que impulsionou a presença das exportações primárias do país no mundo, também foi marcado por uma redução da força industrial do país no seu próprio mercado interno e na escala territorial do Mercosul.

Com o descrédito do ambiente político e econômico brasileiro nos últimos anos – o que tende a se manter em 2022 – uma eventual derrota do presidente Bolsonaro na tentativa de reeleição pode levar a um reaquecimento da economia e da própria projeção geopolítica brasileira. O país ainda possui condições para retomar a confiança do mercado internacional, tem possibilidades para resgatar pontes diplomáticas, principalmente com a mudança de rumo nos discursos e ações em relação à questão ambiental na Amazônia e ao multilateralismo internacional, e pode (re)implementar uma perspectiva estratégica viável e pragmática nas relações Brasil-China e Brasil-Mercosul.

Cabe frisar que os discursos anti-China realizados pela gestão Bolsonaro, no curto prazo, podem não ter uma capacidade de ruptura total no comércio bilateral e nas relações político-estratégicas entre Brasil e China. As atuais necessidades chinesas por commodities impedem que o país reoriente a sua estratégia em relação ao Brasil. Uma reorientação por parte de Pequim tenderia a se concretizar mais em função de decisões político-estratégicas do Estado chinês do que em relação às ações políticas pouco pragmáticas desempenhadas pelo governo brasileiro.

No entanto, a persistência de uma narrativa sinofóbica num eventual segundo mandato de Bolsonaro concomitante a transformações da conjuntura político-econômica global, como o reaquecimento do comércio de bens primários entre China e EUA, são elementos que podem impactar a tão dependente economia brasileira, colocando a China numa posição ainda mais cômoda em relação ao comércio bilateral com o Brasil.

Para além do atual processo sinofóbico conduzido pela agenda bolsonarista, é preciso repensar estrategicamente os riscos para a economia brasileira do elevado nível de dependência econômica setorial do país com a China. Se a China buscar diversificar os seus parceiros em substituição às importações provenientes do Brasil e/ou retaliar os ataques da gestão Bolsonaro

com a interrupção ou diminuição do comércio bilateral, os impactos no curto e médio prazo à economia brasileira seriam incalculáveis.

Por fim, o presente artigo finaliza o seu propósito com algumas questões para reflexão: até que ponto é interessante manter a economia brasileira dependente das exportações de commodities? A economia brasileira pode suportar uma enorme dependência das transações comerciais para um único país? Até quando o Mercosul continuará marginalizado pelo atual governo brasileiro? O fortalecimento do Mercosul não poderia garantir maior capacidade de barganha pelos seus membros no comércio e nas relações políticas com a China? O Mercosul não poderia reanimar o setor industrial e a própria projeção de poder do Estado brasileiro?

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana (2019). Navigating the Ripple Effects: Brazil-China Relations in Light of the Belt and Road Initiative (BRI). *In: Vestnik of Saint Petersburg University. International Relations*, vol. 2, issue 2, p. 153–168. Disponível em: <<https://doi.org/10.21638/11701/spbu06.2019.203>> Acesso em: 15/09/2021.
- AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs.) (2021). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica.
- BARRUCHO, Luis (2020). China pode repetir o que fez com Austrália e retaliar o Brasil? **BBC News**, 13/12/2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55160787>> Acesso em: 15/12/2020.
- BRAUTIGMAM, Deborah (2015). **Will Africa Feed China?** New York: Oxford University Press.
- BUGALHO, Henry (2020). **Minha especialidade é matar: como o bolsonarismo tomou conta do Brasil**. Curitiba: Kotter editorial.
- CACIOLI, Natália; FORDELONE, Yolanda (2015). China desacelera e põe fim à bonança das commodities. **Estadão**, 25/08/2015. Disponível em: <<https://infograficos.estadao.com.br/economia/por-que-o-brasil-parou/commodities.php>> Acesso em: 13/08/2021.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1971). **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar editores.
- COBRA, Amanda (2018). República Popular da China critica Bolsonaro por sua visita a Taiwan. **Poder 360**, 09/03/2018. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/republica-popular-da-china-critica-bolsonaro-por-sua-visita-a-taiwan/>> Acesso em: 24/05/2020.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2021). Perfil da indústria brasileira. **Portal da Indústria**, 2021. Disponível em: <<https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-transformacao>> Acesso em: 24/08/2021.
- CONSIDERA, Claudio; TRECE, Juliana (2021). A nova década perdida brasileira e o resto do mundo – resultados per capita. **Blog do IBRE/FGV**, 12/03/2021. Disponível

- em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/nova-decada-perdida-brasileira-e-o-resto-do-mundo-resultados-capita>> Acesso em: 26/08/2021.
- CORRÊA, Marcello; MATSUURA, Sérgio (2020). Governo brasileiro decide apoiar os EUA em iniciativa contra a China na disputa sobre 5G. **O Globo**, 11/11/2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/governo-brasileiro-decide-apoiar-os-eua-em-iniciativa-contrachina-na-disputa-sobre-5g-1-24739329>> Acesso em: 13/11/2020.
- DELGADO, Fernanda; ABDENUR, Adriana (2020). O Plano Biden, as relações EUA-China e a geopolítica da energia. *In: Revista Conjuntura Econômica* (FGV – Fundação Getúlio Vargas e IBRE - Instituto Brasileiro de Economia), outubro de 2020, Volume 74, Número 10, p. 62-66.
- FELLET, João (2020). ‘Vírus chinês’: como Brasil se inseriu em disputa geopolítica entre EUA e Chinasobrepandemia. **BBCNews**, 19/03/2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51963251>> Acesso em: 09/11/2020.
- FRAZÃO, Felipe (2020). China reage a Eduardo Bolsonaro e diz que Brasil poderá ‘arcar com consequências’. **Estado de São Paulo**, 24/11/2020. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,china-reage-a-eduardo-bolsonaro-e-diz-que-brasil-podera-arcar-com-consequencias,70003526966>> Acesso em: 16/12/2020.
- GIELOW, Igor (2021). China ganha por pontos batalha brasileira na guerra do 5G com os EUA. **Folha de São Paulo**, 04/11/2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/china-ganha-por-pontos-batalha-brasileira-na-guerra-do-5g-com-os-eua.shtml>> Acesso em: 10/11/2021.
- GOMES, Pedro Henrique (2020). Embaixada da China repudia postagem que Eduardo Bolsonaro publicou e depois apagou. **Portal G1**, 24/11/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/24/embaixada-da-china-repudia-postagem-que-eduardo-bolsonaro-publicou-e-depois-apagou.ghtml>> Acesso em: 15/12/2020.
- G1 (2020a). Weintraub publica insinuações contra a China, depois apaga; embaixada cobra retratação. **Portal G1**, 06/04/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/06/weintraub-publica-post-com-insinuacoes-contrachina-depois-apaga-embaixada-repudia.ghtml>> Acesso em: 16/12/2020.
- _____ (2020b). Banco Mundial anuncia aprovação de Abraham Weintraub como diretor-executivo. **Portal G1**, 30/07/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/30/banco-mundial-anuncia-aprovacao-de-abraham-weintraub-como-diretor-executivo-da-instituicao.ghtml>> Acesso em: 16/12/2020.
- KALIL, Isabela (2018). **Quem são e no que acreditam os eleitores de Jair Bolsonaro**. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.
- LOUÇÃ, Francisco (2018). A maldição populista na bola de cristal do século XXI. *In: HONÓRIO, Cecília (Coord.). O espectro dos populismos*. Lisboa: Editora Tinta-da-China, p. 203-234.
- LUCIZANO, Eduardo (2020). Embaixada da China rebate Weintraub sobre coronavírus: “Cunho racista”. **Portal UOL**, 06/05/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/06/embaixada-da-china-weintraub-coronavirus.htm>> Acesso em: 16/12/2020.

- MENEZES, Roberto Goulart; BRAGATTI, Milton Carlos. Dragon in the “backyard”: China’s investment and trade in Latin America in the context of crisis (2020). *In: Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 40, nº 3, p. 446-461, July-September/2020, p. 446-461.
- MÉNY, Yves (2020). **Democracias imperfeitas: frustrações populares e vagas populistas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. Tradução de Pedro Cerejo.
- MILANOVIC, Branko (2017). **A desigualdade no mundo: uma nova abordagem para a era da globalização**. Lisboa: Actual. Tradução de Marta Pereira da Silva.
- MOTA, Camilla (2020). Tensões com China - mas também negócios - aumentam em dois anos de Bolsonaro. **BBC News**, 15/12/2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55268591>> Acesso em: 15/12/2020.
- MOYO, Dambisa (2013). **A China e a corrida aos recursos**. Lisboa: Bertrand.
- MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira (2017). **Populismo: uma brevíssima introdução**. Lisboa: Editora Gradiva.
- ROBLES, Tatiana (2020). O atual populismo no Brasil: a ascensão de Jair Bolsonaro. *In: CANAS, Vitalino (Org.). Estudos sobre populismo: uma perspectiva panorâmica*. Lisboa: AAFDL editora, p. 409-432.
- UOL (2020). Bolsonaro desautoriza acordo de Pazuello e diz que não comprará CoronaVac. **Portal Uol**, 21/10/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/10/21/bolsonaro-responde-a-criticas-sobre-vacina-chinesa-nao-sera-comprada.htm>> Acesso em: 15/02/2021.
- XING, Li; FARAH, Abdulkadir Osman (2013). **China-Africa Relations in an Era of Great Transformations**. Farnham: Ashgate.

Desenvolvimento com justiça social no Mercosul: os propósitos do Tratado de Assunção e a experiência em tempos de “onda rosa”

Development With Social Justice In Mercosur: The Purposes Of The Treaty Of Asuncion And The Experience In Times Of The “Pink Tide”

CAMILA GONÇALVES DE MARIO | camila.mario@iuperj.br | Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) da Universidade Candido Mendes (UCAM)

REGINA CLAUDIA LAISNER | regina.laisner@unesp.br | Professora do Departamento de Relações Internacionais (DERI) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA | guilherme.g.ferreira@unesp.br | Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP - UNICAMP - PUC/SP). Professor da Graduação em Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi

PAULA REGINA DE JESUS PINSETTA PAVARINA | paula.pavarina@unesp.br | Professora do Departamento de Relações Internacionais (DERI) e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Recebimento do artigo Janeiro de 2021 | **Aceite** Agosto de 2021

Resumo: A conjuntura político-econômica da América do Sul no início deste século provocou alterações na compreensão sobre os objetivos da integração regional, que passou a se constituir como um mecanismo de debate, criação e implementação de políticas sociais. Trabalhos já se dedicaram à interpretação deste processo, esforço para o qual este artigo pretende contribuir apresentando duas chaves analíticas: uma, teórico-normativa, a partir da perspectiva crítica das teorias da justiça e do desenvolvimento; e outra, histórico-sociológica, relacionada ao contexto e trajetória dos atores e instituições, seus valores e práticas relativos às concepções de desenvolvimento e justiça sustentadas. Iniciamos com uma reflexão teórica dos conceitos de desenvolvimento e justiça social, seguida da análise da construção e trajetória do bloco, e por último, fazemos uma análise exploratória dos pressupostos teóricos vinculadas aos setores de agricultura familiar, saúde e educação no período de 2003-2016, ao longo da “onda rosa”. Pretendemos contribuir para o debate dos fundamentos e possibilidades de construção de um projeto para o Mercosul capaz de promover, conforme anunciado no Tratado de Assunção, o desenvolvimento econômico com justiça social dos Estados-membros.

Palavras-chaves: Mercosul; Desenvolvimento econômico; Justiça social.

Abstract: The political and economic situation in South America at the beginning of this century led to changes in the understanding of the objectives of regional integration, which became a mechanism for debate, creation, and implementation of social policies. Papers have been dedicated to the interpretation of this process, an effort to which this article intends to contribute by presenting two analytical keys: one, theoretical-normative, from the critical perspective of theories of justice and development; and the other, historical-sociological, related to the context and trajectory of the actors and institutions, their values and practices regarding the conceptions of sustained development and justice. We begin with a theoretical reflection on the concepts of development and social justice, followed by an analysis of the construction and trajectory of the bloc, and finally, we carried out an explanatory analysis of the theoretical assumptions related to the family farming, health and education sectors in the period 2003-2016, throughout the “pink tide”. We intend to contribute to the debate on the foundations and possibilities for building a project for Mercosur capable of promoting, as announced in the Treaty of Asuncion, economic development with social justice in the member states.

Keywords: Mercosur; Economic Development; Social Justice.

1. INTRODUÇÃO

A estratégia de liberalização comercial acelerada, posta em prática nos primeiros anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), sob a influência do chamado Regionalismo Aberto (CEPAL, 1994), apresentou um desempenho satisfatório, sobretudo quando se observa o crescimento do comércio intra-bloco e o ritmo da desgravação tarifária (GARDINI, 2010; RUIZ, 2007). No final dos anos de 1990, contudo, esse modelo de integração apresentou sinais de esgotamento, evidenciado pela emergência de diversos conflitos e violações das normas estabelecidas pelo Mercosul, que resultaram no arrefecimento da regionalização deste tipo de atividade e na paralisação da agenda de negociação entre os países do bloco (CAMARGO, 2006). Tais efeitos estimularam, no início dos anos 2000, os governos eleitos na chamada “onda rosa” (LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014) a incorporar uma nova compreensão da integração regional que, além da construção de um espaço comercial, tinha na unidade sul-americana um importante instrumento para a construção e implementação de políticas sociais de corte regional de forma articulada com os objetivos do desenvolvimento, sobretudo a redução da pobreza.

Essa nova conjuntura, denominada pela literatura como Regionalismo Pós-liberal (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RÍOS, 2007) e/ou Regionalismo Pós-Hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), implicou em um processo de ampliação da agenda e dos atores envolvidos no Mercosul que, em síntese, no que se refere à agenda - ao menos em seus propósitos - passou a se caracterizar pela prevalência da temática política em detrimento da agenda de liberalização comercial, assim como por uma maior preocupação com as dimensões sociais e redução das assimetrias regionais. No que consiste aos atores envolvidos, caracterizou-se pelo protagonismo do Estado, ao mesmo tempo em que buscou a ampliação da participação social, fortalecendo a relação Estado e sociedade e dotando a integração de maior legitimidade social.

A “Carta de Buenos Aires”, assinada pelos presidentes dos Estados-parte do Mercosul, Bolívia e Chile, em 2000, e a decisão do Conselho do Mercado Comum 26/2003, chamada Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, marcaram o início da implementação do então chamado Mercosul Social, materializado na criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), do Instituto Social do Mercosul (ISM), do Instituto de Políticas Públicas

e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e do Estatuto de Cidadania do Mercosul. Soma-se a essas iniciativas, o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) de 2011, marco normativo que consolidou e garantiu uma maior perspectiva de continuidade do projeto social do Mercosul. De uma forma geral, pode-se afirmar que estas iniciativas buscavam resgatar o objetivo expresso no preâmbulo do tratado constitutivo do bloco: “a integração regional como condição fundamental para *acelerar* os processos de desenvolvimento econômico com justiça social dos Estados-membros” (MERCOSUL, 1991).

Tais iniciativas foram amplamente estudadas, tanto do ponto de vista institucional, quanto no que diz respeito às agendas sociais e políticas públicas regionais (CAETANO, 2012; SANTOS; DINIZ JÚNIOR, 2017; MONDELLI, 2018; RAMANZINI JÚNIOR e LUCIANO, 2021; e outros). No entanto, a relação entre integração regional e a promoção do desenvolvimento econômico com justiça social não são claramente abordados pela bibliografia, o que compromete o entendimento de seus propósitos e, mais ainda, a criação de ferramentas analíticas que permitam a cognição e análise da realidade empírica.

Raros são os trabalhos que se debruçaram sob esta tarefa, sejam os estudos específicos sobre o Mercosul, sejam estudos mais gerais dos fenômenos de integração na América Latina. Neste quesito, do ponto de vista conceitual, destacam-se trabalhos que associam a definição de desenvolvimento, a um resgate das ideias cepalinas dos anos 1950 e 1960 (SANAHUJA, 2009; PERROTA, 2013; TEIXEIRA, NETO, 2014). O trabalho de Teixeira e Neto (2014), de maior avanço neste sentido, explorou o conceito de desenvolvimento associado ao regionalismo desenvolvimentista, em oposição ao regionalismo liberal, recuperando o pensamento de Prebisch e Furtado como mentores desta perspectiva.

De forma mais abrangente, Granato (2015) e Granato e Batista (2017) consideram, em seus trabalhos para além da noção de desenvolvimento, as dimensões da igualdade e autonomia, já destacados por Perrotta (2013) e consagrados como os fatores estruturantes e indissociáveis, defendidos pelo argentino José Paradiso, de um ideal unificado na América Latina (PARADISO, 2005). Ademais, tendo em vista estes três fatores claramente definidos, oportunamente o autor analisa ideias e concepções que caracterizaram a reformulação das políticas de integração a partir do governo Lula e dos governos kirchneristas.

Ainda assim, restam dificuldades de considerar, de forma mais precisa, os propósitos anunciados no preâmbulo do Mercosul bem como encaminhar qualquer análise de seus resultados. E, se por um lado, houve algum avanço no debate do desenvolvimento, são escassas as discussões em torno do conceito de justiça, bem como da correlação entre ambos.

Isso posto, o propósito deste artigo é, justamente abordar os temas do desenvolvimento e da justiça social, articuladamente, indicando duas chaves analíticas cujos propósitos são fundamentar a investigação sobre eles nos processos de integração e tornar possível a apreensão de seus sentidos. Tais chaves são: uma, teórico-normativa, construída a partir da perspectiva crítica das teorias da justiça e do desenvolvimento, para a qual a teoria funciona como parâmetro que fundamenta a análise; e outra, histórico-sociológica, que se relaciona com o conhecimento sobre o contexto e trajetória dos atores e das instituições relevantes para a justificação política dos valores e práticas relativos às concepções de desenvolvimento e de justiça sustentadas. Metodologicamente, o intuito é que tais chaves funcionem como uma ferramenta analítica relacional e dialógica, aberta para o exame de suas interconexões, considerando que uma dimensão informa e orienta a outra.

O recorte temporal da reflexão proposta por este artigo, 2003 a 2016, justifica-se por este período abarcar os governos progressistas da “onda rosa” brasileiros (Governos Lula e Dilma Rousseff) e argentinos (Governos Néstor e Cristina Kirchner), período que nos termos de Ruiz (2021) constitui o regionalismo pós-hegemônico¹. Também compreende o momento áureo da integração (2003-2010), no qual se buscou uma reformulação conceitual do bloco, nos termos de Granato (2017). A reflexão aqui desenvolvida considera centralmente a trajetória de Brasil e Argentina não apenas por serem atores de destaque no bloco, cuja importância no período analisado é reconhecida pela literatura, mas também porque os governos mencionados são significativos para os objetivos deste artigo².

Inicialmente, são apresentadas as duas chaves analíticas propostas por este artigo. Primeiro, desenvolve-se a chave teórico-normativa, cujo intuito é recorrer ao debate das teorias da justiça e do desenvolvimento para apresentar parâmetros que fundamentem a análise da prática política e de dados empíricos. Optamos por apresentar, dentro da matriz rawlsiana da justiça³, as teorias de Amartya Sen e Rainer Forst, autores cujas teorias buscam alternativas, para além das questões materiais de produção das políticas públicas e dos dilemas entre distribuição e redistribuição de bens e recursos, para as concepções de desenvolvimento e justiça social no âmbito nacional e internacional. Na sequência, são levantadas questões histórico-sociológicas que abarcam a configuração e trajetória do bloco, assim como, de forma destacada, a atuação de Brasil e Argentina no bloco. A partir de uma leitura contextual, considerando seus atores e projetos em disputa, o intuito é mostrar a relevância desta chave para a compreensão do processo de integração regional no bloco. O esforço se concentrou nesses dois atores, dados os limites do artigo e por entender que suas atuações e trajetórias são fundamentais para a compreensão dos propósitos do projeto político que predominou durante o período aqui estudado.

Em seguida, a partir de pesquisa documental, apresentam-se apontamentos sobre experiências norteadas pelos ideais que marcaram a reformulação conceitual do projeto de integração do bloco, buscando destacar seus preceitos, conquistas e entraves. Dentre as iniciativas, optou-se por destacar os setores da agricultura familiar, no âmbito da REAF, educação e saúde, que apesar de não terem o mesmo destaque, configuram políticas públicas de efeitos distributivos e redistributivos relevantes, portanto, três setores fundamentais para a promoção de desenvolvimento e da justiça social. É preciso sublinhar que não se pretende neste artigo realizar uma análise exaustiva dessas experiências. Tal apontamento faz-se necessário porque o desafio de repensar as ferramentas teórico-analíticas, para a análise dos processos de integração, de modo a contemplar a compreensão das dimensões políticas de desenvolvimento e da justiça social, coloca-se justamente a partir da identificação das questões levantadas nesta seção, questões oriundas da prática política. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

1 De acordo com Ruiz (2021) o momento do regionalismo pós-hegemônico inicia-se em 2013 com as mudanças políticas na Argentina e acaba em 2016 com o *impeachment* de Dilma Rousseff.

2 Isto não significa desconsiderar a importância dos demais Estados do bloco, principalmente Paraguai e Uruguai que posteriormente também tiveram governos progressistas.

3 Vita (2017) entende por teoria política normativa de matriz rawlsiana o debate que se constitui sobre as teorias da justiça pós John Rawls. Os autores dessa tradição têm em comum uma atitude metodológica que é essencialmente orientada por problemas ou por questões controversas do mundo contemporâneo, incluindo os autores vinculados ao debate das teorias da justiça trabalhados nesse artigo.

2. A CHAVE TEÓRICO-ANALÍTICA: DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL E OS PROPÓSITOS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

Tal como já apontado na introdução deste artigo, do ponto de vista teórico-normativo o conceito de desenvolvimento, já tem sido explorado pela literatura especializada sobre integração regional, própria das Relações Internacionais, apoiada na ideia de Regionalismo Pós-liberal/Pós-hegemônico. As propostas conhecidas procuram compatibilizar esquemas de integração regional com uma visão do Estado desenvolvimentista, nos termos propostos pela CEPAL (SANAHUJA, 2009; PERROTA, 2013; TEIXEIRA, NETO, 2014). Mais recentemente, embora ainda de forma incipiente, alguns estudos têm combinado estas reflexões com recursos analíticos de outras áreas afins, tendo como referência os trabalhos de Amartya Sen (1999; 2000) (LAISNER; PAVARINA; DE MARIO; FERREIRA, 2015; 2017a; 2017b).

Diferentemente do debate acerca do desenvolvimento⁴ o debate teórico-normativo da justiça, no âmbito das teorias de integração e mesmo fora delas, segue menos referenciado e tematizado quando se trata de pensar, como bem aponta Álvaro de Vita (2017), “questões controversas do mundo contemporâneo”, relacionadas a problemas presentes na esfera pública das sociedades democráticas e que mobilizam o senso de justiça dos cidadãos.

Mas é preciso sublinhar que tais temas se fazem presentes na atuação dos Estados e instituições, seja no âmbito doméstico, seja no âmbito internacional. E deste modo, faz-se fundamental explorar de forma o mais refinada possível o seu caráter teórico-normativo. Ambos, desenvolvimento e justiça, enquanto eixos estruturantes do Mercosul Social, são uma realidade, não somente por constarem formalmente como demandas postas no tratado constitutivo do bloco, mas também por nortear a implementação de políticas e programas no âmbito do seu projeto.

Vita (2017, p.96) argumenta que a teoria política normativa de matriz rawlsiana permite responder sobre o que seria apropriado refletir perante as injustiças com as quais nos “defrontamos nas sociedades injustas em que vivemos”, dado que este debate se baseia em proposições que se apresentam como julgamentos avaliativos que podemos sujeitar a um exame racional. O autor considera que,

A investigação de certas questões sequer pode se iniciar se essa dimensão normativa não é enfrentada de forma apropriada. Esse é o caso, para exemplificar, da discussão sobre disparidades socioeconômicas e de níveis absolutos e relativos de bem-estar como um problema de política internacional. Não faz sentido entrar em uma discussão desse tipo, quer se trate de uma pesquisa de natureza normativa ou empírica,

4 A concepção de desenvolvimento como liberdade formulada por Amartya Sen (1999; 2000) não tem apenas relevância acadêmica, como também influenciou diretamente o debate sobre a formulação de políticas para o desenvolvimento e combate às desigualdades e pobreza globalmente, inclusive figurando na agenda de organizações internacionais como o Banco Mundial.

sem que se tenha uma posição fundamentada sobre se há ou não uma questão de justiça distributiva internacional como um problema distinto daquele da justiça distributiva no âmbito doméstico de comunidades políticas nacionais. (VITA, 2017, p.96)

Tendo em vista esta perspectiva da teoria política, iniciamos o exercício teórico-normativo do conceito de desenvolvimento, nela já embutida a interlocução com o conceito de justiça. De acordo com Sen (2000), desenvolver uma sociedade significa não só impulsionar o crescimento econômico, mas sim garantir que as pessoas exerçam suas capacidades para que elas levem o tipo de vida que valorizam e assim expandir substantivamente a liberdade. Decorre daí sua noção de desenvolvimento que: “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2000, p.10).

Similarmente às lições cepalinas, assim como aos trabalhos posteriores de Furtado (1992), o desenvolvimento implicaria não somente no crescimento econômico – e na busca por indicadores econômicos favoráveis – como também e, em principal medida, na superação do desequilíbrio existente entre as forças produtivas e apropriação que se faz dos bens produzidos por elas. Esta superação demanda, para além do crescimento, a necessidade de escolhas políticas bem claras em prol de um projeto que se ocupe da busca por uma maior “homogeneização social”, em termos furtadianos e em consonância com as ideias de Sen (1999; 2000).

Amartya Sen (1999; 2000) constrói sua teoria do desenvolvimento alinhado ao debate filosófico da teoria da “justiça como equidade” proposta de forma pioneira por John Rawls (2005; 2008). Sen estabelece, no diálogo com Rawls, uma concepção de justiça distributiva estrita, argumentando que sua noção de igualdade de capacidades oferece uma interpretação mais correta das exigências da igualdade distributiva (VITA, 2008).

Para Sen a garantia da liberdade formal, tal como supõe Rawls, como um direito fundamental, não é suficiente em termos igualitários, pois é preciso pensá-la em relação a outros bens e vantagens que as pessoas têm acesso e, o mais importante, em relação à sua capacidade de questionar “quais os estados e atividades valiosos – os funcionamentos – aos quais esses bens e recursos possibilitam que as pessoas tenham acesso” (VITA, 2008, p. 98).

Dessa forma, a crítica de Sen a Rawls centra-se no *equalizandum* de sua teoria, ou seja, no fato de a teoria rawlsiana pensar a justiça por meio da distribuição de direitos, liberdades, renda e riqueza, bens e recursos sociais a partir da proposição de uma lista de bens primários a ser garantida a todas as pessoas através da atuação das instituições da estrutura básica da sociedade. Sen (1999; 2000) argumenta que as pessoas, em decorrência de seus contextos e condições de vida, têm capacidades distintas para converter a mesma cesta de renda, bens e recursos em realizações que possam valorizar e, conseqüentemente, exercer plenamente sua liberdade de ação e escolha. Para ele, portanto, o que realmente importa é a “igual capacidade de funcionar”.

A noção normativa mais abrangente de seu enfoque, como coloca Vita (2008), é a de capacidade. O “funcionamento” contempla as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer, são os ingredientes do bem-estar. Já a “capacidade” consiste nas combinações de alternativas de funcionamento que são factíveis para as pessoas. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: liberdade de alcançar bem-estar (SEN, 2000).

Ao formular sua concepção de “desenvolvimento como liberdade”, Sen (2000) traz para o debate econômico sobre o desenvolvimento questões morais e éticas que extrapolam a dimensão do ator racional auto interessado que até então predominava o campo, pois amplia a teoria do desenvolvimento a partir da formulação de questões acerca do que é justo. Nesse sentido, para ele, a liberdade é fim e meio para a realização do desenvolvimento (SEN, 1999). Em seus termos, “ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo” (SEN, 2000, p.18).

Para o autor a liberdade é essencial para o desenvolvimento por duas razões fundamentais: a primeira avaliatória, pois avalia-se o progresso das condições de vida efetivas verificando se houve aumento das liberdades das pessoas; a segunda é a da eficácia, entendendo que a “realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente da pessoa” (SEN, 2000, p.18).

Deste modo, o exercício teórico-normativo do conceito de desenvolvimento, a partir das lições de Sen, e esta noção de capacidades e interpretação do desenvolvimento, constituem relevante ponto de partida para a análise dos fundamentos do Mercosul Social e suas iniciativas. Entretanto, para tratarmos de questões teórico-normativas de justiça, conjugada com a perspectiva de desenvolvimento, no contexto mercosulino, é preciso ir além do enfoque proposto por Amartya Sen (1999; 2000), mesmo tendo ele avançado, em vários aspectos, os propósitos do trabalho clássico de Rawls. O problema é que ele não nos ajuda a responder questões prementes que envolvem o esforço de constituição de contextos de justiça internacional. Pensar a justiça internacional requer, entre outras questões, considerar as disparidades socioeconômicas – por vezes profundas – entre os Estados, as diferentes condições domésticas de garantir uma justa distribuição de bens primários e os direitos de cidadania, assim como questionar como estabelecer uma justiça distributiva internacional e quais critérios orientariam a atuação da comunidade internacional no sentido de garantir a justiça social e permitir o desenvolvimento das sociedades.

Consideramos que assim como o desenvolvimento, a justiça social não se restringe apenas às condições materiais de produção e distribuição de riquezas. Define-se também a partir dos valores de fundo, em concepções socialmente compartilhadas, que justificam a atuação dos diversos atores e instituições, e legitimam coletivamente os processos, procedimentos e os resultados substantivos alcançados, constituindo ferramenta de grande valia para a análise do caso específico do Mercosul Social, com base no trabalho de Rawls (2005)⁵.

Nesta direção, optamos por ampliar a perspectiva de Amartya Sen (1999; 2000) com a teoria crítica da justiça elaborada por Rainer Forst (2010; 2012). Sua teoria se constrói com base em um diálogo que o autor estabelece com o comunitarismo e com o liberalismo igualitário rawlsiano. Forst (2010, p.9), ao discutir os sentidos e a validade das teorias normativas da justiça, nos lembra que “as normas que se devem distinguir como justas precisam ser tanto imanentes ao contexto como transcendentais a ele”.

5 John Rawls (2005) coloca, em *Political Liberalism*, que uma concepção política de justiça tem três características centrais: a primeira se refere ao seu conteúdo, que é moral, o que significa que se explica por ideais, princípios e padrões que articulam valores políticos no âmbito das instituições da “estrutura básica da sociedade”. A segunda característica é que, por ser uma concepção política, ela não se define a partir de concepções morais mais abrangentes voltadas, por exemplo, para o entendimento da amizade, das relações em família, ou do caráter pessoal. A terceira característica é a de que seu conteúdo se expressa a partir de certas ideias fundamentais implícitas na cultura política de uma sociedade democrática.

O autor adota uma tese central do argumento comunitarista que enriquece a perspectiva que propomos:

Princípios de justiça resultam de um dado contexto comunitário, valem somente nele e somente ali podem ser realizados. Todas as tentativas de fundamentação liberal-deontológica de normas fundadas na prioridade dos direitos individuais ou dos procedimentos formais permanecem externas e estranhas a esse contexto. (FORST, 2010, p.11)

Forst (2010; 2012), para quem justiça é uma questão de poder, compreende que, mais do que distribuição de bens, renda e recursos⁶, a construção de uma sociedade justa demanda uma mudança estrutural nas instituições de produção de bens materiais, de distribuição e de processo decisório. Para o autor, quando simplesmente redistribui-se, os alvos da distribuição de bens permanecem como meros receptores, cidadãos de segunda ordem, que continuam excluídos da estrutura decisória de distribuição das vantagens em sociedade. Ao tratar as pessoas como meros receptores de políticas redistributivas, institucionalmente falando, deixa-se a estrutura de poder dominante intacta. Assim, é fundamental que a estrutura básica da sociedade seja plenamente justificada, e por isso o direito à justificação de demandas⁷ é, em sua teoria, o bem fundamental da justiça pois, mesmo que o processo de justificação das estruturas de poder e distribuição de bens e riqueza possa não fazer frente às injustiças históricas e presentes, este direito permite alcançar as raízes da injustiça social e estruturar os meios institucionais para alterá-la. Ou seja, instituições justas forçariam o “melhor argumento” no que se refere à justificação dessa distribuição.

O ponto de partida normativo de Forst (2012) para a construção de sua visão crítica ao modelo predominante de teoria da justiça é o entendimento da dignidade dos indivíduos como atores, agentes que não devem ser submetidos às estruturas de poder que não podem influenciar. Para o autor, o fundamento da justiça encontra-se essencialmente em um princípio moral de justificação que requer generalidade e reciprocidade⁸. Soma-se a isso a exigência de que o princípio da justificação precisa estar de acordo com os contextos sociais concretos, com a pluralidade de valores éticos e com as várias esferas sociais e comunidades.

No que se refere à justiça internacional Forst (2012) argumenta que é viável pensar em uma *justiça transnacional*, desde que se leve em consideração dois fatores centrais: o primeiro, que os contextos políticos de justiça domésticos, marcados por distintos graus de institucionalização de cooperação social não são equânimes em nível global; segundo, que o grau de interdependência gerado pelos processos de globalização do comércio, da produção e do trabalho torna impossível não pensar na necessidade de um contexto global de justiça.

6 A perspectiva distributivista da justiça é oriunda da teoria rawlsiana da justiça como equidade e central no debate teórico normativo da justiça social. Vários autores, como Rainer Forst, vêm apontando os limites dessa perspectiva por não levar em consideração questões de contexto e as diferenças entre as pessoas, no sentido trabalhado por Axel Honneth.

7 A justificação das demandas por justiça permitiria que aqueles que são excluídos das decisões acerca da produção e distribuição de bens participassem desse processo. Para Forst (2010; 2012), esse processo se aplicaria também no âmbito nacional, integrando os cidadãos excluídos do processo decisório, como no âmbito da justiça internacional, incluindo atores e Estados historicamente excluídos e sem poder político decisório.

8 A noção de reciprocidade contém a ideia de que ninguém recusaria a outrem demanda que faria a si mesmo; a de generalidade implica que as razões para as normas gerais precisam ser compartilhadas por todos que por elas são afetadas.

Entender a justiça social a partir de uma perspectiva transnacional implica em um olhar crítico para as relações entre os Estados, e na consideração de que relações de reciprocidade entres estes estão obviamente ausentes, pois o que temos é um “contexto de força e dominação” que constrói um complexo sistema de cooperação, dependência e interdependência. Ou seja, toda análise proposta deve iniciar-se pelo contexto global de *injustiça*, que revela uma situação de múltipla dominação.

Este contexto precisa ser visto como um complexo sistema de poder e dominação com uma variedade de atores, de instituições internacionais a corporações transnacionais, elites locais, e daí por diante. Olhar pela perspectiva dos dominados revela que a sua situação é a de dominação múltipla: frequentemente, eles são dominados por seus próprios (nem sempre legítimos) governos, elites, senhores da guerra, que por sua vez estão trabalhando juntos (ao menos em parte) e dominados por atores globais. (FORST, 2012, p.256)

Ou seja, os vários contextos de justiça – local, nacional, internacional, global – estão interconectados pela injustiça que produzem, e uma análise preocupada com a justiça social, em âmbito internacional, não pode ser alheia a essa conexão. Uma reflexão voltada para a injustiça permite identificar os responsáveis por esta situação, lembrando que para Forst (2012), um contexto de justiça é um contexto de justificação e responsabilidade.

Neste ponto, chega-se ao centro da teoria crítica da justiça de Rainer Forst: o poder entendido como a primeira questão da justiça. Portanto, também no contexto transnacional é preciso focar para além da justiça na distribuição de bens, ou seja, mirando na justiça da estrutura básica de relações de poder político e econômico, quais sejam, relações de governo, produção e distribuição. Aplica-se, para o plano transnacional, as mesmas exigências no que se refere à reciprocidade e à generalidade requeridas pelo princípio da justificação, considerando-se a situação de múltipla dominação característica desse contexto⁹.

Na direção das afirmações de Forst, o que se defende neste artigo é que não é possível pensar a justiça internacional sem trabalharmos com um contexto ampliado e muito mais complexo do que os específicos de cada Estado Nação. Em um cenário que abrange o espaço de negociação de um bloco regional, como o caso do Mercosul, o que temos são contextos justapostos, marcados por essa situação de múltipla dominação para a qual Forst chama a atenção, e uma complexa miríade de atores, interesses, valores e crenças conflitantes, nos diferentes níveis que abarcam o processo de construção de políticas comuns.

Como mencionado anteriormente, ressaltamos que a chave analítica apresentada nesta seção se completa com a chave de caráter histórico-sociológica, que considera, o contexto e

9 Forst (2012, p.259) argumenta: “*Speaking very generally, a transnational approach differs from a globalist view in considering particular political contexts as contexts of justice for the establishment of just relations between autonomous political communities. It differs from statist views by starting from a universal right and by considering the global context as an essential context of justice. Given the central aim of the realization of the right to justification within and between states in order to end the vicious circle of internal and external domination, a theory of transnational justice has combined the various contexts of justice in the right way*”.

trajetória dos atores e das instituições, na medida em que valores e crenças relativos às concepções de desenvolvimento e de justiça sustentadas dependem de contexto político concreto e da articulação entre seus atores, tema da próxima seção.

3. A CHAVE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA: DEMOCRACIA E PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA NO BLOCO

A luta democrática é característica central do contexto que marcou a configuração do bloco, assim como da trajetória de seus Estados-parte e respectivos atores. Com ela ganha força a promessa de promoção de desenvolvimento e justiça social, concepções que longe de serem consensuais também são objeto de disputas e conflitos, dentro e fora do bloco, que são evidenciados no processo de produção e implementação das políticas e programas que compõem o projeto de integração no Mercosul.

Este processo se inicia no combate às ditaduras sanguinárias que se instalaram na região na década de 1960 e que levaram tempo e muita disputa política para serem vencidas em termos de recomposição da democracia como sistema político, sob as bases de sua lógica representativa. Inicialmente, a redemocratização se constrói na perspectiva dos direitos fundamentais ligados a esta lógica representativa, no controle do Estado exercido pela sociedade civil e por instituições ligadas ao Judiciário, na institucionalização do *status* de cidadania e no acesso à política com a universalização do voto e da participação. Assim, é possível observar um processo de institucionalização democrática, atribuindo à democracia um valor em si e fazendo dela, juntamente com o desenvolvimento, os trilhos para a justiça social.

Ao longo das décadas de 1970 e 80, operou-se uma ressignificação do estatuto da luta democrática. De espaço restrito ao poder do voto e liberdade de expressão, assim como demais pressupostos estritamente vinculados à democracia representativa, o debate acerca da democracia e seus propósitos passou a incluir possibilidades de experimentos democráticos inovadores com características mais exigentes de incorporação de princípios de democracia substantiva. A gênese desta ressignificação ocorreu dentro do próprio processo de transição do regime autoritário para a democracia. Neste período, a questão da participação apareceu posta por “novos personagens em cena” (SADER, 1988) como palavra de ordem exigindo e conquistando diversas transformações em direção a uma sociedade mais democrática, o que incluiu, demandas por novos canais de participação junto às instâncias governamentais.

Tem-se aqui duas apostas importantes: na igualdade exercida pelo *status* formal da cidadania, e na criação de instituições cujos processos e procedimentos incluíssem os “novos sujeitos sociais”, que ganharam evidência política na luta pelo “direito a ter direitos”. O Estado passa a ser “institucionalmente controlado” e visto como responsável por garantir que seus cidadãos tenham acesso aos direitos civis, políticos e sociais básicos. O desenvolvimento e a justiça se realizam por meio da inserção política participativa e da redistribuição de renda, bens e recursos àqueles que agora são formalmente reconhecidos pelo *status* da igualdade cidadã.

Dessa forma, na chave histórico-sociológica, ao realizarmos o exercício de análise do Mercosul, no período proposto, para além de questionar sobre a capacidade institucional de garantia formal de direitos e redistribuição de bens fundamentais, propõe-se que a análise do contexto de justiça e promoção de desenvolvimento no bloco deva se orientar por duas questões centrais: sua capacidade de construção de uma estrutura institucional que atenda ao princípio da justificação, o que requer espaços democráticos participativos que permitam enfrentar as questões advindas da complexidade do contexto regional e suas múltiplas relações de dominação, tal como proposto por Rainer Forst (2012); e pela sua capacidade de garantir ou promover uma liberdade substantiva para os seus cidadãos, nos termos de Amartya Sen (2000).

Há de se considerar que neste contexto, respectiva trajetória e composição de atores no âmbito do Mercosul, configuraram-se distintos projetos políticos, processo que requer uma análise substantiva das ideias, valores e crenças em disputa. Neste ponto, consideramos que se destacam os projetos “democrático-participativos” e “neodesenvolvimentistas”¹⁰ que foram levados a cabo pelos governos eleitos nos Estados-membros e associados do bloco ao longo da já citada “onda rosa” (LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014) e que exerceram protagonismo nos rumos trilhados pelo Mercosul ao longo do período de 2003 – 2016.

Nos termos dos projetos democrático-participativos, tal como já indicado, após anos de repressão na região, embalada por ditaduras que a marcaram profunda e indelevelmente, havia a clara exigência do aprofundamento da democracia para além de sua lógica tradicional de representação, com a construção de espaços de participação, discussão, negociação e deliberação. Deste modo, a questão da participação aparecia como mecanismo democratizador e regenerador da Administração Pública, assim como da promoção do desenvolvimento com justiça social, e que se transformou em marca principal de várias mudanças propostas no modo de gestão de governos do bloco, que no caso brasileiro, por exemplo, inspirou-se na própria Constituição de 1988, que trouxe no seu bojo a participação política da sociedade civil com destaque.

Com relação aos rumos do “neodesenvolvimentismo”, na prática, o discurso político costuma associar a realização da justiça social ao desenvolvimento econômico, reduzindo-a a uma consequência do crescimento (econômico) e associando sua realização à promoção de políticas assistenciais e sociais pontuais que teriam o mérito de romper com a miséria (e com a pobreza) promovendo inclusão social através da redistribuição de recursos. Constrói-se uma figura da justiça que, ao se estabelecer a partir de um viés de condicionalidade econômica, a esvazia de seus sentidos normativos e substantivos, apresentados anteriormente. Esse deslocamento perverte os termos do debate político sobre a justiça social e dificulta a reflexão e a crítica sobre os seus sentidos e pode ser observado nos discursos políticos internos dos líderes dos governos dos

10 Apesar de não haver consenso na literatura sobre os sentidos do “neodesenvolvimentismo”, consideramos importante caracterizar os governos progressistas e suas propostas de atuação. Observamos também que não é possível generalizar o conceito para todos os Estados que são membros do Mercosul, e que há diferenças contextuais importantes entre eles. Assim, adotamos a definição trabalhada por Boito e Berringer, que é fortemente centrada no debate brasileiro. Segundo os autores o neodesenvolvimentismo “(i) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo; (ii) confere importância menor ao mercado interno; (iii) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local; (iv) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro; (v) tem menor capacidade distributiva da renda e (vi) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista” (BOITO; BERRINGER, 2013, p.32).

Estados-parte do Mercosul. Entendemos que tal discurso se transpôs do âmbito nacional para o regional sem que seus sentidos e controvérsias fossem devidamente tematizados.

Para observarmos estes elementos dos projetos democrático-participativos e do neodesenvolvimentismo em disputa no interior do bloco, na chave proposta, cumpre estabelecer um olhar mais atento para os Governos Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2010 – 2014) no Brasil, e de Néstor (2003 – 2007) e Cristina Kirchner (2007 – 2015) na Argentina, como referências neste artigo e que marcaram a guinada social do Mercosul. Os governos de ambos os países tiveram em comum uma plataforma de governo democrático-participativa e a adoção de uma política econômica alinhada ao que se convencionou chamar de “neodesenvolvimentismo”, em uma mistura dos dois projetos em tela. Estes governos caracterizaram-se, de forma geral, por uma ênfase na promoção da igualdade e de instituições participativas que incluíssem as demandas de setores e grupos sociais até então massivamente marginalizados e se apresentaram como uma alternativa intermediária aos governos neoliberais tão propalados à época e buscaram mudar o modelo de atuação estatal.

Sobre terem ou não se distanciado dos ditames neoliberais, há na literatura importante debate sobre o tema (BOITO, 2005; VADEL, 2006; AYERBE, 2008; LIEVESLEY, LUDLAM, 2009; SILVA, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014; ENCINA, 2019) e não temos o intuito de explorar tal debate. Apenas para pontuar: em determinados aspectos é possível dizer que os governos Kirchner, ao atuarem mais fortemente na regulação da economia com políticas que buscavam fortalecer o setor industrial, com a estatização dos fundos de pensão, ou ao enfrentarem o agronegócio e a mídia, foram mais adiante dos que os governos Lula da Silva e Rousseff neste aspecto.

Os governos petistas, apesar de investirem na institucionalização de espaços participativos, no fortalecimento das políticas sociais e na promoção de transferência de renda, atuaram de forma alinhada aos setores mais tradicionais da política brasileira, sem promover um rompimento com velhas práticas patrimonialistas, sustentando um pacto frágil entre os diferentes atores, setores e projetos políticos que perpassaram seus governos. Não teria havido nem neodesenvolvimentismo nem rompimento com o neoliberalismo. Foram governos que, para usar a terminologia proposta por Pereira da Silva (2014), “renovaram” algumas práticas, dentre elas o modo de fazer políticas públicas, com a ênfase participativa. Os governos Kirchner também são considerados, pelo autor, como renovadores assim como os governos uruguaio e chileno.

Dentro do conjunto mais amplo do bloco, os governos venezuelano e boliviano, estes sim de caráter “refundador”, não tiveram no Mercosul o protagonismo que tiveram Brasil e Argentina, governos de caráter renovador, cujas concepções de desenvolvimento e justiça social predominaram no contexto mercosulino¹¹. Nos casos de Brasil e Argentina a justiça social ficou restrita a uma esfera redistributiva, que inseriu os mais pobres por meio da promoção de políticas sociais de cunho mais igualitário e buscou promover inserção por meio do consumo somado ao

11 Pereira da Silva propõe uma caracterização dos governos progressistas latino-americanos, entre esquerdas refundadoras e renovadoras. O autor constrói essa caracterização a partir das especificidades das atuações desses governos no que se refere à capacidade de levarem a cabo propostas de reformas que tenham como meta refundar o Estado, possibilitando a constituição de um novo bloco de forças no poder. Nos termos do autor: “As esquerdas aqui denominadas refundadoras se diferenciam das renovadoras quanto à construção da institucionalidade e à reconfiguração das relações de poder e de seus sistemas partidários, gestando uma nova estrutura estatal que entre outras características supera a lógica liberal clássica da divisão do aparato estatal em três poderes. Surgem novos poderes, propugnando participação popular, controle e transparência. As esquerdas refundadoras adotam discursos e práticas mais ‘rupturistas’ (enquanto as renovadoras se mostram mais ‘gradualistas’)” (PEREIRA DA SILVA, 2014, p.07).

reconhecimento formal do *status* de igualdade cidadã. A participação no processo decisório das políticas públicas como outra faceta desse prisma, se deu muito mais por “escuta de demandas” do que por deliberação decisória, sem criar um espaço legítimo de distribuição do poder político justificatório como propõe Forst (2010; 2012).

Estas considerações histórico-sociológicas, que constituem a segunda chave analítica, somam-se à teórico-normativa, com a finalidade de realizar uma análise exploratória dos pressupostos teóricos vinculadas aos setores de agricultura familiar, saúde e educação no período de 2003-2016, realizada na próxima seção. Não é nosso objetivo discutir os resultados concretos obtidos – muito menos em termos quantitativos – mas sim buscar compreender os pressupostos teóricos inerentes aos projetos destas três áreas, no âmbito do Mercosul Social.

4. A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL SOCIAL (2003 – 2016): NOTAS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR, EDUCAÇÃO E SAÚDE

É a partir do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 que se desenvolveram institucionalidades e experiências de políticas públicas em setores específicos, como a agricultura familiar, a saúde e a educação – fundamentais para a construção de um Mercosul nos termos que aqui se propõe.

Observa-se que a prática desses programas ainda é incipiente em todas as áreas, algumas com mais resultados significativos do que outras. Em sua maioria o que temos são propostas ou desenhos de políticas públicas, cujos propósitos estão voltados para a promoção de um modelo de integração cujas premissas centrais objetivam a melhoria das condições de vida e a construção de justiça social para os países do bloco.

As três iniciativas aqui apresentadas de maneira exploratória, visando repensar as ferramentas teórico-analíticas de processos de integração voltados para a promoção do desenvolvimento e da justiça social, teriam o potencial de promover a liberdade substantiva das pessoas, pois para além do caráter de distribuição de renda, bens e recursos sociais tais programas foram desenhados com uma estrutura democrático-participativa. Tal consideração poderia ensejar a criação de espaços justificatórios como os propostos por Rainer Forst (2010,2012), que somados a outros direitos, garantidos no âmbito dos Estados-parte, e que se interseccionam com o projeto de integração no bloco, estariam mais próximos de garantir às pessoas o exercício de suas capacidades, nos termos de Amartya Sen (2000).

De forma mais específica, e considerando-se agora uma análise de caráter histórico-sociológico das três experiências, iniciando pelos debates em torno das políticas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar considera-se que eles ocorreram, desde 2004, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF) que, em síntese, tornou-se espaço de elaboração conjunta de políticas públicas para produzir, a partir de experiências nacionais, respostas aos problemas da produção familiar relacionadas a áreas como

acessos aos mercados, assistência técnica e serviços financeiros. Constituiu-se, dessa forma, de uma institucionalidade cujo objetivo foi promover o fortalecimento da produção e do comércio da agricultura familiar no Mercosul, setor responsável por cerca de 80% dos alimentos consumidos pela população sul-americana e, portanto, fortemente atrelado aos objetivos estabelecidos pelo PEAS: a erradicação da pobreza, a equidade social, a diversidade cultural e a sustentabilidade (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015; NIEDERLE, 2016).

No âmbito da REAF e de seus grupos temáticos de trabalho foram desenvolvidas diretrizes para políticas públicas nacionais e projetos pilotos, como o Programa Interministerial de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão de Políticas de Compras Públicas da Agricultura Familiar, o Programa Piloto de Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar, as edições do Curso Regional de Formação da Juventude Rural e o Programa Regional de Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero.

Ainda que frágeis, essas iniciativas evidenciam a capacidade da reunião especializada de consolidar uma agenda regional para a agricultura familiar que considerou a multidimensionalidade do setor, representada pela diversidade dos temas abarcados pelos grupos temáticos que trabalharam as mais variadas questões ligadas aos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar, às políticas de acesso à terra, ao impacto das mudanças climáticas na produção agrícola familiar, e às preocupações em torno das mulheres e da juventude rural. Ao mesmo tempo, simbolizaram avanços significativos na perspectiva da construção de uma agenda social no Mercosul, haja vista os resultados que as discussões no âmbito da REAF atingiram (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

No que se refere à área da Educação, já em 1991 foi criada a Reunião de Ministros da Educação dos Países-membros do Mercosul (RME), encarregada de coordenar as políticas educacionais no âmbito do bloco a partir do entendimento de que a educação é um “elemento dinamizador que permitirá acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social e consolidar o caminho da integração” (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2011). A partir de então, foram expostas no Plano Trienal para o Setor Educacional no Mercosul” (1992-1998) as bases para o Mercosul Educacional: formação de uma consciência social favorável ao processo de integração; capacitação de recursos humanos para contribuir com o processo de desenvolvimento; e a compatibilização e a harmonização dos sistemas educativos. Estes três objetivos, em que pese as readaptações e releituras, apareceram nos outros planos estratégicos, incluindo o quinto Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul (2011-2015).

Especificamente, com relação ao ensino superior, a agenda do Mercosul Educacional estabeleceu três objetivos prioritários de trabalho: acreditação e reconhecimento mútuo de títulos de graduação; promoção de mobilidade de discentes, de docentes e pesquisadores; e constituição de redes de excelência para realização de pesquisas conjuntas e programas colaborativos de graduação e pós-graduação.

No que diz respeito ao reconhecimento dos estudos superiores, foi estabelecido, a partir de 1998, o Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação (MEXA), com o objetivo de proporcionar o reconhecimento mútuo de títulos de graduação, para fins acadêmicos, em função de determinados critérios de qualidade e não conferindo, *per se*, o direito ao exercício profissional. Inicialmente experimental, foi transformado em permanente em 2006, por meio da assinatura de um memorando de entendimento sobre a criação e implementação de um

“sistema de credenciamento de cursos universitários para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados” (Sistema ARCU-SUR). Já no que tange à mobilidade, o principal programa desenvolvido foi o Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (MARCA), diretamente associado aos cursos acreditados, tendo como objetivo respaldar, em termos institucionais, o intercâmbio de estudantes, docentes e pesquisadores. Por fim, com o objetivo de promover a cooperação interinstitucional, deve-se ressaltar a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA).

Em síntese, há no Mercosul Educacional uma grande institucionalidade em termos de legislação: tratados, reuniões, resoluções. Também se verifica a existência de dois programas importantes para consolidar esta institucionalidade: um destinado à acreditação e outro que incentiva a mobilidade acadêmica, o MARCA. Ainda que poucos resultados quantitativos tenham sido obtidos para atestar a relevância de ambos os programas, a internacionalização no âmbito do bloco, no período estudado, tem a feição de simples mobilidade de docentes e sobretudo de estudantes. Destaque-se que parte relevante deste processo foi feito com base em acordos estabelecidos fora da institucionalidade do Mercosul Educacional, não sendo entendida, portanto, enquanto um produto deste.

A saúde tem se apresentado como um dos grandes desafios ao Mercosul Social, sobretudo porque não há um consenso sobre em torno da definição de sistemas de saúde entre os países envolvidos no aprofundamento da integração regional no bloco. Isto é, a definição do problema de saúde e o grau de importância dado a ele podem variar conforme a concepção de alguns agentes (pesquisadores, *policy-makers*, Estado, etc.) e impactam na existência e eficácia dos serviços de saúde, ou seja, influenciam na elaboração de políticas públicas (SACARDO, 2009).

Institucionalmente, o tema da saúde foi abordado em dois foros específicos, sendo eles: a Reunião de Ministros de Saúde (RMS), criada em 1995, vinculada ao CMC (Conselho do Mercado Comum), e responsável por definir o marco político da saúde no Mercosul expresso por meio dos acordos; e o Subgrupo de Trabalho 11 - Saúde (SGT 11), criado em 1996, vinculado ao GMC (Grupo do Mercado Comum), e responsável por definir o marco regulatório da saúde no Mercosul (QUEIROZ, 2007).

À RMS vincularam-se treze Comissões Intergovernamentais, um Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional e o Observatório Mercosul de Sistemas de Saúde. As Comissões Intergovernamentais se estabeleceram como espaços de discussão e encaminhamento das negociações em saúde. Elas foram criadas pelo CMC no intuito de propor a harmonização de políticas nacionais e a elaboração de políticas comuns nos assuntos de sua competência e funcionavam como órgão de coordenação política dos Estados Partes dentro de uma determinada pasta. O propósito da criação de cada Comissão foi elencado no acordo que deu origem às mesmas e o plano de trabalho de cada uma foi elaborado posteriormente com a instrução dos Ministros. A RMS assinou mais de 160 acordos desde 1998 até o ano de 2017, correspondendo aos acordos assinados pelos Estados Parte e aqueles assinados também pelos Estados Associados. Os acordos que apareceram em maior número foram aqueles relacionados às políticas de medicamentos, ao tabaco, à dengue, ao Regulamento Sanitário Internacional e ao VIH-SIDA (Vírus da Imunodeficiência Humana - Síndrome da Imunodeficiência Humana Adquirida). Já o SGT 11 foi estabelecido como um organismo técnico, de caráter deliberativo,

que objetivava facilitar a regulamentação no âmbito do Mercosul de aspectos referentes a produtos para a saúde, vigilância em saúde e serviços de saúde. Foi composto por três comissões: Vigilância em Saúde, Produtos para a Saúde, e Prestação de Serviços de Saúde.

Ainda que tivessem sido observados avanços tanto na pauta negociadora do SGT 11, quanto nos acordos realizados pela RMS, considera-se que os trabalhos estavam emperrados no âmbito da discussão e negociação e houve pouca construção efetiva de políticas conjuntas, sobretudo em termos de ações voltadas para a redução das inequidades em saúde entre os países do bloco. Os obstáculos ao processo estão na dificuldade em compatibilizar sistemas de saúde tão diferentes, com diferenças no financiamento, nas normas jurídicas, na gama de prestação de serviços oferecidos pelo Estado, assim como na oferta dos prestadores de serviços, entre outros (QUEIROZ, 2007)

Além desses aspectos, o Mercosul enfrenta problemas de ordem estrutural e institucional que dificultam o aprofundamento dessa integração tão cara ao avanço das políticas de saúde. A saúde é caso emblemático, já que é causa e resultante de desigualdades e injustiças sociais. A concepção de saúde é complexa e, para que haja a possibilidade de implementação de uma política comum, esta precisa lidar com as diferentes concepções sociais de saúde sustentadas pelos vários atores que fazem parte do regime de integração. E a necessidade de que se forje entre estes atores uma concepção comum de saúde, passa pelo processo de construção da identidade de cada Estado e do próprio bloco, tarefa nada fácil (QUEIROZ; GIOVANELLA, 2011).

No seu conjunto, a partir da utilização da ferramenta histórico-sociológica, considera-se que as três iniciativas aqui apresentadas de maneira exploratória configuram, ainda que embrionariamente, processos de integração a partir de institucionalização de seus processos, assim como inclusão de seus respectivos atores com vistas a uma integração ancorada na promoção do desenvolvimento e da justiça social. Seu percurso, tal como destacado, ainda é inicial, descontínuo e não uniforme, no que se refere ao conjunto do Mercosul Social, mas apresenta potencialidades em relação à configuração de políticas públicas que garantam melhores condições de vida às pessoas, pelo menos no que diz respeito aos três setores analisados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos ao longo deste artigo, as iniciativas no âmbito do Mercosul Social justificam-se a partir de princípios presentes já no seu preâmbulo, em termos de desenvolvimento com justiça social, assim como da plataforma política dos governos eleitos nos Estados-membros do bloco ao longo da “onda rosa” (LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; PEREIRA DA SILVA, 2014).

Com base nestes aspectos gerais, foram desenhados projetos/programas em torno de ideias como erradicar a pobreza, combater a desigualdade, universalizar ou, pelo menos, ampliar o acesso a serviços fundamentais como saúde e educação, o acesso ao mercado de trabalho por meio da capacitação, ou até mesmo o acesso aos meios de produção, como é o caso do acesso à terra. Projetos e programas que tiveram o êxito de um certo nível de institucionalização legal, ou seja, foram estabelecidos leis, tratados, normas, espaços formalmente reconhecidos para deliberação e desenvolvimento de projetos. No entanto, sua realização obviamente requer condições

estruturais bem mais amplas: requer, por exemplo, condições materiais por parte de cada Estado-membro para a sua produção e implementação.

Porém, o problema central não corresponde somente ao mero crescimento econômico e de construção de justiça social, em termos mais imediatistas. O problema mais de fundo para a realidade estudada exige a harmonização das práticas institucionais que requerem a construção de um entendimento comum tanto dos conceitos específicos que envolvem cada área, ou seja, o entendimento dos sentidos da agricultura familiar, saúde, educação; como de concepções mais abrangentes, como os “conceitos de pessoa e comunidade”, fundamentais para a construção do desenvolvimento como liberdade, nos termos de Sen (2000), e da justiça social, segundo aponta Rainer Forst (2010; 2012), conforme apresentamos anteriormente. Um entendimento que depende de uma discussão que se debruce sobre os valores orientadores das relações sociais de cada Estado-membro e da construção de uma efetiva identidade do bloco, que leve os cidadãos a se reconhecerem membros ativos do Mercosul e a sustentarem um novo leque de ideias e valores. Trata-se de um processo complexo, já que demandaria dos cidadãos e setor público a revisão/reelaboração de suas crenças mais fundamentais no que se refere à relação que estabelecem com as instituições da estrutura básica da sociedade, que precisaria ser ampliada para o âmbito regional.

Observa-se, também, que grande parte das dificuldades enfrentadas pelos programas que exploramos neste artigo, está ligada à ausência de uma estrutura básica de relações de poder político e econômico, capaz de garantir poder justificatório aos membros e atores envolvidos no processo (FORST, 2012). Pois se a construção de institucionalidade formal/legal foi exitosa, as dificuldades para a implementação e promoção de seus princípios norteadores indicam a necessidade de análises que se ocupem mais detidamente sobre questões afeitas às relações de poder e dominação entre os membros do Bloco. Como observa Rainer Forst (2010, 2012) a distribuição de poder entre os atores envolvidos não depende apenas das relações internas ao bloco, e demanda considerar a justaposição dos diferentes contextos e a situação de múltipla dominação que marca a atuação dos diferentes atores na defesa de seus valores e crenças, o que, entretanto, não foi objetivo deste artigo.

Para além dos princípios fundantes do Mercosul Social e daquilo que corresponde às diretrizes mais gerais dos governos envolvidos na sua implementação, um olhar mais detido sobre seus resultados mais diretos exhibe uma atuação restrita à redistribuição de renda, bens e recursos, observada, com destaque, na prática dos governos de esquerda brasileiros e argentinos. Nela, também se observou o mesmo tipo de discurso político de governos não considerados de esquerda, aquele que condiciona justiça social ao crescimento econômico, como fica evidente no caso do Mercosul Educacional e da Saúde. Estas áreas foram as que obtiveram mais êxito. Não em termos de promoção de equidade, em uma perspectiva arrojada de desenvolvimento com justiça social, mas em iniciativas mais próximas de interesses econômicos e de mercado: os projetos mais bem-sucedidos na área da saúde foram os de regulação de medicamentos, tabaco e controle sanitário de fronteiras, enquanto as potencialidades de promoção da integração da educação superior ficaram restritas à mobilidade de docentes e, sobretudo, de estudantes.

Também a REAF, que seria o programa de maior potencialidade em termos de promoção de desenvolvimento com justiça social, porque se bem-sucedida avançaria do reino da redistribuição de recursos para a emancipação social dos sujeitos envolvidos e poderia ter um impacto

“refundador” (PEREIRA DA SILVA, 2014) nas estruturas de produção e distribuição de riquezas, ficou muito aquém das suas potencialidades.

É relevante observar que estas políticas, a partir de seus projetos e programas, replicaram o discurso político observado nos governos de esquerda de caráter “renovador” (PEREIRA DA SILVA, 2014), e são as que mais se aproximaram de um ideal normativo de cidadania liberal-igualitária de matriz rawlsiana, ainda que na prática não tivessem obtido pleno sucesso, apresentando-se aquém da capacidade de construir uma estrutura básica promotora de igualdade de oportunidades. Ocorre que, com a guinada à direita que estamos vivenciando no Mercosul, é de se esperar que esses programas estacionem no patamar em que se encontram, já que os avanços práticos ainda são tímidos, ou ainda pior, sejam, com o passar do tempo, retirados da agenda, não se configurando nem mais como possibilidade.

REFERÊNCIAS

- AYERBE, Luis Fernando (org.) (2008). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP. UNICAMP e PUC-SP.
- BOITO, Armando (2005). O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista Adusp**, n. 34, p. 6-1.
- BOITO, Armando; BERRINGER, Tatiana (2013). Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.47, p. 31-38.
- BRICEÑO-RUIZ, José. (2021). O AUGE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÓNICO (2003-2016). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 55-86.
- CAETANO, Gerardo (ORG.) (2012). **El Mercosur de las políticas públicas regionales**. Montevideu: CEFIR.
- CAMARGO, Sônia de. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? (2006) **Lua Nova**, n.68, p.57-90.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (1994). **El Regionalismo Abierto em América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidade**. Santiago de Chile: CEPAL.
- ENCINA, Carlos Eduardo Ruiz (2019). **La política en el neoliberalismo: Experiencias latinoamericanas**. Santiago: LOM ediciones.
- FERREIRA, Guilherme A. G.; LAISNER, Regina; LIMA, Vivian. Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) (2015). **Revista Videre – Dourados**, v.07, n.14, p.91-100.
- FORST, Rainer (2012). **The Right to justification**. Elements of a constructivist theory of justice. New York: Columbia University Press.
- _____ (2010). **Contextos da Justiça**. Filosofia política para além do liberalismo e comunitarismo. São Paulo: Boitempo.

- FURTADO, Celso (1992). A armadilha histórica do subdesenvolvimento. In FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GARDINI, Gian Luca (2010). **The Origins of Mercosur**. New York: Palgrave Macmillan US.
- GRANATO, Leonardo (2015). **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. Curitiba: Appris.
- GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças (2017). Mercosul à prova: estratégias e limites da integração regional periférica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.3, n.1, Junho/2018, pp.230-253.
- LAISNER, Regina Claudia; PAVARINA, Paula Regina de Jesus Pinsetta; DE MARIO, Camila Gonçalves; FERREIRA, Guilherme Guimarães (2017a). A integração regional sul-americana e a promoção do desenvolvimento com justiça social: o caso do Mercosul (2003 - 2013). In: **Anais do 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, MG.
- _____ (2017b). O Mercosul social e a promoção do desenvolvimento com justiça social: trajetórias em debate. In: **Anais do XVI Congresso Internacional Fomercosul**, Salvador, BA.
- _____ (2015). Uma outra integração do Mercosul: diálogos com o novo regionalismo, desenvolvimento e justiça social. In: **Anais do XV Congresso Internacional Fomercosul**, Assunção, Paraguai.
- LIEVESLEY, Geraldine; LUDLAM, Steve (2009). **Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy**. New York: Zed Books.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL) (1991). **Tratado de Assunção**. Assunção. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>. Acesso em 28/05/2013.
- MERCOSULE EDUCACIONAL (2011). **Plano de ação do setor educacional do Mercosul (2011-2015)**. Assunção. Disponível em: <<http://edu.mercosul.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/7-planos-planes/413-plano-2011-2015-versao-portugues.html>>. Acesso em: 22/06/2017.
- MONDELLI, Marcelo (2018). Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano. **Revista Mercosur de Políticas Sociales**, v. 2, pp. 34-59
- NIEDERLE, Paulo (2016). **REAF MERCOSUR: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil**. Porto Alegre: FAO.
- PARADISO, José (2005). **Um lugar no mundo**. A Argentina e a busca da identidade internacional. Rio de Janeiro. Civilização brasileira.
- PEREIRA DA SILVA, Fabrício (2014). Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. **Observador on-line**, v. 9, n. 1.
- PERROTA, Daniela (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In: LLENDERROZAS, E. **Teoría de Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- QUEIROZ, Luisa Guimarães (2007). **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde: União Europeia e Mercosul**. 2007. 365f. Tese (Doutorado em Ciências na área de Saúde Pública) – ENSP, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- QUEIROZ, Luisa Guimarães; GIOVANELLA, Ligia (2011). Agenda regional da saúde no Mercosul: arquitetura e temas. **Revista Panamericana de Salud Publica**. Washington, v.30, n.2, p.182-188.

- RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; LUCIANO, Bruno (2021). Regional (dis)integration beyond governments : A comparison in social and civil society participation between Mercosur and SADC. *International Area Studies Review*, p. 1–17, 2021.
- RAWLS, John (2008). **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Ed. Martins Fontes.
- _____ (2005). **Political Liberalism**. Expanded Ed. New York: Columbia Press.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (2012). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. New York: Springer.
- RUIZ, José Briceño (2007). O MERCOSUL: reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**, a.6, v.1, p.187-209.
- SACARDO, Daniele (2009). **As peculiaridades dos sistemas de saúde dos países membros do Mercosul: perspectivas para a integração regional**. 2009. 236f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SADER, Emir (1988). **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SANAHUJA, José Antonio (2009). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Buenos Aires, v. 7.
- SANTOS, Thauan.; DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio (2017) Integração regional e Educação: o caso do Mercosul. In: **Oikos**, v.16, n.2, p. 22-36.
- SEN, Amartya (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____ (1999). **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, Roberta Rodrigues Marques da (2009). A Argentina entre as reformas econômicas neoliberais e a redefinição das negociações com o FMI (1989-2007). **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, p. 13-37.
- TEIXEIRA, Rodrigo A.; NETO, Walter A. D. (2014). A Recuperação do Desenvolvimentismo no Regionalismo Latino-Americano. In: TEIXEIRA, Rodrigo A.; NETO, Walter A. D. (Orgs.). **Perspectivas para a integração da América Latina**. Brasília, IPEA, CAF, p.11-38.
- VADELL, Javier Alberto (2006). A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, p. 194-214.
- VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL – Série Comércio Internacional**, n.82, Santiago do Chile.
- VITA, Álvaro de (2017). Teoria Política Normativa e Justiça Rawlsiana. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 102, p. 93-135.
- _____ (2008). **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes.

A trajetória da participação social no Mercosul: o impasse entre sociedade civil e Estado nos últimos trinta anos¹

The trajectory of social participation in Mercosur: the impasse between civil society and the State in the last thirty years

LUCAS RIBEIRO MESQUITA | lucas.mesquita@unila.edu.br | Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Recebimento do artigo Agosto de 2021 | **Aceite** Outubro de 2021

Resumo: O artigo realiza a análise histórica da participação social no Mercosul a partir da compreensão das características e condições desse processo ao longo das últimas três décadas. A partir de levantamento documental, complementado com entrevistas, o artigo analisa a participação social no Mercosul observando a trajetória de criação de espaços para participação no Mercosul e nos Estados-membros. Trabalhamos com a hipótese de que a participação da sociedade civil no bloco nas últimas três décadas apresenta um impasse na sua trajetória: por um lado, a participação social no Mercosul é resultado de demandas da sociedade civil por criação de espaços participativos regionais e domésticos, os quais encontram respaldo nas políticas governamentais e são, inclusive, reforçados com a criação de instituições participativas domésticas para a atuação social nas agendas regionais; mas, por outro lado, essas instituições participativas não se sustentam por si devido à ausência de institucionalidade que garanta a sua permanência em mudanças de governos, tornando a participação social no bloco dependente da decisão dos Estados em incentivar ou retroceder os processos de participação social. **Palavras-chaves:** Mercosul; Participação Social; Democracia; Integração Regional.

Abstract: The article analyzes the historical social participation in Mercosur based on the understanding of the characteristics and conditions for social participation over the last three decades. Based on a documentary review and interviews, the article investigates social participation in Mercosur, observing the trajectory of creating spaces for participation in Mercosur and the Member States. We work with the hypothesis that the participation of civil society in Mercosur presents a paradox in its trajectory: on the one hand, social participation is the result of civil society demands for the creation of regional and domestic participatory institutions, which find support in government policies, including reinforced with the creation of domestic instances for social participation in regional agenda, but on the other hand, these participatory institutions are fragile due to the lack of institutionality that guarantees their permanence in government changes, making social participation in the bloc dependent on the decision of the States to encourage or set back social participation processes. **Keywords:** Mercosur; Social Participation; Democracy; Regional Integration.

¹ Pesquisa Financiada através dos Editais PRPPG-UNILA 109/2017, 110/2018 e 105/2020.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade civil latino-americana, ao longo das últimas décadas, ampliou seus espaços de participação na política de integração latino-americana, principalmente a partir da sua inserção no Mercosul. O debate da sociedade civil, como um elemento da política internacional, está presente no campo das Relações Internacionais por diversas matrizes teóricas (COLÁS, 2005; FALK, 2005; SHAW, 2003). Na literatura nacional, os primeiros estudos remetem aos esforços de interação da sociedade civil através da cooperação internacional e da atuação nas conferências internacionais (DE OLIVEIRA, 1999; LIMA, 2009; VALLERFILHO, 2007), passando aos estudos das dinâmicas regionais (CARVALHO, 2003; SANTANA, 2001; VEIGA, 2006).

Recentemente, a literatura brasileira tem empreendido esforços para compreender a participação da sociedade civil na política externa brasileira (ALVES *et al.*, 2021; FARIAS; CARMO, 2021; MESQUITA, 2012; POMEROY, 2016) e na integração regional (MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018; RAMANZINI; FARIAS, 2014; SILVA; MARTINS, 2016). Dentro desse esforço, este artigo realiza uma análise histórica da participação social no Mercosul, buscando compreender as características e condições para a participação social ao longo das últimas três décadas.

Trabalhamos com a perspectiva de que a participação social no Mercosul pode ser dividida em três momentos. O primeiro na década de 1990 pela criação de instâncias de participação voltadas principalmente às temáticas econômicas, como trabalho e pautas sindicais. O segundo momento, decorrente principalmente da revisão do papel do bloco no processo de integração regional, com maior destaque para a agenda social, resulta numa ampliação de instâncias para a participação, tendo como marco dessa ampliação as Cúpulas Sociais. Após esse ciclo de ampliação da participação, o terceiro ciclo iniciado após 2015 é marcado pelo retrocesso da participação social, resultante do enfraquecimento e insuficiência dos instrumentos criados para a participação tanto domésticos quanto regionais.

Nossa análise percorre, de um lado, a criação de instâncias participativas nos âmbitos domésticos dos Estados-membros que se propuseram a fomentar a participação social na política externa de integração e, por outro lado, analisa a trajetória da participação social no Mercosul ao longo dos seus últimos 30 anos. Trabalhamos com a hipótese de que a participação da sociedade civil no bloco nas últimas três décadas apresenta um impasse na sua trajetória: por um lado, a participação social no Mercosul é resultado de demandas da sociedade civil por criação de espaços participativos regionais e domésticos, os quais encontram respaldo nas políticas governamentais e são, inclusive, reforçados com a criação de instituições participativas domésticas para a atuação social nas agendas regionais; mas, por outro lado, essas instituições participativas não se sustentam por si só devido à ausência de institucionalidade que garanta a sua permanência em mudanças de governos, tornando a participação social no bloco dependente da decisão dos Estados em incentivar ou retroceder os processos de participação social.

A partir de levantamento documental e revisão bibliográfica, complementados com entrevistas realizadas ao longo dos últimos anos com atores-chave do processo de participação social no bloco, o artigo analisa a participação social a partir de duas lógicas e focada em

três países: a regional e a doméstica (Brasil, Argentina e Uruguai²) ao longo das últimas três décadas, e se desenvolve em três partes, para além desta Introdução.

A primeira parte apresenta, a partir do debate entre representação e participação, o lugar da sociedade civil na política externa e na política internacional. Essa discussão se faz importante ao trazer para o centro do debate como os espaços de decisão em política externa são historicamente construídos para repelirem a participação social, condição que questiona a condição democrática desse tipo de arranjo. Em um segundo momento, apresentamos a trajetória da participação social no bloco nas décadas de 1990 e nos ciclos de governos progressistas. Por último, a partir da virada conservadora na região, concluímos o artigo analisando algumas mudanças que sinalizam um retrocesso na participação social no bloco e apresentamos algumas breves considerações.

2. DIPLOMATAS OU SOCIEDADE CIVIL: TENSIONAMENTOS ENTRE A REPRESENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DIRETA

O conceito clássico de representação parte da dualidade entre representados e representantes (ALMEIDA, 2014; LOUREIRO, 2009) e do princípio da transferência da autoridade individual para outra pessoa ou grupo. Os ideais normativos da representação evidenciam um pressuposto que por muito tempo perdurou no processo de formação da representação em política externa: os representantes deveriam ser virtuosos e por isso deveria existir uma separação entre representantes e seus representados.

Essa condição foi, por muito tempo, a característica máxima da representação na política externa, a qual inclusive, a nosso ver, foi o grande fator para se distanciar da legitimação democrática. Escondida sob a virtude e sob a expertise diplomática, a política externa assegurou o distanciamento dos seus representantes e encontrou a legitimidade para tal. O exclusivismo da representação pode ser entendido sob dois prismas: a construção da autoridade pela técnica (TURNER, 2003) e o reconhecimento dessa pelos representados.

Uma característica interessante para a manutenção da autoridade técnica por esse tipo de especialista é o fato de sua legitimidade não ser ordinariamente instrumento de discussão pública direta devido à especificidade temática, ou mesmo por tratar de questões sigilosas. A política externa, por mais que passe por processos de politização ou mesmo alargamento, ainda é distante do público geral (GONZÁLEZ; SCHIAVON; MALDONADO, 2012; SOUZA, 2009).

A problematização principal da autorização da representação em política externa pela técnica está relacionada a um debate mais amplo, ancorado na relação entre o conhecimento

2 Não analisamos a participação da sociedade civil no Paraguai, pois, durante o período analisado, não foram desenvolvidas instâncias participativas voltadas à atuação na política externa de integração, como nos outros países.

especializado, a política e a democracia. A autorização pela técnica, somada ao reforço da tradição e da coesão institucional, aproxima-se da visão proposta por Schwartzman (2008) do processo de cientificação da vida política, no qual são criadas formas de reconhecimento externo do domínio científico – ou no caso a técnica diplomática – no sentido de criar mecanismos de autoridade com a manutenção exclusiva dos pertencentes ao grupo das tradições e dos rituais. Esse direito exclusivo para atuar em determinada questão que pressupõe o domínio da técnica cria o conceito de autoridade tecnocrática, definida como um sistema em que poucos comandam e os outros obedecem (SCHWARTZMAN, 2008).

Com a introdução de novos atores na política externa, gera-se um movimento global de fragmentação do monopólio diplomático (DEVIN; TOERNQUIST-CHESNIER, 2010; HILL, 2003), o qual transforma o método de fazer diplomacia e política externa. Na América Latina, essa ampliação é atribuída principalmente ao impacto da mudança de regime político ocorrido na região a partir da década de 1980 (NOHLEN; FERNÁNDEZ B, 1991; RAPOPORT; SPIGUEL, 2003; VAN KLAVEREN, 1992). Dentro desse contexto, a sociedade civil passa a ser um ator chave para o entendimento da política internacional. Dos movimentos ambientalistas da década de 1960, passando pelos movimentos antiglobalização dos anos 1990 aos inúmeros movimentos e temáticas existentes atualmente, a atuação da sociedade civil em assuntos internacionais é uma realidade que busca alterar a lógica de produção política.

A participação social, embora adote inúmeros formatos³ (TEIXEIRA, 2001), é um dos elementos organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de deliberação democrática em escala local, nacional, regional e mundial, de forma que foi transformada em modelo de gestão pública local contemporânea (MILANI, 2008), ao passo que a participação estaria diretamente ligada à qualidade da democracia ao incluir o cidadão e suas formas de organização coletiva no processo decisório das políticas públicas do Estado.

A emergência de movimentos extraterritoriais passou a questionar o aspecto doméstico de atuação da sociedade civil e seu próprio aspecto conceitual. A nova sociedade civil passaria, de acordo com as primeiras explicações, a se diferenciar pelo seu conteúdo global, e sua formação passa a ser explicada pela globalização e seus efeitos (KALDOR; ANHEIER; GLASIUS, 2003). O que emerge dessa situação é uma grande diversidade de atores provenientes da sociedade civil, caracterizados pela heterogeneidade de formatos, organização, temáticas e formas de atuação (COHEN, 2003; COLÁS, 2005; KALDOR; ANHEIER; GLASIUS, 2003; SHAW, 2003), que passam a atuar em um espaço transnacional, condição que complexifica as questões envolvendo o debate sobre sociedade civil, principalmente aquelas que se referem a sua representatividade e legitimidade. Por mais que se diferenciem teoricamente, o entendimento da sociedade civil como um ator das Relações Internacionais passa a compor a discussão no pós-Guerra Fria no campo da política internacional.

Falk (2005) separa o desenvolvimento da sociedade civil global em três momentos. O primeiro momento é impulsionado pelas grandes conferências empreendidas pelas Nações Unidas na década de 1990, que induzem a sociedade civil local a intensificar sua ação global,

3 Seja ela direta ou indireta, institucionalizada ou “movimentalista”, orientada para a decisão ou para a expressão (TEIXEIRA, 2001).

pressionando seus próprios governos e estruturas intergovernamentais⁴ por ações nos temas globais da agenda internacional. O segundo momento, com uma geografia localizada no leste europeu, decorre das mobilizações para a democratização da região, as quais conseguem espalhar-se para outras regiões – Ásia e África –, movimento que demonstra a possibilidade da influência exercida pelos atores transnacionais. O terceiro momento resulta das ações antiglobalização e voltadas para a justiça global realizadas nos fóruns internacionais a partir da virada do milênio, notadamente nos Fóruns Sociais Mundiais, momento em que a sociedade civil global passaria a exercer uma ação em diversas agendas políticas.

3. TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL: OS ANOS 90

Na criação do Mercosul, a participação social ficou restrita aos movimentos sindicais e empresariais decorrente dos esforços do próprio movimento sindical para ser incorporada nas discussões regionais. Assim como no ambiente doméstico – principalmente do Brasil e da Argentina –, a participação social no âmbito regional também é resultante de um processo de institucionalização e de incremento participativo.

A criação em 1986 da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), organização voltada primeiramente a acompanhar os processos de redemocratização na região, permitiu que, com a institucionalização do bloco no início da década de 1990, o movimento sindical através da CCSCS reivindicasse a participação efetiva nas negociações do Mercosul, a qual ficou consolidada na criação de um Subgrupo de Trabalho para tratar de questões de trabalho e sindicais, o SGT 11. O SGT-11 surge da reivindicação das centrais sindicais apresentada pelos Ministérios dos Trabalhos dos países do bloco e, inicialmente, se diferencia dos demais ao reivindicar para si o espaço institucional para a discussão dos temas sociais dentro do Mercosul e ter uma formação tripartite – governos, empresários e sindicatos (MARIANO, 2011).

As primeiras modalidades de participação de setores da sociedade civil nos subgrupos só eram permitidas em etapas e reuniões preparatórias. Esse espaço, segundo Mariano (2011), mesmo com limitações para atuação do movimento sindical, e pelo seu caráter consultivo, foi encarado como uma garantia de que o Mercosul teria um espaço institucionalizado para que o setor e as temáticas sociais fossem discutidas, que de fato serviu de lastro para a criação do SGT de Saúde em 1996 e do SGT 6 com temas ambientais (DRAIBE, 2007).

Posteriormente, com o Protocolo de Ouro Preto em 1994, foi criado o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) como o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dentro do Mercosul. O FCES possui caráter consultivo e é formado pelas representações dos

4 O intergovernamentalismo é a estrutura decisória característica do MERCOSUL na qual os governos nacionais interagem em arranjos de integração regional, mas com a permanência da sua soberania decisória em relação ao próprio bloco. Nesse sentido, as decisões no nível regional precisam ser aprovadas internamente pelos países membros para serem implementadas.

setores econômicos e sociais dos Estados partes. Apesar de entre suas funções estar a de propor políticas econômicas e sociais relacionadas à integração e a de contribuir para uma maior participação social na integração regional, o FCES não conseguiu resolver os déficits de participação no bloco: prestação de contas, transparência e limitação participativa em função do intergovernamentalismo (VÁZQUEZ, 2007).

No Brasil, podemos pensar a trajetória da participação social a partir de um entendimento incremental (MAHONEY; THELEN, 2009), iniciado na década de 1990 quando ocorrem transformações no arcabouço institucional da política que aproximaram efetivamente o processo de formulação da Política Externa Brasileira e uma medida de poliarquia, com a abertura do debate político em outros níveis e a outros atores social e economicamente relevantes (LOPES, 2013). No governo Fernando Henrique, são institucionalizados canais de diálogos dentro do Itamaraty como a Assessoria de Relações Federativas⁵, os Escritórios de Representação Regional do Ministério de Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços, o Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul, a Seção Nacional de Consulta sobre a ALCA e a Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia.

A confluência da mudança no perfil da política externa brasileira, que nos anos 1990 esteve mais voltada para as temáticas comerciais, com alteração da postura do empresariado brasileiro (SANTANA, 2001), que a partir principalmente das negociações envolvendo a ALCA, buscaram uma maior influência no processo negociador, levou à aproximação institucional entre os atores. Como pontua Veiga (2006), a origem da reorganização institucional com abertura a participação de atores não estatais e a realização de consultas domésticas está nas negociações envolvendo a ALCA.

O primeiro espaço criado para a questão foi o Fórum Empresarial das Américas, desenvolvido paralelamente às negociações governamentais e que teve a função de ser um espaço de avaliação pelos empresários das negociações (SANTANA, 2001). A principal crítica, porém, é especificamente ao formato do Fórum, caracterizado pela excessiva centralização decisória e domínio na seleção dos participantes do Fórum pelo MRE, o qual adotou um modelo em que os participantes eram convocados pelo próprio MRE, sem uma preocupação representativa dos setores empresariais.

No ano seguinte, outro espaço criado para interação com setores empresariais foi a Secretaria Nacional da Alca (Senalca), a qual seria a responsável por coordenar a definição de uma posição nacional com respeito aos temas em discussão através da realização de reuniões internas com representantes de ministérios e de órgãos do governo federal, com a participação como convidados de entidades representativas da sociedade civil. Mesmo com a participação de algumas entidades comerciais e sindicais, a Senalca carecia dos mesmos limites impostos pelo Itamaraty à abrangência das discussões da agenda dos debates em consequência da sua centralização decisória (Veiga, 2006).

Nas negociações, embora criticado pelos movimentos da sociedade civil, o movimento de oposição à ALCA possibilitou a maior mobilização continental entre os setores distintos

5 Posteriormente denominada Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares.

da sociedade através da formação de coalizões multissetoriais transnacionais. Esse movimento é central por congregar forças sociais que passavam a atuar em pautas regionais estruturando redes, como a Aliança Social Continental e posteriormente a Rede Brasileira para a Integração dos Povos, além de mobilizar setores internos, como igrejas, partidos e parlamentares para as pautas antiglobalização e contrárias ao formato da área de livre comércio.

Na Argentina, Rapoport e Spiguel (2003) demonstraram que a busca de uma independência econômica e uma política externa mais autônoma aproveitou a existência de condições para o exercício da democracia. Esse imbricamento gerou uma relação intrínseca entre democracia e política externa autônoma ao longo dos tempos em última instância dissociável, sendo o caso paradigmático as Malvinas, no qual o interesse nacional e sua defesa é resultado da participação e dos interesses da população no processo decisório.

A revalorização do plano regional e o distanciamento aos Estados Unidos como parceiro especial, também no caso argentino, passava pela não consolidação da Área de Livre Comércio das Américas. Nas negociações para o “fim da ALCA” há dentro da sociedade civil uma intensa manifestação contrária ao formato do bloco que leva as diversas organizações da sociedade civil argentina a se organizarem. Em paralelo às movimentações sociais, na Sétima Reunião Ministerial da ALCA (Quito/2002), os negociadores estatais recomendaram fortalecer e fomentar o uso de melhores práticas de consultas à sociedade civil, que no caso argentino culminou na criação de quatro mecanismos institucionais de participação da sociedade civil: o *Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR*; o *Consejo de Comercio Internacional*; o *Grupo de Trabajo con el Parlamento*; e o *Consejo Consultivo de la Sociedad Civil* (ALCA, 2003).

De acordo com Kan e Pascual (2011), simultaneamente à consolidação dos movimentos de “Não à ALCA”, foram sendo criados espaços para a participação da sociedade civil no interior da Chancelaria argentina, os quais foram alcançados principalmente com a criação do *Consejo Consultivo de la Sociedad Civil*.

No caso uruguaio, a ampliação da participação na política externa acompanha a dinâmica amparada nas experiências de participação regional. Segundo Ferraro (2016)⁶, os primeiros movimentos para participação em assuntos internacionais são frutos da existência de articulação entre organizações sindicais e trabalhistas, que atuavam através das suas assessorias técnicas junto ao Mercosul, e da experiência oriunda da participação de Montevideu na Rede Mercocidades. A participação nesses espaços, entretanto, como salienta a entrevistada, não possuía a institucionalidade necessária para a interação entre o governo e as organizações da sociedade.

A primeira tentativa de institucionalização da interação entre governo e sociedade foi realizada nos anos 1990 através da *Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur* (COMISEC), instituída pelo decreto presidencial 175/991 em abril de 1991. A comissão foi um órgão multissetorial com organizações empresariais, centrais de trabalhadores e centrais sindicais,

6 Daiana Ferraro foi a responsável pela redação e negociação do decreto do SDC quando funcionária do MRE Uruguaio.

de mulheres, entre outras, que busca assessorar o poder executivo no processo de integração regional e servia de instrumento de produção e difusão de informações sobre integração regional⁷.

4. TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MERCOSUL: OS ANOS 2000 E O INCREMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BLOCO

O cenário restritivo à participação social nos assuntos regionais é perene até a reversão ideológica da integração regional no início da década de 2000, que acrescentou ao bloco uma perspectiva mais política e social. A declaração conjunta dos Presidentes Kirchner e Lula em Buenos Aires em 2003 de impulsionar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil fortalecendo os organismos existentes sinaliza a alteração. A partir desse novo formato do Mercosul e do regionalismo sul-americano, denominado como “pós-liberal” (SERBIN, 2012), “cidadão” (ALOP, 2009) e “pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), há uma incorporação de novos atores sociais nas temáticas do bloco.

Deve-se salientar que a ampliação é fruto da criação de instâncias institucionalizadas que permitiram a participação de organizações da sociedade civil. Esse processo é catalisado com a eleição de um grupo de presidentes em todos os países do bloco com uma perspectiva partidária de centro-esquerda, que permitiu um cenário de confluência de princípios norteadores da integração regional com um viés mais social, e permitiu a socialização de uma elite decisória interessada na introdução de elementos sociais e políticos. Segundo Martins (2015, n.p.),

a criação de um Mercosul social foi facilitada pelas lideranças que estavam a frente do processo nos países do bloco (...) ali todos falávamos a mesma língua, então se a presidência [*pro tempore*] passava para outro país os projetos continuavam (...). A existência de uma elite governamental que pensava o Mercosul da mesma maneira permitiu a consolidação e criação de canais sociais dentro do bloco.

Com isso, a institucionalização social no Mercosul foi possível, mesmo com o caráter rotativo da presidência do Mercosul, devido aos interesses compartilhados por todas as presidências *pro tempore*. A condição rotativa da presidência do Mercosul poderia reverter a dinâmica de aprofundamento, caso essa fosse exercida por um governo que não adotasse a mesma agenda no bloco. Porém, de 2004 a 2015, foram vinte e quatro presidências *pro tempore*, sendo vinte e três dessas conduzidas pelos presidentes eleitos na onda rosa latino-americana. A continuidade da agenda

7 RAU (2003)

social e política dentro do Mercosul permitiu nesses anos uma trajetória importante para a institucionalização dos espaços participativos, atrelados às questões sociais da integração regional.

Podemos entender o processo em curso na virada do milênio como resultante da atuação dos Estados nacionais sul-americanos, que, baseados na combinação de preferências nacionais e pressões externas e internas, inclusive das elites interessadas, incidiram na configuração da política externa dos seus países, consolidando no nível regional um arranjo que permitiu a participação social. O marco para a consolidação social no bloco, segundo Martins (2015), foi a Declaração de Princípios do Mercosul Social em 2005, na qual se afirmava a relação entre a consolidação da democracia no Mercosul e a construção de uma sociedade mais igualitária, cujo processo passaria pela indissociabilidade das políticas econômicas e das políticas sociais.

O processo de incremento conjunto da participação social no Mercosul pode ser percebido nas iniciativas sequenciais propostas pelos governos nacionais de ampliação participativa do Mercosul. A primeira ação do governo brasileiro para ampliar o entendimento do bloco foi a realização em 2004 de eventos temáticos nas capitais do nordeste brasileiro, intitulados “Encontros com Mercosul”, os quais buscavam “levar o Mercosul para além do Sul e do Sudeste brasileiro e ampliar o debate sobre integração regional para o restante do país” (MARTINS, 2015, n.p.). O ano seguinte foi marcado pela proposta uruguaia de articular a agenda dos governos com a sociedade civil através do lançamento de um programa no âmbito do Mercosul com atuação social, política e cultural (ALOP, 2009). Pensado a partir da ideia de responsabilidade e coordenação compartilhada entre os países do bloco pelos respectivos grupos focais, o “Programa Somos Mercosul” constitui-se como o aporte democratizador das relações entre a sociedade civil e os Estados nacionais na discussão das políticas regionais.

A partir da criação do Programa, as bases institucionais para a realização das Cúpulas Sociais do Mercosul foram sendo desenhadas. A primeira ação posterior ao lançamento do Programa ocorreu em Córdoba, sob responsabilidade da chancelaria argentina que organizou o I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, marcado como o primeiro evento multissetorial da sociedade civil, em paralelo à cúpula presidencial de 2006. Segundo Silva e Martins (2016), o encontro foi o precedente institucional e social necessário para a formatação institucional das Cúpulas Sociais. O encontro conseguiu reunir as lideranças da sociedade civil da região, que já se relacionavam em espaços de interação setoriais, como os sindicatos, e os multissetoriais, como os decorrentes das negociações da Alca, além daquelas participantes do Fórum Social Mundial. No momento, ocorreu o fortalecimento da interação entre os movimentos sociais da região, que influenciaram a criação de instituições para interação.

Decorrente desse cenário e a partir da proposta da Assessoria Internacional da Secretaria Geral da Presidência da República, as Cúpulas Sociais do Mercosul foram criadas em 2006, buscando incorporar de forma ampla os setores sociais nas discussões sobre o Mercosul. Até aquele momento, a participação social estava muito restrita aos setores sociais produtivos da integração e se via a necessidade de incorporar as novas forças sindicais, que se apresentavam interessadas em atuar em política externa e política regional (MARTINS, 2015).

Para além da organização das Cúpulas Sociais, a atuação dos pontos focais estabelecidos no “Somos Mercosul” estabeleceu as bases nacionais de diálogos e de participação da sociedade civil em assuntos de integração regional e política externa. Na Argentina, foi criado o *Consejo Consultivo de la Sociedad Civil*, inicialmente responsável pela organização das Cúpulas,

mas que incorporou no escopo de debates para temáticas mais gerais da política externa argentina. No caso brasileiro, a organização das Cúpulas sempre ficou a cargo da Presidência da República, que no ano de 2008 criou o Programa Mercosul Social e Participativo, responsável por articular a participação social nas mesmas, mas com o objetivo de ampliar e aprimorar a participação social na discussão de política externa brasileira no campo da integração regional. No Uruguai, o ponto focal ficou sob responsabilidade do *Centro de Formación para la Integración Regional* (CEFIR), o qual se mantém como responsável pela organização junto com o MRE das Cúpulas, mas, observando as ações brasileiras e argentinas de participação social, foi proposta em 2010 a criação do *Sistema de Diálogo y Consultas* como canal nacional de participação social em política externa.

Após a formatação institucional das cúpulas, no ano seguinte, em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul (ISM) como resultado do processo iniciado com a institucionalização da Reunião de Ministros de Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), cuja finalidade essencial foi precisamente hierarquizar a dimensão social da integração regional e subsidiar tecnicamente as políticas sociais do bloco (SOCIAL, 2012). A criação do ISM, inclusive como resultado dos espaços participativos, evidencia uma característica da política de participação social no Mercosul durante o período: a participação social tem seu lócus nas políticas sociais do bloco.

Em 2008, com criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, ocorreu a institucionalização da participação dos ministros de Estado de políticas sociais – saúde, educação, cultura, trabalho, desenvolvimento agrário e autoridades em desenvolvimento social – nas reuniões ampliadas do principal órgão do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum (CMC), com a competência de propor ao bloco a adoção de projetos sociais regionais específicos que complementassem os objetivos e programas nacionais. A criação da Comissão, de acordo com Martins (2015), trata-se de um aperfeiçoamento institucional que confere densidade técnica e participativa à dimensão social do Mercosul em decorrência de sua atuação em parceria com o ISM e as cúpulas sociais. Outras ações que acompanharam a institucionalização das questões sociais foram as Reuniões Especializadas, a de Agricultura Familiar (2004), a de Mulheres (REM) e a de Altas Autoridades em Direitos Humanos (2004), as quais, cada uma com sua especificidade, incorporaram diversos atores sociais nas discussões temáticas.

Em 2010, foi criada a Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS) com o objetivo institucional de promover, consolidar e aprofundar a participação das organizações e movimentos sociais da região no bloco. A unidade foi a responsável pelo financiamento e apoio à participação social nas Cúpulas do Mercosul, possuía sede e orçamento próprios, além de manter o cadastro das organizações sociais do Mercosul. Sua criação é resultante da orientação dos governos do bloco de ampliar as bases da representação política e a participação social no Mercosul.

O último grande avanço no âmbito regional de consolidação do Mercosul Social foi a aprovação, em 2011, do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), que vinha sendo gestado desde a Cúpula realizada em Córdoba, na Argentina, em 2006. Estruturado em dez eixos relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o PEAS reúne políticas sociais comuns que visam erradicar a miséria, a fome, a pobreza e o analfabetismo, além de universalizar os serviços de saúde pública no âmbito do Mercosul. Segundo o Instituto Mercosul (SOCIAL, 2012), o Plano se constitui como um guia que indica as prioridades em matéria de políticas públicas da região, definidas pelo conjunto de ministérios e organismos públicos do Mercosul.

A seguir, apresentamos a linha histórica da consolidação institucional dos espaços sociais e de participação no Mercosul durante o segundo ciclo:

Tabela 1 – Linha do Tempo da Participação Social no Mercosul

1994	Protocolo de Ouro Preto Comissão Parlamentar Conjunta Subgrupo de Trabalho Sindical
1995	Rede Mercocidades Fórum de Mulheres do Mercosul
1996	Institucionalização do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) Sistema de Informação em Educação no Mercosul Criação do Subgrupo de Trabalho Saúde
1997	Tratado Multilateral de Seguridade Social Observatório do Mercado de Trabalho
1998	Declaração Sócio Laboral do Mercosul (SGT 10) Reunião Especializada da Mulher
1999	Comissão Sócio Laboral (órgão auxiliar do Grupo Mercosul – GMC)
2000	Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do Mercosul Institucionalização da reunião especializada de municípios e intendenções Assinatura da Declaração do Milênio (ODM) pelos Estados-membros Proposição da elaboração da agenda social da integração (Declaração de Rosário)
2001	Sistema Estatístico de Indicadores Sociais (SEIS) Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul
2002	Grupo <i>ad hoc</i> de Integração Fronteiriça
2003	Consenso de Buenos Aires Proposição da elaboração do Programa de Fortalecimento do Mercosul Social Recomendações práticas sobre formação profissional
2004	Primeira Conferência Regional de Emprego Recomendação sobre uma Estratégia Mercosul para a criação de emprego Grupo de Alto Nível de Emprego Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) Encontros com Mercosul
2005	Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul Programa Somos Mercosul Declaração de Princípios do Mercosul Social Criação do Mercosul Social I Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias Protocolo de Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos Fundo Social Especial
2006	Criação das Cúpulas Sociais Cúpula de Brasília Cúpula de Córdoba

Continua...

Tabela 1 – Continuação

Tabela 1 – Linha do Tempo da Participação Social no Mercosul

2007	Criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) Cúpula de Assunção Cúpula de Montevideu
2008	Criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul Declaração sobre Medidas de Promoção e Proteção na Área Social em Resposta à Crise Financeira Mundial Cúpula de Salvador Cúpula de Tucumã Reunião Ampliadas do CMC Criação do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF)
2009	Cúpula de Assunção Cúpula de Montevideu Criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) Reunião Ampliadas do CMC Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde
2010	Criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) Cúpula de Resistência Cúpula de Foz do Iguaçu Estatuto da Cidadania do Mercosul Aprovação do Plano Estratégico de Ação Social – PEAS
2011	Cúpula de Assunção Cúpula de Montevideu Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM)
2012	Implementação do Plano Estratégico de Ação Social Cúpula de Mendoza Cúpula de Brasília
2013	Cúpula de Montevideu
2014	Cúpula de Caracas Cúpula do Paraná
2015	Cúpula de Brasília Cúpula de Assunção
2016	Cúpula de Montevideu

Fonte: (ALOP, 2009; DRAIBE, 2007; IPPDH, 2014; MARTINS, 2014; SOCIAL, 2012)

Sob o prisma dos avanços internos para o fomento à participação social na Argentina em 2003, a chancelaria, nos marcos do artigo 3 do Consenso de Buenos Aires, inicia um processo de fortalecimento da participação da sociedade civil na política externa argentina com a criação da *Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS)*, uma estrutura na chancelaria⁸ voltada a coordenar a participação social na política externa no âmbito do Mercosul e em outros organismos internacionais através do CCSC.

8 A REIPS estava vinculada à estrutura da Chancelaria argentina pela *Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR (SUBIE)*.

A REIPS possui o objetivo de coordenar as atividades do CCSC, com o objetivo de gerar um fluido intercâmbio de informação entre funcionários e representantes da sociedade civil, com vista a fortalecer os processos de integração regional no marco do Mercosul e da América Latina em geral a partir da participação de organizações comunitárias, empresas, sindicatos, organizações não governamentais, universidades, movimentos sociais, cooperativas, entre outras, com intenção de articular atividades e debates que permitem uma colaboração no exercício da política externa argentina (THEILER, 2012). A importância da institucionalização da REIPS se dá, como aponta Theiler (2012), por gerar um espaço de diálogo e intercâmbio de informação entre as organizações sociais, os condutores da política externa argentina e os funcionários especializados do Mercosul. Para tal, foi impulsionada a criação da *Comisión de Articulación* (ABC, 2005), composta por áreas especializadas do Ministério de Relaciones Exteriores⁹ cuja função foi promover a articulação entre os funcionários da chancelaria e os representantes sociais.

Para lograr esse objetivo, Varsky (2016) aponta que o CCSC adotou algumas estratégias. A primeira foi a divulgação de informações da política externa argentina através de um boletim informativo diário, elaborado pela *Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur* e distribuído pela própria REISP a todas as organizações participantes, com informações sobre aspectos gerais da política externa argentina e principalmente da integração regional, entre eles o *Boletín Noticias de Comercio Exterior*, o *Boletín del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil*, ou publicações pela *Agencia Periodística del Mercosur*, *Telesur*, *Mercosur ABC*, *Télam*, além de encontros periódicos para apresentação de informações pela chancelaria.

A segunda estratégia foi a qualificação e treinamento da sociedade civil pelos *Seminarios de Formación de Dirigentes Sociales* (ABC, 2005), cursos de capacitação em questões do Mercosul e aspectos gerais da política externa, ministrados pelo *Instituto del Servicio Exterior de la Nación* (ISEN) – academia diplomática argentina –, somados a realização de conferências especializadas coordenadas em conjuntos com as Comissões Temáticas.

A última estratégia foi a organização do Conselho em Comissões Temáticas. Essas comissões foram inicialmente pensadas para permitir que as organizações debatessem junto a seus pares e com outras instituições especializadas (principalmente diplomatas e ministérios) temáticas mais próximas da sua atuação. Ao longo dos anos, ocorreram variações nas temáticas das Comissões, como se observa no esquema a seguir em função ou da agenda existente no Mercosul ou da agenda da política externa argentina, mas a divisão temática permaneceu e permitiu que o CCSC refletisse a “distribuição setorial variada” (VARSKY, 2016) da sociedade argentina.

No Uruguai, a partir de 2005 com o governo de Tabaré Vázquez, é criado o Programa Somos Mercosul, que refletia a dinâmica de ampliação da agenda social no Mercosul e buscou a coordenação da relação entre sociedade civil e Estado, principalmente nas temáticas e nos espaços de integração regional.

Nesse cenário propício a uma maior institucionalização da participação social na política externa nacional, conjuntamente com um governo que buscava a criação de espaços de

9 Compuseram a Comissão: *Gabinete del Canciller, Secretaría de Relaciones Exteriores, Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur, Subsecretaría de Asuntos de Política Latinoamericana, Subsecretaría de Relaciones Institucionales, Fundación Exportar, Grupo Asesor de Políticas Tecnológicas, Centro de Economía Internacional, Dirección de la Mujer, Dirección de Cultura, Cooperación Internacional, Instituto del Servicio Exterior de la Nación e o Programa Foar* (ABC, 2005).

diálogos setoriais em políticas públicas específicas, em 2014 é criado o *Sistema de Diálogo y Consultas* (SDC) para “institucionalizar e ampliar a visão de trabalho participativo e aberto ao cidadão da Chancelaria” (AGESCI, 2014, p.27). O SDC foi criado para suprir dois objetivos estratégicos: o de criar um espaço institucionalizado de participação para o intercâmbio de informação e opinião entre as organizações sociais e o MRE; e para ampliar o controle das ações desenvolvidas pelo MRE

Amparado no decreto nº 25/014, o SDC tem sua estrutura organizacional centralizada no Ministério de Relações Exteriores, que coordena através do *Coordinador de la Unidad Temática de Participación Social*, cargo designado pelo MRE responsável por todo o funcionamento e coordenação do SDC. A estrutura de funcionamento do Sistema é estabelecida em função dos tipos de participação social existente no decreto: o Acesso à Informação; o Diálogo com o Cidadão; a Consulta a Cidadão; e a Participação Direta.

No Brasil, com a vitória de Lula em 2002, a política de participação social do Estado brasileiro se altera para um movimento de intensa ampliação, inclusive na política externa. Em paralelo, há um processo de intensificação das demandas da sociedade civil para a criação de espaços de participação social inspirados nos outros conselhos para a política externa, muito influenciado pelo processo de intensificação da criação e retomada de conselhos de participação social em outras políticas durante o governo. Essas demandas foram realizadas pelos atores que vinham participando de ações no nível regional – à frente do processo esteve a Central Única dos Trabalhadores, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), além das organizadoras do Fórum Social Mundial – e as organizações que trabalhavam com temáticas com pontos de contato ou especializadas em temáticas internacionais de desenvolvimento, direitos humanos e migração – principalmente Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Instituto Polis, Conectas Direitos Humanos e Ação Educativa –, que agora buscavam incidir na criação de espaços para a participação regional.

É interessante perceber que o movimento de criação de instâncias mais participativas na política externa passava muito mais pela atuação da Secretaria-Geral da Presidência do que pelo Itamaraty, o qual adotava uma proposta de democratização mais a partir da publicização de informações e canais de comunicação do que de incentivo à criação de canais institucionalizados de participação (MESQUITA, 2016).

O argumento da resistência do MRE à ampliação democrática para além do esforço de transparência se fortalece quando observamos que os espaços que se propõem a uma maior interação entre política externa e participação social são externos ao Itamaraty. As Reuniões Especializadas do Mercosul de Cooperativas, de Agricultura Familiar e da Mulher, que atualmente são espaços reconhecidos de participação social em assuntos internacionais, estão sob responsabilidade respectivamente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Uma ação que merece destaque durante os governos Dilma foi a organização pelo MRE de cinco edições das Conferências Brasileiros no Mundo (CBM), que objetivou o debate aberto e abrangente de assuntos sobre emigração brasileira e políticas públicas para brasileiros no exterior.

Chamamos atenção para a criação do Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP), o qual embora adotasse um formato institucional problemático em relação à lógica da sua efetividade participativa (MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018), representou um importante esforço para dotar a agenda do Mercosul com um viés mais participativo. Em 2007, como uma prévia para a institucionalização do PMSP, a Assessoria Internacional da SG-PR, conjuntamente com o MRE e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresentam as principais ações realizadas pelo governo brasileiro no “Mercosul social e participativo” através da publicação do relatório “Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania”. No balanço, o governo brasileiro apresentava as políticas que refletiriam os avanços participativos nas políticas regionais.

5. CONCLUSÕES E BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ATUALIDADE

O fim dos governos progressistas no bloco e a formação de novos governos de nuances liberais-conservadores ressignificaram os objetivos do Mercosul, com uma ampla retomada do viés comercial em detrimento do avanço da agenda social no bloco. Com a eleição de Macri na Argentina e as séries de crises políticas que culminaram na ruptura democrática do Governo Dilma, passando pela eleição de Mario Abdo, o bloco já não possuía a mesma confluência para o avanço das pautas sociais, condição que refletiu na redução dos espaços de participação social tanto no bloco quanto internamente aos Estados.

As ações e espaços institucionais foram aos poucos sendo fragilizados. Na estrutura do Mercosul, duas importantes movimentações representaram o enfraquecimento da agenda social: o primeiro foi a extinção do cargo de Alto Representante-Geral do Mercosul em 2017 por iniciativa paraguaia, com a alegação de uma sobreposição de atividade; e o não preenchimento da Coordenação da Unidade de Participação Social com redução das atividades. Esses dois postos eram chaves dentro da estrutura do bloco para a organização, articulação e financiamento da participação social nas Cúpulas Sociais e em outros espaços, como das reuniões especializadas.

Internamente, os pontos focais criados para fomentar e organizar a participação social também passaram por processos de enfraquecimento institucional. O caso brasileiro é sintomático. No Governo Temer, há uma reformulação importante na estrutura da Presidência da República que passa a não mais incorporar o Programa Mercosul Social e Participativo no rol das articulações da Secretaria de Governo da Presidência relacionados à participação social. Embora não tenha sido formalmente extinto, o PMSP desde 2016 não realiza reuniões internas de organização para as Cúpulas Sociais, as quais também não ocorreram mais no âmbito do bloco.

Esse cenário evidencia e problematiza algumas questões em torno da participação social no Bloco, as quais, no nosso entender, devem ser levantados para que o instrumento democrático retorne às instâncias institucionais do Mercosul, tornando-o mais democrático e inclusivo.

O primeiro passo é uma revisão crítica dos espaços e formatos da participação social existentes no bloco e sua real capacidade de formar agendas, práticas e políticas de integração. Desde a criação do bloco, a participação social esteve muito atrelada a uma condição consultiva e com pouca incidência na proposição de agendas, temas e pautas a serem debatidas no bloco. É preciso, dentro da condição intragovernamental do bloco, criar mais mecanismos de responsividade às sociedades nacionais. Em trabalhos anteriores (MESQUITA, 2012; MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018) já pontuamos que a participação social em pautas internacionais é elemento de mudança democrática quando acompanhada de mecanismos de responsividade e de *accountability*, e esse caminho está intrinsecamente condicionado ao formato institucional da decisão.

O segundo passo, no nosso entendimento, seria a retomada e o fortalecimento das redes de articulação de atores da sociedade civil que anteriormente foram atuantes na proposição de espaços e agendas da integração regional. Esse ponto passa tanto pelo fortalecimento dos espaços atuais de participação social como pelas Reuniões e ações dos Institutos do bloco, além da retomada das ações em rede. A trajetória participativa dos atores cria uma “expertise social em integração regional” que pode elevar o custo de uma ação unilateral governamental.

Nesse sentido, a construção futura de um bloco mais democrático a partir da participação social deve ter como máxima não o rompimento ou a substituição do exercício da representação pelo corpo diplomático e estatal, mas sim a garantia de que distintos atores possam compartilhar de forma democrática as etapas do ciclo político, e que as burocracias nacionais, com sua expertise e profissionalismo, sejam articuladores e coordenadores das distintas posições da sociedade interessada. A nosso ver, isso tende a acrescentar no desenvolvimento real na política de integração. Disputas, visões diferentes, formas distintas de pensar a política são salutares para o desenvolvimento de uma legitimidade democrática e política para a integração regional sul-americana, e essa necessariamente deve passar pelo crivo interno de seus representados.

REFERÊNCIAS

- ABC, Mercosul. (2005). **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil**. Mercosul ABC.
- AGESCI, Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento. (2014). **Sociedad de Gobierno Abierto: 2do. Plan de Acción Uruguay 2014-2015 Anexo I – Fichas de proyectos** (Presidencia Uruguay, Org.), Montevideo.
- ALCA, Comité de Representantes Gubernamentales Sobre la Participación de la Sociedad Civil. (2003). **Mejores Prácticas Y Ejemplos Ilustrativos De Consultas Con La Sociedad Civil A Nivel Nacional/Regional** (Área de Livre Comércio das Américas, Org.). Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/Spcomm/SOC/cs24_s.asp> Acesso em: 8/12/2021.
- ALMEIDA, Debora Rezende De. (2014). Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, [S. L.], v. 22, n. 50, pp. 175–199.

- ALOP. (2009). **El Mercosur ciudadano: Retos para una nueva institucionalidad**. Uruguay: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo. Montevideo: Manosanta.
- ALVES, Elia Elisa; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros; FERREIRA, Marcos Alan; MONTEIRO, Cláudio Alves. (2021). Do Non-State Actors Influence Climate Change Policy? Evidence from the Brazilian Nationally Determined Contributions for COP21. **Journal of Politics in Latin America**.
- CARVALHO, Maria Izabel V. De. (2003). Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, pp. 363–401.
- COHEN, Jean L. (2003) Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 3.
- COLÁS, Alejandro. (2005). Global civil society: Analytical category or normative concept. *In*: BAKER, G.; CHANDLER, D. (orgs). **Global civil society: contested futures**. Abingdon: Routledge, p. 17–33.
- DE OLIVEIRA, Miguel Darcy. (1999) **Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Brasília: Instituto Rio Branco.
- DEVIN, Guillaume; TOERNQUIST-CHESNIER, Marie. (2010). Burst diplomacy. The diplomacies of foreign policy: actors and methods. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 5, n. SE.
- DRAIBE, Sônia Miriam. (2007). Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cad. saúde pública**, v. 23, n. Sup 2, pp. S174–S183.
- FALK, Richard. (2005). The changing role of global civil society. *In*: BAKER, G.; CHANDLER, D. (org.). **Global Civil Society: Contested Futures**. Londres: Routledge, pp. 69–84.
- FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica. (2021). Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985). **Dados**, v. 64.
- FERRARO, Daiana. (2016). **Entrevista concedida ao autor no dia 28 de junho de 2016 via skype**.
- GONZÁLEZ, Guadalupe González; SCHIAVON, Jorge A.; MALDONADO, Gerardo. (2012). **The Americas and the World 2010-2011**. Centro de Investigación y Docencia Económicas División de Estudios Internacionales, Ciudad de México.
- HILL, Christopher. (2003) **The changing politics of foreign policy**. Palgrave. Londres
- IPPDH. **Datos de la Institución - División de Derechos Humanos** (2014). Buenos Aires. Disponível em: <<http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/pt/ficha/institucion/411>> Acesso em: 20/10/2016.
- KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies. (2003). **Global civil society**. [s.l.]. Cambridge: Cambridge Univ Press.
- KAN, Julián; PASCUAL, Rodrigo F. (2011). La política exterior argentina post 19 y 20 de diciembre. **Revista Herramienta**, v. Marzo, n. 46.
- LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. (2009) **A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as conferências sociais da ONU da década de 1990**. Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Brasília.
- LOPES, Dawisson Belém. (2013). **Política Externa e Democracia no Brasil: Ensaio de Interpretação Histórica**. São Paulo: Ed. UNESP.

- LOUREIRO, Maria Rita. (2009). Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1, pp. 63–93.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (2009). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. (2011) **Participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2010)**. Cultura Acadêmica, São Paulo.
- MARTINS, José Renato Vieira. (2014). Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. *In*: NETO, Walter Antonio Desiderá (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: IPEA, p. 101.
- MARTINS, José Renato Vieira. (2015) **Entrevista concedida ao autor em Foz do Iguaçu em 11 de Novembro de 2015**.
- MESQUITA, Lucas Ribeiro (2016). **Representação, democracia e política externa a participação social como indutora de mudanças na política externa?** Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- _____ (2012). Sociedade Civil e Política Externa Brasileira - Mudanças Conceituais e Participativas nos Governos FHC e Lula. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 11, n. 2.
- MESQUITA, Lucas; BELÉM LOPES, Dawisson. (2018) Does participation generate democratization? Analysis of social participation by institutional means in Argentine, Brazilian and Uruguayan foreign policies. **Journal of Civil Society**, v. 14, n. 3, pp. 222–240.
- MILANI, Carlos R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, pp. 551–579.
- NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ B, Mario. (1991). Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. **Estudios Internacionales**. n. 24, pp. 229–259.
- POMEROY, Melissa. (2016). Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. **Contexto Internacional**, v. 38, pp. 711–729.
- RAMANZINI, Haroldo; FARIAS, Rogério. (2014). Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. **Pienseamento Proprio**, v. 40, p. 355.
- RAPOPORT, Mario; SPIGUEL, Claudio. (2003). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina. *In*: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Foreign Policy and political regime**. Brasília: Ed. Unb. pp. 169–235.
- RAU, Rede Red Académica Uruguaya. (2003) Comision Sectorial. Disponível em: <<http://www.rau.edu.uy/mercosur/comisec.mercosur.htm>> Acesso em: 08/12/2021.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *In*: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Springer. pp. 1–16. Nova York
- SANTANA, Helton. (2001). Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto internacional**, v. 23, n. 1, p. 167.
- SCHWARTZMAN, Simon. (2008) **Ciência, Universidade e Ideologia: a política do conhecimento**. Books SciELO-Centro Edelstein.

- SERBIN, Andrés. (2012). New regionalism and civil society: bridging the democratic gap? *In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism.* Springer, pp. 147–165. Nova York
- SHAW, Martin. (2003). The global transformation of the social sciences. *In: ANHEIER, H.; GLASIUS, M.; KALDOR, M. (orgs.). Global Civil Society.* Oxford University Press, v. 2003, pp. 35–44. Londres
- SILVA, Carolina Albuquerque Silva; MARTINS, José Renato Vieira Martins. (2016). **As Cúpulas Sociais do Mercosul I: História e Acervo.** Mirabilia.
- SOCIAL, Instituto Mercosul. (2012). **A dimensão social do Mercosul: Marco conceitual.** ISM.
- SOUZA, Amaury De. (2009) **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula.** Rio de Janeiro: Elsevier.
- TEIXEIRA, Elenaldo. (2001). **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez, 224 p.
- THEILER, Elizabeth. (2012). **Estado y sociedad civil: la participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos.** Córdoba: Eduvim.
- TURNER, S. (2003). **Liberal Democracy 3.0: Civil Society in an Age of Experts.** SAGE Publications. Nova York
- VALLER FILHO, Wladimir. (2007). **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática.** Brasília: Thesaurus.
- VAN KLAVEREN, Alberto. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Estudios Internacionales**, v. Apr-Jun, n. 98, pp. 169–216.
- VARSKY, Hugo. (2016). **Entrevista Concedida ao Autor em 2 de agosto de 2016.**
- VÁZQUEZ, Mariana. (2007). Los escenarios de participación social en el Mercosur. **I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales**, v. 50.
- VEIGA, Pedro da Motta. (2006). Formulação de políticas comerciais no Brasil: a mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 86, pp. 22–36.

Trinta anos de integração produtiva do setor farmacêutico: uma miragem ou uma possibilidade?

Thirty Years of Productive Integration in the Pharmaceutical Sector: a Mirage or a Possibility?

LIA HASENCLEVER | lia@ie.ufrj.br | Professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de cidades da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

EDUARDO MANHÃES | jedums@hotmail.com | Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense (UFF) - Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional.

CAROLINE MIRANDA | carol_miranda91@hotmail.com | Universidade Federal do Rio de Janeiro

Recebimento do artigo Agosto de 2021 **Aceite** Outubro de 2021

Resumo: O objetivo desse artigo é analisar como evoluiu o comércio internacional de produtos farmoquímicos, farmacêuticos e vacinas estabelecido pelo Brasil com os países do mundo e, especificamente, com os países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) após 30 anos da sua criação. Utiliza-se uma pesquisa quantitativa sobre os dados de comércio entre 2008 e 2019 para análise dos fluxos de importação e exportação entre os países por meio do método de estatística descritiva. Os resultados mostram que o comércio brasileiro de produtos farmoquímicos e farmacêuticos possui significativa dependência produtiva de países desenvolvidos, fragilizando sua posição como ofertante desses produtos. Por sua vez, nas transações intra-Mercosul o país se posiciona como um importante *player* no que tange o fornecimento de produtos farmoquímicos e farmacêuticos, incluindo vacinas. **Palavras-chave:** Farmoquímicos; insumo farmacêutico; ativo; medicamentos; Mercosul; vacinas.

Abstract: The aim of this article is to analyze how the international trade of pharmonochemicals, pharmaceuticals and vaccines established by Brazil with countries around the world and, specifically, with member countries of the Southern Common Market (Mercosur) has evolved after 30 years of its creation. A quantitative survey of trade data between 2008 and 2019 is used to analyze import and export flows between countries using the method of descriptive statistics. The results show that the Brazilian trade in pharmonochemicals and pharmaceuticals has a significant productive dependence on developed countries, weakening its position as a supplier of these products. In turn, in intra-Mercosur transactions, the country is positioned as an important player in terms of the supply of pharmonochemical and pharmaceutical products, including vaccines. **Keywords:** Active Pharmaceutical Ingredient; drugs; Mercosur; Pharmonochemicals; Vaccines.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos vem ocorrendo uma série de transformações na economia e no comércio internacional, entre as quais destacam-se: interdependência crescente das economias nacionais, consolidação das cadeias de valor em nível mundial, capitalismo transnacional baseado em informação, concentração de determinados bens chaves sobre territórios longínquos, como a China e a Índia, e uma nova geopolítica da economia da saúde (BOYER, 2021).

Em particular, a nova geopolítica da saúde foi revelada com toda a sua força com a chegada da pandemia da Covid-19, mostrando para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, a extrema dependência dos países desenvolvidos em relação à tecnologia e aos insumos farmacêuticos para suprimento dos seus sistemas de saúde (HASENCLEVER *et al.*, 2020).

Nota-se que a indústria de insumos e produtos farmacêuticos, caracterizada pela elevada intensidade tecnológica, em nível mundial, tem evoluído constantemente no desenvolvimento de novos produtos. Este fato agravou a dependência dos países em desenvolvimento que, desde os anos 1990 com a queda das barreiras tarifárias, viram a produção dos insumos farmacêuticos se deslocarem para junto das empresas matrizes nos países desenvolvidos. A indústria farmacêutica nos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul)¹ tornou-se cada vez mais fragmentada e dependente tecnologicamente dos países desenvolvidos. A organização do Mercosul, criado em 1991, tinha por objetivo se contrapor a globalização, induzindo uma integração produtiva capaz de fortalecer as indústrias locais, inclusive a indústria farmacêutica, por meio de complementaridades produtivas e tecnológicas. Entretanto, a expectativa de alcance desse objetivo já no início do século XXI, segundo Bekerman *et al.* (2000), foi frustrada. Diante das novas e recentes enfermidades, como a Covid-19, e de outras enfermidades que ainda estão por vir, parece primordial voltar a se pensar em articulações dos Estados membros na busca de uma autonomia sanitária.

A indústria farmacêutica brasileira (IFB) é composta por um número expressivo de empresas, mas com faturamento concentrado em cinco empresas nacionais e cinco estrangeiras (BASTOS, 2005; HASENCLEVER *et al.*, 2020). Além disso, observa-se que, desde 1990, essa indústria tem se tornado cada vez mais dependente do mercado externo quanto ao fornecimento de produtos farmoquímicos (MITIDIÉRI *et al.*, 2014), assim como de produtos farmacêuticos, dentre esses os produtos imunobiológicos (vacinas). Vieira e Santos (2020) exemplificam essa crescente dependência a partir das vacinas. Apesar da grande relevância de produção de vacinas dos institutos públicos brasileiros no desenvolvimento e no fornecimento de imunobiológicos aos programas de saúde pública. Segundo Vieira e Santos (2020), a capacidade produtiva desses institutos foi reduzida ao longo do tempo devido a fatores econômicos e políticos, nos contextos internacional e nacional.

A indústria farmacêutica é organizada em um mercado global onde atuam grandes empresas transnacionais. Essas empresas atuam e usufruem dos acordos promotores dos blocos de comércio internacional, criados, dentre outros objetivos, para dinamizar as relações econômicas

1 Países Membros Efetivos: Argentina (1991), Brasil (1991), Paraguai (1991), Uruguai (1991) e Venezuela (2012). Países Membros Associados do Mercosul: Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013). No artigo será usado o termo Mercosul quando a referência disser respeito aos membros efetivos e 'Mercosul estendido' quando estiverem sendo incluído, além dos membros efetivos, os membros associados.

entre os países dada a globalização no plano internacional (OLIVEIRA; BERMUDEZ; CASTRO, 2007 *apud* KORNIS; BRAGA; PAULA, 2014).

Uma das consequências dessa tendência foi a intensificação da formação de blocos econômicos, dentre os quais se destacam: em 1961, a criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, no ano de 1980, a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Em 1989, houve a criação da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) e em 1991, formou-se o Mercosul; em 1993, a União Europeia, e em 1994, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). (KORNIS; BRAGA; PAULA, 2014).

Assim, percebe-se o bloco comercial do Mercosul, criado com a proposta de ampliar e consolidar as relações comerciais de âmbito internacional do Brasil e dos países membros, estabelecendo o intercâmbio comercial e visando aumentar o poder de negociação do bloco no comércio internacional com outros países e blocos comerciais vigentes (ABREU; FLORÊNCIO, 2015).

Sendo assim, o objetivo desse artigo é observar e analisar a evolução do comércio internacional de produtos farmacêuticos, farmacêuticos e vacinas, realizado pelo Brasil com os países do mundo e, especificamente, com os países membros do Mercosul no período entre 2008 e 2019.

A hipótese adotada neste artigo sobre a relação comercial do Brasil, no que tange aos produtos farmacêuticos, farmacêuticos e vacinas, com os seus parceiros comerciais é que ela ocorre em patamares diversos e, por vezes, antagônicos, havendo relações de autonomia e protagonismo com os países menos desenvolvidos, assim como relações de dependência com os países desenvolvidos, sendo essa última condição de proporções significativas e de difícil reversão a curto e médio prazo.

O artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta a metodologia utilizada para a obtenção dos dados a serem analisados, assim como definições relevantes para o estudo. Na segunda seção é realizada a análise dos dados de comércio exterior para produtos farmacêuticos e farmacêuticos.

2. METODOLOGIA

O tema das relações comerciais entre as nações abrange várias concepções teóricas, desde as teorias clássicas² e neoclássicas, a teoria do protecionismo comercial, a teoria neotecnológica e neofatorial, enfatizando-se, porém, que não existe um modelo geral de comércio que possa ser entendido como unanimidade (VILLELA; BRUCH, 2017).

Neste artigo, tem-se como entendimento que os estímulos aos agentes de mercado, que poderiam ser promovidos pela simples existência de trocas voluntárias e vantajosas, não será suficiente para o estabelecimento de vantagens absolutas e comparativas. Primeiro, porque a desigualdade produtiva e tecnológica entre os países é muito heterogênea e, segundo, porque determinadas políticas comerciais praticadas por Estados nacionais podem prejudicar determinadas indústrias, a exemplo dos Acordos Comerciais Bilaterais denominados de TRIPS-plus que impõem barreiras não tarifárias relacionadas à propriedade intelectual.

2 A teoria das vantagens absolutas de Adam Smith (1776) e a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo (1817).

Para atingir o objetivo proposto de pesquisar as capacidades de comércio e a complementariedade produtiva a partir da institucionalidade da oferta e da demanda do setor farmacêutico, e tendo em vista a perspectiva brasileira, adota-se metodologia quantitativa e métodos de estatística descritiva para análise dos dados de quantidade (Kg) e de valores (US\$ mil) comercializados, bem como revisão bibliográfica sobre as relações do Brasil com o Mercosul e com países de fora do bloco.

O escopo da pesquisa abrange as relações de comércio entre os países do Mercosul, do Mercosul estendido e países de fora do bloco, no período 2008-2019 relativas aos produtos: (i) farmoquímicos³, (ii) farmacêuticos de uso humano⁴ e (iii) vacinas. A base de dados utilizada foi o Comtrade⁵, onde estão registradas as importações e exportações do mundo todo, respectivamente por origem e destino. A Classificação dos produtos nesta base é feita pela Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), mas o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) fornece uma compatibilização com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para que se possa realizar a avaliação das relações comerciais por setores, que foi utilizada para definir o setor farmacêutico. Os dados monetários são apresentados na moeda estadunidense (dólar), sem que tenha sido aplicado qualquer fator de deflação ou inflação aos mesmos. A análise dos montantes considerará as importações e exportações na perspectiva brasileira.

O grupo de produtos denominados de farmoquímicos são constituídos por substâncias químicas com atividade farmacológica empregadas na produção de medicamentos. Geralmente são substâncias orgânicas provenientes de plantas, fungos e micro-organismos (CRQ, 2021). Farmoquímicos são os produtos químicos que possuem atividade farmacológica, ou seja, que interagem com os sistemas biológicos tendo finalidades medicinais. Nesse sentido, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) considera a expressão “insumos farmacêuticos ativos” para definir os farmoquímicos, que também são usados como sinônimo para “princípio ativo”, presente nos medicamentos (HIPOLABOR, 2021).

Já o produto farmacêutico é o elemento de aplicação ou de uso em pacientes humanos, que possui uma série de sub denominações de especificidade quanto a apresentação⁶ e formas de aplicação⁷. Assim, o medicamento é o produto farmacêutico “tecnicamente obtido ou elaborado, com finalidade profilática, curativa, paliativa ou para fins de diagnóstico” (Lei nº. 5.991/1973). É uma forma farmacêutica terminada que contém o fármaco, geralmente em associação com adjuvantes farmacotécnicos (BRASIL, 2007).

Por sua vez, as vacinas são medicamentos fabricados a partir de organismos vivos e que atuam no sistema imunológico (VIEIRA; SANTOS, 2020) e também fazem parte do conjunto de produtos que compõem a pauta de exportações e importações do Brasil. Os imunobiológicos contêm uma ou mais substâncias antigênicas que, quando inoculadas, são capazes de induzir imunidade específica ativa, a fim de proteger contra, reduzir a severidade ou combater a(s) doença(s) causada(s) pelo agente que originou o(s) antígeno(s) (SBIM, 2017).

A análise das estatísticas descritivas das transações comerciais entre os países valeu-se de indicadores tradicionais de comércio. São eles: (i) origem e destino das importações brasileiras

3 Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE: 2110.6; Nomenclatura Comum do Mercosul- NCM: 29, 30 e 35.

4 Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE: 2121.1 e 2123.8; NCM: 30.

5 Disponível em: <https://comtrade.un.org/>

6 Comprimidos; cápsulas; drágeas; pílulas; soluções; suspensão; emulsão; óvulos; pomadas; supositórios e linimentos.

7 Oral, parental, subcutânea, nasal, retal, intravesical, nebulização, ocular e sublingual.

no ano de 2019; (ii) comércio com países do Mercosul estendido, em 2019; e (iii) saldo comercial acumulado no período entre 2008 e 2019: representa o montante total de mercadorias exportadas contraposto ao montante total de mercadorias importadas pelo Brasil, apurando-se um resultado relacionado a um determinado período, podendo esse ser (i) positivo, configurando um superávit, (ii) negativo, caracterizando-se um déficit ou (iii) nulo, significando um equilíbrio comercial.

3. ANÁLISE DOS DADOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO – INTRA E EXTRA MERCOSUL

3.1. Comércio internacional do Brasil: origem das importações e destino das exportações

Nessa seção serão apresentados e analisados os países com os quais o Brasil estabelece os mais significativos montantes de exportação e importação de produtos farmoquímicos, farmacêuticos e de vacinas. O objetivo da seção é identificar os cinco principais parceiros comerciais brasileiros nos grupos de produtos selecionados a partir da origem das importações e do destino das exportações.

Na Tabela 1 são apresentadas as informações do volume, mensurado em quilogramas (Kg), e em valor mensurado em US\$ (mil), relativas ao comércio internacional brasileiro de produtos farmoquímicos em 2019. Nela estão destacados os cinco países mais importantes e a soma dos demais países, que permite observar a relevância da participação relativa dos cinco maiores por origem das importações e destino das exportações.

Em relação às importações em Kg, o Brasil teve como principal parceiro a China com 47,8% das operações, seguido do Reino Unido (13,8%), Estados Unidos da América (EUA) (6,8%), Alemanha (6,4%) e Suíça (4,4%). Quanto às exportações, os principais parceiros foram os EUA (24,5%), Argentina (15,0%), Japão (8,5%), China (7,5%), Paraguai (7,1%), sendo os 37,5% restante das exportações realizadas com 86 outros países (ver Tabela 1).

Tabela 1– Brasil: origem das importações e destino das exportações de produtos farmoquímicos, 2019 (Kg e US\$ mil)

Peso (Kg)					
País	Importação	%	País	Exportação	%
China	75.059.796	47,8	EUA	4.923.442	24,5
Reino Unido	21.692.876	13,8	Argentina	3.015.151	15,0

Continua...

Tabela 1– Continuação

Peso (Kg)					
País	Importação	%	País	Exportação	%
EUA	10.681.870	6,8	Japão	1.711.475	8,5
Alemanha	10.033.619	6,4	China	1.502.814	7,5
Suíça	6.977.232	4,4	Paraguai	1.435.523	7,1
Demais Países (56)	32.634.895	20,8	Demais Países (86)	7.538.598	37,5
Total	157.080.288	100,0		20.127.003	100,0
US\$ mil					
País	Importação	%	País	Exportação	%
China	1.072.423	25,6	EUA	63.064	19,3
Alemanha	822.273	19,6	Espanha	53.031	16,2
Índia	381.709	9,1	Canadá	28.012	8,6
EUA	348.663	8,3	Alemanha	26.544	8,1
França	284.540	6,8	Japão	20.322	6,2
Demais Países (56)	1.276.647	30,5	Demais Países (86)	135.582	41,5
Total	4.186.253	100,0		326.556	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

Se compararmos o volume total das importações com o total das exportações, em Kg, observamos que o montante importado corresponde a 7,8 vezes o exportado, evidenciando uma dependência externa de produtos farmoquímicos por parte do Brasil. Observa-se também um distinto padrão da colocação dos países entre exportações e importações, o destino das primeiras é menos concentrado e dirigido a dois países do Mercosul (Argentina e Paraguai) e a origem das segundas é mais concentrado em apenas dois países de fora do bloco (China e Reino Unido). Entretanto, é importante destacar que a origem das importações de produtos farmoquímicos são de fora do bloco Mercosul e o destino das exportações tem os EUA como o principal mercado de destino, sendo esta afirmativa é válida para informações em peso e em valor.

Ainda na Tabela 1, observa-se que há uma grande diferença com o padrão apresentado a partir de Kg e US\$. Quanto à importação de produtos farmoquímicos em US\$ (mil), a China apresenta-se como o país que mais vendeu, em 2019, para o Brasil com 25,6%, seguido da Alemanha (19,6%), Índia (9,1%), EUA (8,3%) e França (6,8%). Os demais países forneceram 30,5% do total das importações de farmoquímicos.

Quanto às exportações de produtos farmoquímicos em US\$ (mil), o Brasil tem como principal parceiro comercial, em 2019, os EUA (19,3%), seguido de Espanha (16,2%), Canadá (8,6%), Alemanha (8,1%), Japão (6,2%) e o conjunto de outros países com 41,5% do valor das exportações brasileiras. Por sua vez, o valor importado corresponde a 12,8 vezes o valor exportado (Tabela 1), apontando novamente a maior dependência brasileira de importação de farmoquímicos principalmente da China, na data a maior produtora mundial.

A Tabela 2 apresenta o comércio realizado pelo Brasil com o mundo de produtos farmacêuticos, com destaque para os cinco principais países em peso (Kg) e valor (US\$) no ano de 2019. Os maiores volumes de produtos farmacêuticos importados em Kg, foram da Argentina e da China, respectivamente, 11,8% e 11,5%, sendo que cerca de 49,7% das importações realizadas pelo Brasil estão concentradas em cinco países. Os demais países (64) promovem a remessa dos 50,3% restantes das importações de produtos farmacêuticos realizadas pelo Brasil.

Tabela 2 – Brasil: origem das importações e destino das exportações de produtos farmacêuticos, 2019 (Kg e US\$ mil)

Peso (Kg)					
País	Importação	%	País	Exportação	%
Argentina	3.817.222	11,8	Paraguai	6.193.856	18,9
China	3.727.553	11,5	Argentina	4.994.964	15,2
EUA	3.125.083	9,6	Dinamarca	3.511.382	10,7
Alemanha	2.764.171	8,5	EUA	3.317.680	10,1
Índia	2.657.797	8,2	Uruguai	2.005.526	6,1
Demais Países (64)	16.306.934	50,3	Demais Países (137)	12.819.188	39,0
Total	32.398.760	100,0	Total	32.842.596	100,0
US\$ mil					
País	Importação	%	País	Exportação	%
EUA	1.349.416	19,8	EUA	178.002	18,0
Alemanha	1.219.905	17,9	Dinamarca	130.401	13,2
Suíça	725.667	10,6	Argentina	110.967	11,2
Itália	437.073	6,4	México	86.663	8,7
Bélgica	367.883	5,4	Colômbia	50.399	5,1
Demais Países (64)	2.720.975	39,9	Demais Países (137)	434.857	43,9
Total	6.820.919	100,0		991.289	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

Quando se considera as importações por valor, ainda na Tabela 2, a colocação dos países que o Brasil mais importou produtos farmacêuticos foi: EUA com 19,8% das importações brasileiras, seguido de Alemanha (17,9%), Suíça (10,6%), Itália (6,4%), Bélgica (5,4%) e os demais países totalizando 39,9%. Esse resultado indica que as importações por peso são originadas principalmente de dois países em desenvolvimento (Argentina e China) e as em valor de países desenvolvidos (EUA e Alemanha), isto deve ser devido ao fato de os primeiros produzirem produtos de menor valor agregado em relação aos segundos. Com referência às exportações brasileiras de produtos farmacêuticos, observa-se o mesmo padrão das importações em Kg e em US\$: os principais destinos em Kg são para o Paraguai (18,9%) e para a Argentina (15,2%) e em valor para os EUA (18%) e a Dinamarca

(13,2%). Todavia, nas exportações aparentemente o Brasil possui certa competitividade, que pode ser percebida por meio dos valores exportados que são maiores para países desenvolvidos.

Também, no caso dos produtos farmacêuticos, percebe-se, embora em menor proporção do que nas importações, um expressivo diferencial da ordem de 588,1% entre produtos exportados e importados, indicando a dependência do Brasil em relação ao mundo para obtenção desses produtos.

A Tabela 3 indica o comércio brasileiro de vacinas com o mundo em 2019 em peso (Kg) e valor (US\$). Percebe-se que o volume de importação em US\$ é mais intenso com a Bélgica (30,5%), seguido pelos EUA (28,8%), Itália (18,2%), França (11,3%), Índia (6,4%) e os demais países com 4,7%. Por sua vez, as exportações têm como destino mais significativo a Argentina com 88,9%, seguido pela República Democrática do Congo (7,6%), Chile (2,0%), Índia (0,7%), Angola (0,5%) e demais países (0,3%).

Tabela 3 – Brasil: origem das importações e destino das exportações das vacinas, 2019 (Kg e US\$ mil)

Peso (Kg)					
País	Importação	%	País	Exportação	%
Índia	223.468	30,5	Argentina	2.402	64,0
Itália	151.946	20,7	Congo	992	26,4
Bélgica	150.740	20,6	Índia	163	4,3
França	78.508	10,7	Chile	69	1,8
Rep. da Correa	47.159	6,4	Reino Unido	37	1,0
Demais Países (7)	81.214	11,1	Demais Países (15)	88	2,3
Total	733.035	100,0	Total	3.751	100,0
US\$ mil					
País	Importação	%	País	Exportação	%
Bélgica	222.700	30,5	Argentina	9.568	88,9
EUA	210.364	28,8	Congo	817	7,6
Itália	132.409	18,2	Chile	215	2,0
França	82.761	11,3	Índia	70	0,7
Índia	46.570	6,4	Angola	56	0,5
Demais Países (7)	34.555	4,7	Demais Países (15)	35	0,3
Total	729.358	100,0	Total	10.760	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

As importações, em valor, equivalem a 67,8 vezes o valor exportado, mais uma vez indicando a dependência produtiva do Brasil também quanto às vacinas. Além disso, nota-se que as exportações do Brasil são destinadas a países da América do Sul e da África, sendo a Argentina um importante parceiro comercial. Esse resultado indica mais uma vez que as vacinas produzidas no Brasil têm mais aderência às doenças dos países desenvolvidos, enquanto o país se mostra ainda dependente para suprimento de vacinas para as novas doenças virais que estão surgindo.

O fluxo de comércio de vacinas do Brasil com outros países, mostra-se bem mais concentrado do que em produtos farmoquímicos e farmacêuticos, tanto na importação quanto nas exportações. Os cinco principais países representam cerca de 90% das origens e dos destinos das exportações brasileiras de vacinas. O resultado indica tanto uma maior dependência externa brasileira no consumo de vacinas, quanto destino concentrado em países menos desenvolvidos.

3.2. Comércio do Brasil com países do Mercosul estendido

Nessa seção, será observado o comércio do Brasil com os parceiros do Mercosul estendido, dimensionando os montantes de importação e exportação dos produtos farmoquímicos, farmacêuticos e de vacinas. Na Tabela 4 são apresentadas as informações pertinentes aos produtos farmoquímicos no ano de 2019.

Tabela 4 – Brasil: produtos farmoquímicos comercializados com o Mercosul estendido, 2019 (Kg e US\$ mil)

Peso (Kg)					
País	Importação	%	País	Exportação	%
Argentina	3.524.358	83,0	Argentina	3.015.151	41,6
Uruguai	669.573	15,8	Paraguai	1.435.523	19,8
Equador	50.000	1,2	Chile	958.014	13,2
Colômbia	3.743	0,1	Peru	497.487	6,9
-	-	0,0	Colômbia	481.963	6,7
-	-	0,0	Demais Países (6)	853.664	11,8
Total	4.247.674	100,0	Total	7.241.802	100,0
US\$ mil					
País	Importação	%	País	Exportação	%
Argentina	22.010	79,8	Argentina	19.239	31,3
Uruguai	5.241	19,0	Paraguai	13.444	21,9
Equador	250	0,9	Chile	11.536	18,8
Colômbia	73	0,3	Colômbia	4.842	7,9
-	-	0,0	Peru	3.972	6,5
-	-	0,0	Demais Países (6)	8.373	13,6
Total	27.574	100,0	Total	61.405	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

O comércio de produtos farmoquímicos no Mercosul estendido apresenta, tanto para importação como para exportação, a Argentina como principal parceiro comercial. Nota-se que o conjunto de países fornecedores de produtos farmoquímicos no Mercosul estendido é reduzido, o que ocasiona a concentração desse comércio em poucos países, tendo em vista

que apenas os países destacados na Tabela 4 comercializam o produto farmoquímico. Por outro lado, o quantitativo de países, do Mercosul estendido, que compram farmoquímicos do Brasil é maior, indicando maior avanço brasileiro na produção de farmoquímicos, ainda que nossa dependência de importação deste produto, como visto na seção anterior da China seja muito grande. O maior volume de exportações, quando comparado com o volume de importações, evidencia que, no Mercosul estendido, o Brasil se posiciona como um importante fornecedor desse produto.

Assim, como na perspectiva do volume das transações entre os países, no contexto dos valores comerciais o quadro é basicamente o mesmo, tanto na posição dos países em relação às importações como das exportações, esse último, somente apresentando uma troca de posição entre Colômbia e Peru.

A Tabela 5 traz informações sobre importações e exportações de produtos farmacêuticos, em 2019, com os países do Mercosul estendido.

Tabela 5 – Brasil: produtos farmacêuticos comercializados com o Mercosul estendido, 2019 (Kg e US\$ mil)

Peso (Kg)					
País	Importação	%	País	Exportação	%
Argentina	3.817.222	73,9	Paraguai	6.193.856	33,9
Uruguai	552.188	10,7	Argentina	4.994.964	27,3
Paraguai	552.144	10,7	Uruguai	2.005.526	11,0
Colômbia	177.377	3,4	Chile	1.948.108	10,7
Venezuela	48.927	0,9	Colômbia	1.179.154	6,4
Demais Países (3)	20.305	0,4	Demais Países (6)	1.969.781	10,8
Total	5.168.163	100,0	Total	18.291.389	100,0
US\$ mil					
País	Importação	%	País	Exportação	%
Argentina	90.224	80,4	Argentina	110.967	36,4
Uruguai	12.272	10,9	Colômbia	50.399	16,5
Colômbia	4.086	3,6	Chile	46.561	15,3
Paraguai	3.955	3,5	Peru	27.081	8,9
Venezuela	1.362	1,2	Equador	21.792	7,2
Demais Países (3)	342	0,3	Demais Países (6)	47.986	15,7
Total	112.240	100,0	Total	304.786	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

A quantidade de países do Mercosul estendido que comercializam produtos farmacêuticos com o Brasil é bem mais ampla do que o observado para os produtos farmoquímicos (ver Tabela 5), tanto para importações como para exportações, porém, persiste a concentração

das importações (95,3%), em Kg, em apenas três países – Argentina, Uruguai e Paraguai, e em valor (91,3%), em apenas dois países – Argentina e Uruguai.

Quanto às exportações, ainda na Tabela 5, também se observa uma forte concentração, de 82,9%, em Kg, nos quatro primeiros países, sendo Paraguai e Argentina os principais compradores de produtos farmacêuticos do Brasil, e em valor, a concentração é menor, de 68,2% em apenas três países (Argentina, Colômbia e Chile).

Diferentemente do comércio dos produtos farmoquímicos, nos farmacêuticos observa-se uma grande mudança na posição ocupada pelos países em relação a quantidade e o valor exportado. Todavia, a Argentina segue como principal parceiro comercial do Brasil no bloco, tanto nas importações como nas exportações, em valor. Por outro lado, em quantidade, observa-se que a Argentina ocupa o primeiro lugar nas importações, mas o segundo nas exportações (ver Tabela 5).

Focando agora no comércio de vacinas entre Brasil e os países membros do Mercosul estendido, percebe-se que não há importações desses produtos de países do bloco, apenas exportações. Esse ponto pode indicar uma dependência produtiva de vacinas dos países do Mercosul estendido em relação ao Brasil, aspecto que se coloca como interessante ponto de pesquisas futuras para maior detalhamento do comércio e possibilidade de integração produtiva na região.

Na Tabela 6, evidencia-se a predominância da Argentina no comércio de vacinas com o Brasil, evidenciando a importância da produção de vacinas brasileiras. Em termos de volume, esse país é responsável por 96,3% do volume exportado, e, em valor, é responsável por 97,8% do volume exportado pelo Brasil.

Tabela 6 – Brasil: vacinas comercializadas com o Mercosul estendido, 2019 (Kg e US\$ mil)

País	Kg	%	País	US\$ mil	%
Argentina	2.402	96,3	Argentina	9.568	97,8
Chile	69	2,8	Chile	215	2,2
Peru	15	0,6	Colômbia	2	0,0
Colômbia	7	0,3	Peru	1	0,0
Bolívia	1	0,0	Bolívia	0	0,0
Total	2.494	100,0	Total	9.786	100,0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

3.3. Saldo comercial do Brasil com o mundo

Nessa seção apresentam-se os saldos comerciais do Brasil com parceiros de todo o mundo, considerando-se o comércio intra e extra-Mercosul das exportações e importações acumuladas no período de 2008 a 2019 em valor.

As Tabelas 7, 8 e 9 apresentam, nas cinco primeiras linhas, os montantes referentes as exportações e importações com países em que os saldos acumulados no período se apresentaram positivos (superávits). Nas últimas cinco linhas, antes da linha de totalização, os países com os quais o saldo da balança comercial acumulado no período resultou em déficit e o somatório das exportações e importações de todos os demais países com os quais o Brasil comercializou os produtos indicados. O objetivo é mostrar as tendências do período. Na Tabela 7 está disposto o resultado do saldo comercial dos produtos farmoquímicos acumulado do Brasil com o mundo no período 2008 a 2019.

Tabela 7- Saldo comercial dos produtos farmoquímicos 7- Mundo, 2008 a 2019 (US\$ mil)

Países	Exportações	Importações	Saldo
Canadá	435.864	109.338	326.526
Colômbia	71.055	360	70.695
Paraguai	70.421	99	70.322
Peru	62.173	9	62.163
Chile	56.675	2.201	54.474
Demais países com Superávit (75)	591.834	336.328	255.505
EUA	769.644	3.448.497	- 2.678.852
Índia	109.005	2.905.780	- 2.796.774
França	42.854	3.327.198	- 3.284.343
Alemanha	815.975	7.299.063	- 6.483.087
China	100.299	9.511.802	- 9.411.503
Demais países com Déficit (62)	1.606.236	13.865.583	-12.259.347
Saldo Total	4.732.040	40.806.262	- 36.074.221

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

Na Tabela 7, observa-se que os principais países destacados com os quais o Brasil manteve um superávit comercial, somando os anos de 2008 a 2019, estão localizados na América do Sul (Colômbia, Paraguai, Peru e Chile), com exceção do Canadá, que se destaca com o maior saldo superavitário, totalizando US\$ 326.526 mil. A relação superavitária, além dos cinco países indicados na Tabela 7, ocorre com outros 75 países e perfaz o somatório de US\$ 255.505 mil.

Na posição oposta, relaciona-se os cinco países com os quais o Brasil mantém relação deficitária, sendo o maior destaque para a China (US\$ -9.411.503 mil), seguido por Alemanha, França, Índia e EUA. Além desses, a relação comercial do Brasil também é deficitária com outras 62 nações, com o montante de US\$ 36.913.899 mil. Dessa forma, o saldo comercial acumulado, no período de 2008 a 2019, do Brasil em produtos farmoquímicos é deficitário em US\$ 12.259.347 mil.

A Tabela 8 traz os resultados do saldo comercial de produtos farmacêuticos do Brasil com o mundo no mesmo período dos produtos farmoquímicos. A Dinamarca é o país que apresenta o melhor saldo superavitário (US\$ 642.666 mil) fora do Mercosul. Por sua vez, o país

como o qual o Brasil possui maior saldo deficitário é com os EUA, seguido por Alemanha, Suíça, França e Itália. No cômputo total o resultado do comércio de produtos farmacêuticos é deficitário em US\$ 60.036.642 mil, um pouco menos do dobro em relação ao déficit acumulado para os produtos farmoquímicos. Esse resultado mostra a crescente dependência do país, nos onze anos analisados, em relação aos produtos farmacêuticos que já é maior do que a dependência dos farmoquímicos.

Tabela 8 – Saldo comercial dos produtos farmacêuticos - Mundo, 2008 a 2019 (US\$ mil)

Países	Exportações	Importações	Saldo
Venezuela	1.297.777	16.806	1.280.970
Dinamarca	2.311.083	1.668.416	642.666
Colômbia	709.043	72.101	636.942
Panamá	582.805	4.270	578.535
Chile	577.343	4.823	572.520
Demais países com Superávit (142)	4.639.892	2.686.428	1.953.464
Itália	75.058	3.981.588	- 3.906.529
França	260.705	4.568.131	- 4.307.425
Suíça	124.257	8.305.345	- 8.181.087
Alemanha	176.166	13.148.286	- 12.972.120
EUA	1.904.301	14.931.110	- 13.026.808
Demais países com Déficit (14)	972.218	24.280.206	-23.307.988
Saldo Total	13.630.872	73.667.514	- 60.036.860

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

A Tabela 9 apresenta o saldo comercial acumulado de 2008 a 2019 em vacinas do Brasil com o mundo. Destaca-se a participação da República Democrática do Congo como superavitário (US\$ 5.203 mil) de fora do Mercosul. Por outro lado, o país com o qual tem-se o maior saldo deficitário acumulado é a Bélgica (US\$ 3.067.623 mil), seguido por EUA, França, Itália e Índia. O total das relações comerciais internacionais do Brasil de vacinas é deficitária em US\$ 7.671.324 mil.

Tabela 9 – Saldo comercial das vacinas - Mundo, 2008 a 2019 (US\$ mil)

Países	Exportações	Importações	Saldo
Argentina	139.196	-	139.196
Uruguai	14.940	-	14.940
Chile	9.513	-	9.513
Colômbia	5.960	-	5.960
Congo	5.203	-	5.203
Outros (79 ⁸)	38.292	800.125	-761.832
Índia	179	334.635	-334.455

Continua....

8 Desses países, 65 apresentam saldo positivo e 14 apresentam saldo negativo no comércio de vacinas com o Brasil.

Tabela 9 - Continuação

Países	Exportações	Importações	Saldo
Itália	1.383	851.187	-849.803
França	10.630	1.175.759	-1.165.128
EUA	0	1.667.295	-1.667.295
Bélgica	515	3.068.139	-3.067.623
Saldo Total	225.817	7.897.142	-7.671.324

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

3.4. Saldo comercial do Brasil com países do Mercosul estendido

Nessa seção apresentam-se os saldos comerciais com os países membros do Mercosul estendido. A partir da Tabela 10 visualiza-se que o Brasil possui saldo superavitário acumulado no comércio dos produtos farmoquímicos com todos os países pertencentes ao Mercosul estendido, sendo a Colômbia, o Paraguai, o Peru, o Chile e a Venezuela responsáveis por 76,7% do saldo total superavitário de US\$ 391.996 mil.

Destaca-se, porém, que a Argentina é o país com o qual o Brasil transacionou, no período analisado, os maiores montantes monetários, tanto de importações como de exportações, no entanto, em patamares equivalentes e, portanto, gerador de um saldo da balança comercial menor do que o observado para outros países que tiveram montantes de transações menores.

Tabela 10 - Mercosul estendido: saldo comercial em produtos farmoquímicos, 2008 a 2019 (US\$ mil)

Países	Exportações	Importações	Saldo	% Participação
Colômbia	71.055	360	70.695	18,0%
Paraguai	70.421	99	70.322	17,9%
Peru	62.173	9	62.163	15,9%
Chile	56.675	2.201	54.474	13,9%
Venezuela	61.770	18.742	43.027	11,0%
Argentina	262.074	226.871	35.203	9,0%
Equador	30.788	5.296	25.492	6,5%

Continua....

Tabela 10 – Continuação

Países	Exportações	Importações	Saldo	% Participação
Bolívia	25.383	21	25.362	6,5%
Uruguai	36.974	31.729	5.244	1,3%
Guiana	7	0	7	0,0%
Suriname	3	0	3	0,0%
Saldo Total	677.328	285.332	391.996	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

A Tabela 11 apresenta o comércio de produtos farmacêuticos acumulado entre 2008 e 2019. O Brasil também possui saldo superavitário com todos os membros do Mercosul estendido, sendo a Venezuela, a Colômbia e o Chile responsáveis por 69,1% do saldo comercial total.

Tabela 11 – Mercosul estendido: saldo comercial em produtos farmacêuticos, 2008 a 2019 (US\$ mil)

Países	Exportações	Importações	Saldo	% Participação
Venezuela	1.297.777	16.806	1.280.970	35,5%
Colômbia	709.043	72.101	636.942	17,7%
Chile	577.343	4.823	572.520	15,9%
Equador	354.261	5.552	348.708	9,7%
Peru	287.220	8.800	278.420	7,7%
Argentina	1.564.136	1.337.756	226.380	6,3%
Paraguai	153.741	35.126	118.615	3,3%
Uruguai	223.555	148.035	75.520	2,1%
Bolívia	68.124	0	68.124	1,9%
Suriname	74	0	74	0,0%
Guiana	43	0	43	0,0%
Saldo Total	5.235.323	1.629.002	3.606.321	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

Assim como no comércio de produtos farmoquímicos, a Argentina é o país que apresenta o maior montante transacionado, em importações e exportações de produtos farmacêuticos, todavia com uma proximidade em termos monetários entre eles, consequentemente propiciando um saldo superavitário menor do que o observado para a Venezuela, que exporta muito mais do que importa do Brasil (Tabela 11).

A Tabela 12 dispõe o saldo comercial acumulado de vacinas do Brasil com os países do Mercosul estendido no período de 2008 a 2019.

Tabela 12 - Mercosul: saldo comercial em vacinas, 2008 a 2019 (US\$ mil)

Países	Exportações	Importações	Saldo	% Participação
Argentina	139.196	-	139.196	77,5%
Uruguai	14.940	-	14.940	8,3%
Chile	9.513	-	9.513	5,3%
Colômbia	5.960	-	5.960	3,3%
Venezuela	4.062	-	4.062	2,3%
Equador	2.560	-	2.560	1,4%
Peru	1.543	-	1.543	0,9%
Paraguai	916	-	916	0,5%
Bolívia	883	-	883	0,5%
Suriname	38	-	38	0,0%
Guiana	34	-	34	0,0%
Saldo Total	179.650	-	179.650	100,0%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da Comtrade (2021).

Como mostra a Tabela 12, o Brasil realizou apenas exportações de vacinas para os países do Mercosul no período entre 2008 a 2019, não tendo sido observada qualquer importação de vacinas dos países do bloco, tornando assim o comércio de vacinas com os países do Mercosul superavitário. Além disso, no Mercosul, o país que possui maior saldo superavitário é a Argentina que é responsável por 77,5% das exportações de vacinas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão a que se chega com as análises realizadas sobre importação e exportação de produtos farmoquímicos, farmacêuticos e, especificamente, vacinas do Brasil com todos os países é de que esse país apresenta, em todas as análises e períodos observados, uma significativa dependência de países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, o Brasil se apresenta como um importante fornecedor de produtos farmoquímicos, farmacêuticos e vacinas para os países pertencentes ao Mercosul estendido. Esses resultados mostram que desde o estudo, já citado, realizado para o setor farmacêutico em 2000 por Bekerman *et al.* (2000) nada mudou. A integração produtiva continua incipiente e a liberalização do comércio entre os países não foi suficiente para induzi-la. Na época os autores fizeram as seguintes propostas para induzir a integração produtiva: (i) eliminar as assimetrias regulatórias e de propriedade intelectual; (ii) promover acordos de cooperação tecnológica; (iii) avançar com o consumo de genéricos por meio da harmonização dos requisitos para bioequivalência e ampliação da comunicação com médicos e consumidores.

Os achados também indicam a enorme dificuldade que os países latino americanos têm enfrentado para formar alianças políticas capazes de alicerçarem políticas indutoras de integração

produtiva que tornassem o espaço latino americano um espaço capaz de se contrapor a ordem hegemônica global. De 2008 para cá fracassaram os esforços cooperativos entre os países em função de desordem econômicas internas, reflexo das crises internacionais e desalinhamento político entre os países latino americanos.

Parece que passados 21 anos da realização do estudo acima citado, observa-se que as recomendações para uma melhor integração produtiva, continuam ainda válidas e se tornam ainda mais necessárias após a constatação evidente da dependência dos países do Mercosul estendido para suprir suas necessidades de saúde no que toca aos produtos farmoquímicos, farmacêuticos e vacinas. Talvez uma recomendação adicional que se possa fazer seja a importância de ampliar os esforços inovativos dos países no setor com a criação de fundos de financiamento e de infraestruturas tecnológicas de forma cooperada entre eles para uma divisão dos riscos e dos montantes necessários a serem investidos.

Cabe salientar que, um maior aprofundamento e precisão na análise que permitisse a indicação de complementaridades produtivas entre os países do Mercosul estendido não se viabilizou devido a restrita abertura das informações utilizadas. Pesquisas futuras na indústria produtora de produtos farmoquímicos, farmacêuticos e de vacinas poderão ser muito úteis para a definição de diretrizes indutoras da integração produtiva, mas para que ela se torne uma realidade, o alinhamento político entre os países do bloco precisa também se tornar uma realidade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, S.; FLORÊNCIO, L. (2015). Trajetória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações. **IPEA**, Brasília, texto para discussão n. 2125, p.7-47.
- BASTOS, V. D. (2005). Inovação farmacêutica: padrão setorial e perspectivas para o caso brasileiro. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, v. 22, n. , p.271-296.
- BEKERMAN, M.; SIRLIN, P.; CORREA, P.G.; LAENS, S.; OSIMANI, R. (2000). El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico. **BID - INTAL**, Buenos Aires, p. 59-119.
- BOYER, R. (2021). La Covid-19 dans les Amériques: un analyseur et un accélérateur. **Premiers enseignements d’une analyse comparative**. 17 Avril 2021. Disponível em: <<https://www.fmsh.fr/sites/default/files/files/CovidAmeriqueBoyer.pdf>> Acesso em: 09/08/2021.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução nº 16, de 2 de março de 2007**. Aprova Regulamento Técnico para Medicamentos Genéricos. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2007/rdc0016_02_03_2007.html> Acesso em: 09/08/2021.
- COMTRADE. (2021). **UN Comtrade Database**. Disponível em: <http://comtrade.un.org/>. Acesso em: 01 jul. 2021.
- CRQ – Conselho Regional de Química IV Região. (2021). **Farmoquímicos**. Disponível em: <https://crq4.org.br/quimica_viva__farmoquimicos> Acesso em: 18/08/2021.

- HASENCLEVER, L.; PARANHOS, J.; HOLGUIN, T.; MERCADANTE, E.; MIRANDA, C. (2020). As indústrias farmacêutica e de equipamentos médicos frente à pandemia da Covid-19: desafios e propostas para o futuro. In: SANTOS, R. P.; POCHMANN, M. (Org.). **Brasil pós-pandemia: reflexões e propostas**. São Paulo: Alexa Cultural, p. 81-102.
- HIPOLABOR. (2015). **Hipolabor explica: quais as diferenças entre indústrias farmoquímica, química e farmacêutica**. 06 de abril de 2015. Disponível em: <<https://www.hipolabor.com.br/blog/hipolabor-explica-quais-as-diferencas-entre-industrias-farmoquimica-quimica-e-farmaceutica/>> Acesso em: 09/08/2021.
- KORNIS, G. E. M.; BRAGA, M. H.; PAULA, P. A. B. de. (2014). Transformações recentes da indústria farmacêutica: um exame da experiência mundial e brasileira no século XXI. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 24, n. 3, p. 885-908.
- MITIDIERI, T. L.; PIMENTEL, V. P.; BRAGA, C. A.; PIERONI, J. P. (2014). Há espaços competitivos para a indústria farmoquímica brasileira?: reflexões e propostas para políticas públicas. **BNDES Setorial**, 41, p. 43-78. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4286/1/BS%2041%20H%C3%A1%20espa%C3%A7os%20competitivos%20para%20a%20ind%C3%BAstria%20farmoqu%C3%ADmica_P.pdf> Acesso em: 18/08/2021.
- SBIM (org.). (2017). **RDC Anvisa nº 197**. 26 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://sbim.org.br/legislacao/867-rdc-anvisa-n-197-26-de-dezembro-de-2017>> Acesso em: 12 ago. 2021.
- VIEIRA, F. S.; SANTOS, M. A. B. dos. (2020). O setor farmacêutico no Brasil sob as lentes da conta-satélite de saúde. **IPEA**, Brasília/Rio de Janeiro, texto para discussão n. 2615, p. 1-74. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2615.pdf> Acesso em: 09/08/2021.
- VILLELA, A. B.; BRUCH, K. L. (2017). Ensaio sobre as teorias de comércio internacional. In: VIEIRA, A. C. P.; ZILLI, J. C.; BRUCH, K. L. (Org.). **Propriedade intelectual, desenvolvimento e inovação: ambiente institucional e organizações**. Criciúma: EDIUNESC.