

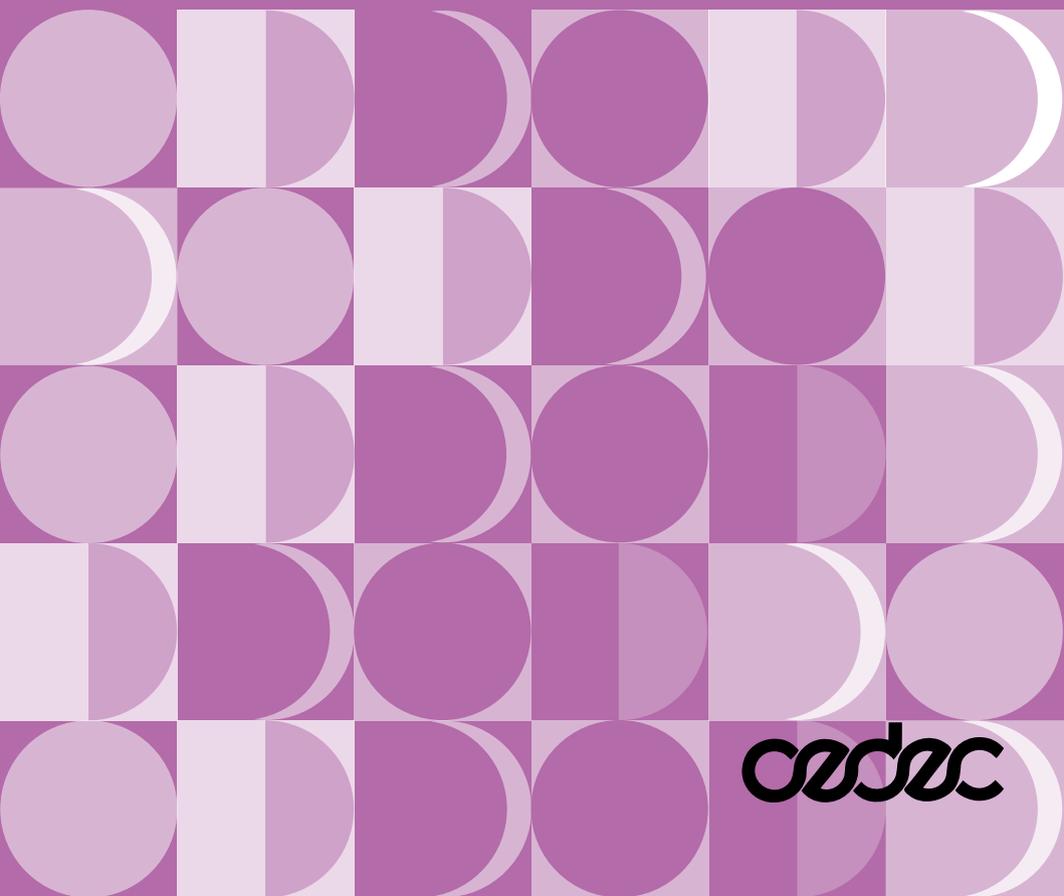
LUA NOVA

revista de cultura e política

2021 | Nº 112

ISSN 0102-6445

30 ANOS DE MERCOSUL



ozdc



SOBRE A REVISTA

Lua Nova tem por objetivo fazer a alta reflexão de temas políticos e culturais, contribuindo assim para elevar o nível intelectual do debate público. Em suas páginas, o leitor encontrará elaboradas incursões nos campos da teoria política (clássica e contemporânea), da teoria social, da análise institucional e da crítica cultural, além de discussões dos assuntos candentes de nosso tempo. Entre seus colaboradores típicos estão intelectuais, docentes e pesquisadores das diversas áreas das ciências humanas, não necessariamente vinculados a instituições acadêmicas.

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no Data Índice; na América Latina no Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, no International Political Science Abstracts e na Redalyc – Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. A versão eletrônica da revista está disponível na SciELO e no portal da Capes.

LUA NOVA

revista de cultura e política

2021 | Nº 112

ISSN 0102-6445

30 ANOS DE MERCOSUL

cebsc

LUA NOVA – REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA

2021

Razão Social: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC

Rua Riachuelo 217 – Sé – Cep: 01007-000 São Paulo, SP

Telefone: (11) 3871.2966 Fax: (11) 3871.2123

E-mail: luanova@cedec.org.br

CNPJ 48.608.251/0001-80- ISSN 0102-6445

Diretoria

Andrei Koerner

Diretor Presidente

Bernardo Ricupero

Diretor Vice-Presidente

Bruno Konder Comparato

Diretor de Publicações

Cecilia Carmem Pontes Rodrigues

Diretora Secretária

Carla Regina Mota Alonso Diéguez

Diretora Tesoureira

Comitê de redação

Bruno Konder Comparato (Unifesp)

Brasílio Sallum Jr. (USP)

Flávia de Campos Melo (PUC-SP)

Pedro Meira Monteiro (Princeton University)

Editor

Prof. Bruno Konder Comparato (Unifesp)

Conselho editorial

Adrian Gurza Lavalle (USP), Álvaro de Vita (USP), Brasília Sallum Jr. (USP), Celi Regina Pinto (UFRGS),
Celina Souza (UFBA), Cicero Araujo (USP), Elide Rugai Bastos (Unicamp), Elisa Reis (UFRJ),
Gonzalo Delamaza (Universidad de Los Lagos), Horácio Gonzalez (Universidad de B. Aires),
John Dunn (University of Cambridge), José Augusto Lindgren Alves (Comitê Assessor do Conselho de
Direitos Humanos das Nações Unidas), Leôncio Martins Rodrigues Netto (Unicamp), Marco Aurélio
Garcia (Unicamp) (*in Memoriam*), Marcos Costa Lima (UFPE), Michel Dobry (Université Paris
I-Sorbonne), Miguel Chaia (PUC-SP), Nadia Urbinati (Columbia University), Newton Bignotto (UFMG),
Paulo Eduardo Elias (USP) (*in Memoriam*), Philip Oxhorn (McGill University), Philippe Schmitter
(European University, Florence), Renato Lessa (IUPERJ), Rossana Rocha Reis (Editora) (USP)
Sebastião Velasco e Cruz (Unicamp), Sergio Costa (Freie Universität Berlin), Tullo Vigevani (UNESP),
Victor Manuel Durand Ponte (UNAM, México), William C. Smith (University of Miami)

Preparação e revisão de texto

Tikinet

Editoreção eletrônica

Sandra Kato | Tikinet

Impressão

Tikinet

O Cedec é um centro de pesquisa e reflexão na área de ciências humanas. É uma associação civil, sem fins lucrativos e econômicos, que reúne intelectuais de diferentes posições teóricas e político-partidárias.

revista

sociologia & antropologia

ENTREVISTA

CAPITALISMO, DEMOCRACIA E E TEORIA SOCIAL EM KARL POLANY: UMA ENTREVISTA COM GARETH DALE

Rodrigo Sábiles Pereira dos Santos e Gustavo Gomes Dato

ARTIGOS

EMBEDDEDNESS AND DISEMBEDDEDNESS IN ECONOMIC SOCIOLOGY IN THREE TIME PERIODS

Cristiano Monteiro and Diaphan Lima

THE UNFINISHED DEVELOPMENT OF THE FRONTIER: A KARL POLANYI READING OF THE CONFLICT BETWEEN THE FORESTRY INDUSTRY, MAPUCHE COMMUNITIES AND THE CHILLEAN STATE

Tomás Undurraga e Felipe Márquez

SOCIETY AGAINST MARKETS. THE COMMODIFICATION OF MONEY AND THE REPUDIATION OF DEBT

Felipe González-López

MERCADOS E PRAÇAS DE MERCADO: KARL POLANYI E O CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Marie France Garcia Perpet

FADRE CÍCERO: RECONCILIAÇÃO E MODERNIDADE

Carlos Alberto Steil

EM BUSCA DE UMA NOVA FORMA DE ENVELHECER: CONTROVÉRSIAS DA MEDICINA ANTI-AGING E MUDANÇAS NA REGULAÇÃO MÉDICA DO ENVELHECIMENTO

Fernando Romagosa

AOS POUCOS: AGENCIANDO PESSOAS, CASAS E RUAS NA PERIFERIA DO RIO DE JANEIRO

Thomas Jacques Cortado

CRISE, EMPREGO E RENDA NA INDÚSTRIA AUTOMOTIVA: OS CASOS DO SUL FLUMINENSE, CAMAÇARI E GRANDE ABC PAULISTA EM PERSPECTIVA COMPARADA

João Assis Dulci

UM VELHO DILEMA? CIVILIZAÇÃO E CULTURA EM HENRIQUE ALEXANDRE JUNOD

Lorenzo Macagno

O GOVERNO ITAMAR E A DEMOCRACIA DE 1966

Brazílio Salim Jr.

REGISTROS DE PESQUISA

DA EDUCAÇÃO AO EMPURRÃO: A PARTICIPAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS EM PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA

Virgine Fernandes

RESENHAS

AUTOAJUDA FINANCEIRA: GOVERNABILIDADE NEOLIBERAL E A PRODUÇÃO DE SUJEITOS

Freedom from work embracing financial self-help in the United States and Argentina. (2017). Daniel Fridman. Stanford: Stanford University Press. Daine da Silveira Leite

SOBRE CAPITALISMO, ESPECULAÇÃO E TEMPO

The time of money. (2018). Lisa Adkins. Stanford, California: Stanford University Press. Ana Beatriz Martins

UM DIÁLOGO INACABADO ENTRE A SOCIOLOGIA E A PSICOLOGIA

Relações entre e diferenças entre a psicologia e a sociologia. (2018). Marcel Mauss. (Org. e ed. Marcia Corsolini, Noemi Pizarroso López e Raquel Weiss. Edição bilingue e crítica. São Paulo: Edusp. Kátia Santa Se Mello

PARA UM PENSAMENTO SOCIAL LATINO-AMERICANO? RETRATOS DA MEMORIALÍSTICA LATINO-AMERICANA

Retratos latino-americanos: A recordação letuada de intelectuais e artistas do século XX (2018). Marcel Mauss (Org. e ed. Marcia Corsolini, Noemi Pizarroso López e Raquel Weiss (2019). Sergio Sobal e Jorge Myers (Org.) São Paulo: Edições Sesc São Paulo. Carmen Pellegrino

VOLUME II NÚMERO I
JANEIRO-ABRIL DE 2021
QUADRIMESTRAL
ISSN 2238-3875



Sociologia & Antropologia
Revista do PPGSA
Programa de Pós-Graduação
em Sociologia e Antropologia/UFRJ
Lgo. do São Francisco de Paula, 1, sala 420
20051-070 Rio de Janeiro RJ
T/fax +55 (21) 2124-8965 ramal 215
revistappgsa@gmail.com
sociologiaeantropologia.com.br
revistappgsa.ufrj.br
sociole.br/want

O **Cedec** agradece a

Andrei Koerner

Bernardo Ricupero

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Maria Rita Loureiro

Raquel Kritsch

Ricardo Sennes

peelo apoio e contribuição recebidos na Campanha da
Lua Nova.



O MERCOSUL E O ETERNO RETORNO

Com a assinatura do Tratado de Assunção, que instituiu o Mercosul em 26 de março de 1991, anunciava-se uma era de grande prosperidade econômica para os quatro países signatários que, apesar de vizinhos, até então eram mais rivais do que parceiros econômicos. Apesar do clima otimista devido à então recente transição dos regimes autoritários da região para a democracia, um obstáculo considerável a ser enfrentado parecia ser a rivalidade histórica entre brasileiros e argentinos. Um comentário do senador Pedro Simon (PMDB/RS) naquele mesmo ano revelava o grande caminho a ser percorrido para a desejada integração regional:

“Os dois países se davam tão mal no passado que nós fizemos no Rio Grande do Sul uma estrada de ferro com bitola estreita, diferente da bitola larga da Argentina, só para dificultar uma possível invasão do Brasil pelos argentinos. Havia coisas dessa natureza.” (Westin, 2021)

Passadas três décadas daquele acordo histórico, que projetava tantos sonhos para o futuro, o balanço não é muito animador e um promissor acordo de livre mercado entre o Mercosul e a União Europeia (UE) pena em sair do papel devido a divergências sobre a questão ambiental e a má vontade do atual governo federal em combater o desmatamento na Amazônia. “É preciso pôr fim ao acordo de livre comércio com o Mercosul, que é a encarnação de uma globalização do desmatamento, dos alimentos pobres em nutrientes, do sofrimento dos animais, do desaparecimento dos campos e da dependência alimentar”, afirmou recentemente Yannick Jadot, deputado dos partidos verdes no parlamento europeu, na esteira do desentendimento entre os presidentes do Brasil e da França sobre as prioridades ambientais e a consequente inviabilização do acordo entre o Mercosul e a União Europeia (Le Monde, 2021, p. 31).

Os artigos publicados na imprensa por ocasião do aniversário de trinta anos do Mercosul são bastante pessimistas para o futuro do bloco. Para Andres Malamud, um estudioso da integração regional na América Latina, “o Mercosul se afunda na irrelevância. A sua institucionalidade aumentou, mas isto não produziu progressos na luta contra a pobreza ou na criação de emprego” (Sica e Malamud, 2021). As possibilidades para a recuperação do bloco não são animadoras. Na revista *The Economist*, a pergunta é se o Mercosul ainda pode reverter décadas de recuos, pois:

no dia 26 de março, quando os atuais presidentes do grupo celebrarem o 30º aniversário do Mercosul, não haverá muito para celebrar para além da sua mera sobrevivência. Uma primeira década de rápidos progressos na integração foi seguida de mais duas de recuos e protecionismo. O comércio interno no bloco atingiu o seu auge como parte do comércio total dos seus membros, com 25% em 1997. Hoje esse número é de apenas 14%. É verdade que o comércio global dos membros se expandiu grandemente, mas a maior parte desse crescimento verificou-se na exportação de mercadorias para a Ásia. (The Economist, 2021)

A bem da verdade, se levarmos em conta apenas os resultados econômicos, o Mercosul se revela um enorme fracasso:

Qualquer mente curiosa que queira saber quais são as economias mais fechadas do mundo só tem de consultar os Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. Aí verá que, em 2019, liderando o ranking, além do Sudão, da América de Trump e da Etiópia, estão o Brasil e a Argentina. Os dois países sul-americanos são as únicas duas economias que têm estado ininterruptamente nestas posições desde 1960, um fato que prova que o seu apoio

moderado a políticas comerciais abertas transcende os seus ciclos políticos muito convulsivos. (Ruiz, 2021)

Para compreender as razões desses diagnósticos e fazer um balanço dessa grande aventura de integração regional por meio de um mercado comum do Sul, apresentamos aqui o dossiê sobre os trinta anos do Mercosul, coordenado por Karina L. Pasquariello Mariano e Roberto Goulart Menezes.

O dossiê se inicia com o artigo “O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos”, no qual Marcelo Passini, Haroldo Ramanzini Jr. e Tullo Vigevani analisam o Mercosul na política externa brasileira no período de 1991 a 2021 e argumentam que há uma trajetória de gradual perda de centralidade do bloco para a política externa brasileira e de redução nos níveis de intercâmbio comercial. Para estes autores, o declínio da prioridade do bloco para o Brasil, observado nos governos Temer e Bolsonaro, não pode ser considerado fato desenraizado de problemas que já se manifestavam nos governos anteriores, em verdade, desde 1995, ainda que com diferentes características.

No segundo texto, “O auge e crise do “novo Mercosul” do período post-hegemônico (2003-2016)”, José Briceño-Ruiz analisa o período pós-hegemônico do Mercosul, que vai de 2003 a 2015.

Em seguida, Detlef Nolte e Clarissa Correa Neto Ribeiro recuperam, no artigo “Mercosur and the EU: the false mirror”, a longa história do acordo de livre comércio com a União Europeia e explicam por que as negociações entre a UE e o Mercosul avançaram tão lentamente e encontraram tantos obstáculos.

No quarto artigo, “El Mercosur como instrumento de inserción internacional argentina bajo un doble fuego: entre los poderes tradicionales y el ascenso de China”, Alejandro Simonoff afirma que o Mercosul tem sido um

instrumento de sucesso para a estratégia de inserção da Argentina no mundo.

No texto seguinte, “Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração”, Karina L. Pasquariello Mariano e Roberto Goulart Menezes discutem como a tensão entre os defensores de um Mercosul mais aprofundado e de um Mercosul meramente comercial afetou a institucionalidade desse processo ao longo do tempo, assim como suscitou crises e relançamentos. Seu argumento é que a não construção de um consenso sobre qual o significado da cooperação no Mercosul e os seus objetivos, propiciou uma institucionalidade frágil e suscetível a retrocessos no processo de integração.

No sexto artigo, “Uruguay como Estado pequeno en el Mercosur (1991-2020): una lectura desde la autonomía regional”, Camilo López Burian e María Cecilia Míguez trazem a experiência uruguaia sobre o Mercosul e destacam a importância da busca pela autonomia para a negociação com os outros membros do bloco.

Em seguida, Regiane Nitsch Bressan, Bruno Theodoro Luciano e Alexandre Fuccille mostram em “Para além do comércio: Mercosul, democracia e segurança regional” de que maneira o bloco contribuiu, desde sua formação, para a estabilidade democrática e a promoção da paz na região.

Por fim, o dossiê se encerra com o artigo “Paradigms, Institutional Changes and Policy Dismantling in the Mercosur Specialized Meeting on Family Farming”, no qual Cátia Grisa e Paulo Niederle analisam o desmantelamento da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf), fórum do Mercosul responsável por propor políticas públicas para a agricultura familiar.

Este número de Lua Nova inclui ainda um último artigo avulso, “Análise comparada das estratégias organizativas dos lobbies no processo Constituinte de 1987-88”, no qual Lucas Costa compara as distintas estratégias organizativas

dos grupos de interesse nas áreas da Educação, Saúde e Trabalho durante o processo constituinte brasileiro de 1987-88. Embora o texto não faça parte do dossiê sobre os trinta anos do Mercosul, ele recupera o clima e o contexto de entusiasmo democrático no qual foi gestada a aproximação do Brasil com seus vizinhos do cone sul.

Todos os nove artigos foram enviados por seus autores ao sistema de submissão da SciELO e receberam uma avaliação positiva dos nossos pareceristas, aos quais muito agradecemos.

Bibliografia

- JADOT, Yannick. 2021. Les régimes autoritaires ne comprennent que le rapport de force: il nous faut présenter un front uni. *Le Monde*, p. 31, 15 abr. 2021.
- WESTIN, Ricardo. 2021. Há 30 anos, criação do Mercosul pôs fim às tensões históricas entre Brasil e Argentina. *Arquivo S*, 5 mar. 2021.
- SICA, Dante; MALAMUD, Andrés. 2021. El Mercosur se hunde en la irrelevância. *La Nacion*, 25 de marzo de 2021.
- THE ECONOMIST. 2021. Can Mercosur reverse decades of backsliding? The South American trade group marks an unhappy 30th birthday. *The Economist*, 27 mar. 2021.
- RUIZ, José Juan. 2021. Mercosur y el eterno retorno. *El País*, 4 abr. 2021.

Bruno Konder Comparato^a

^aProfessor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Guarulhos, SP, Brasil. E-mail: bruno.comparato@unifesp.br

Orcid: 0000-0001-9356-0362

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-007011/112>

SUMÁRIO

DOSSIÊ - 30 ANOS DE MERCOSUL

- 15 O BRASIL E O MERCOSUL: ATORES DOMÉSTICOS E OSCILAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA NOS ÚLTIMOS 30 ANOS**
Marcelo Passini Mariano, Haroldo Ramanzini Júnior e Tullo Vigevani
- 55 O AUGE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÓNICO (2003-2016)**
José Briceño-Ruiz
- 87 MERCOSUR AND THE EU: THE FALSE MIRROR**
Detlef Nolte e Clarissa Correa Neto Ribeiro
- 123 MERCOSUR COMO POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y SUS DESAFÍOS ACTUALES**
Alejandro Simonoff
- 147 TRÊS DÉCADAS DE MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADE ESTATAL E BAIXA INTENSIDADE DA INTEGRAÇÃO**
Karina L. Pasquariello Mariano e Roberto Goulart Menezes
- 181 URUGUAY COMO ESTADO PEQUENO EN EL MERCOSUR (1991-2020): UNA LECTURA DESDE LA AUTONOMÍA REGIONAL**
Camilo López Burian e María Cecilia Míguez
- 217 PARA ALÉM DO COMÉRCIO: MERCOSUL, DEMOCRACIA E SEGURANÇA REGIONAL**
Alexandre Fuccille, Bruno Theodoro Luciano e Regiane Nitsch Bressan

- 251 PARADIGMS, INSTITUTIONAL CHANGES AND POLICY
DISMANTLING IN THE MERCOSUR SPECIALIZED
MEETING OF FAMILY FARMING**
Catia Grisa e Paulo Andre Niederle

ARTIGO

- 283 ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS
ORGANIZATIVAS DOS LOBBIES NO PROCESSO
CONSTITUINTE DE 1987-88**
Lucas Costa

- 319 RESUMOS/ABSTRACTS**



O BRASIL E O MERCOSUL: ATORES DOMÉSTICOS E OSCILAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA NOS ÚLTIMOS 30 ANOS

Marcelo Passini Mariano^a

^a*Professor de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (UNESP).
Franca, SP, Brasil. E-mail: marcelopmariano@gmail.com*

Orcid: 0000-0002-1159-2537

Haroldo Ramanzini Júnior^b

^b*Professor Associado do Instituto de Economia e Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Uberlândia, MG, Brasil.*

E-mail: hramanzinijunior@gmail.com

Orcid: 0000-0001-7105-6237

Tullo Vigevani^c

^c*Professor de Ciência Política e Relações Internacionais da
Universidade Estadual Paulista (UNESP). Marília, SP, Brasil. E-mail: vigevanit@uol.com.br*

Orcid: 0000-0001-6698-8291

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-015054/112>

Introdução¹

O objetivo deste artigo é analisar o papel do Mercosul na política externa brasileira e a importância comercial do bloco para o Brasil no período de 1991 a 2021. O bloco completa trinta anos demonstrando importante capacidade de resiliência, apesar do contexto de menor engajamento dos países, dos efeitos acumulados das sucessivas crises políticas

¹ Agradecemos o apoio de André Mellini na coleta e sistematização dos dados de comércio utilizados neste texto.

e comerciais e da diminuição da interdependência econômica. O contexto global dos anos 2020 – de acirramento das disputas geopolíticas entre Estados Unidos e China, de dificuldades para a cooperação multilateral e de fortalecimento de forças políticas conservadoras em diferentes países do mundo – traz novos desafios para os processos que buscam a integração regional, e para o Mercosul, em particular, alguns totalmente imprevisíveis quando da formação do bloco, em 1991. Nesse contexto, a limitada estrutura institucional para fazer frente aos desafios estimula dúvidas quanto ao futuro do Mercosul.

16 Este artigo tem como principal argumento a existência de uma trajetória de gradual perda de centralidade do bloco para a política externa brasileira e de redução nos níveis de intercâmbio comercial. Esse importante declínio tem origem principalmente nas atitudes de parte das elites² e de grupos de interesse que contribuem para os mecanismos de decisão do Estado. Assim, o declínio da prioridade do bloco para o Brasil, observado nos governos Temer e Bolsonaro (Vadell e Giaccaglia, 2020), não deve ser visto como fato desenraizado de problemas que já se manifestavam nos governos anteriores, em verdade desde 1995, ainda que com diferentes características. Nestes trinta anos, as elites empresariais e políticas brasileiras não mantiveram o mesmo interesse pela integração. A situação de forte instabilidade que levou ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e se seguiu nos governos Temer e Bolsonaro contribuiu para aprofundar ainda mais a crise do bloco, realimentada por um novo contexto em que o enfraquecimento da capacidade centrípeta do Mercosul liga-se a uma onda hemisférica que resultou no rebaixamento dos objetivos de autonomia.

² Consideramos neste artigo o conceito de elite desenvolvido por Dahl (1958, p. 464): “A ruling elite, then, is a controlling group less than a majority in size that is not a pure artifact of democratic rules. It is a minority of individuals whose preferences regularly prevail in cases of differences in preference on key political issues”.

Ressalta-se que, numa perspectiva histórica, a autonomia é objetivo de qualquer Estado-nação e suas características se adaptam ao longo do tempo: “As expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder” (Fonseca Júnior, 1998, p. 361). O conceito admite diferentes abordagens segundo a configuração de um determinado período histórico, bem como das visões de mundo da população e das elites. No caso do Brasil, na maior parte do tempo o Mercosul não foi visto como limitador de sua autonomia – ao contrário, o compartilhamento de interesses aumentaria as capacidades externas. A ideia de autonomia na segunda metade dos anos 1980, e ainda para uma parte da sociedade e da alta burocracia do Estado nos anos 1990 e até o final do governo Lula, significou autonomia em relação ao mundo exterior, capacidade de decisão diante dos centros de poder internacional, viabilizando ao Brasil determinar suas escolhas.

No entanto, as transformações do sistema internacional no início dos anos 2000 e seu impacto na percepção das elites a respeito do papel que o Brasil deveria desempenhar no mundo não foram suficientemente absorvidas como incentivos sistêmicos para o aprofundamento da integração regional. Trata-se de dificuldade do Estado e das elites políticas em visualizar o âmbito regional como uma instância apta a efetivamente promover seus interesses, sejam econômicos ou políticos. Por isso, as posturas dos que encabeçavam o Estado brasileiro em relação à integração, ao menos até 2016, foram pautadas por um real interesse, mas esse interesse vinculou-se, também, ao objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais.

É importante ter em conta que, desde 1985, a integração no Cone Sul conviveu com diferentes ambientes externos, evoluindo de tentativas desenvolvimentistas (1985-1988) para formas de regionalismo aberto (1989-2002), inseridas num clima internacional de regimes liberais. Em seguida,

com a presença de governos desenvolvimentistas e distributivistas (2003-2015), no período chamado pós-hegemônico (Riggiozzi e Tussie, 2012), os países buscaram fortalecer as diferentes instâncias de integração, cooperação e articulação regional, buscando consolidar o multilateralismo sem voltar ao protecionismo. A partir de 2016, o governo Mauricio Macri na Argentina e o *impeachment* de Rousseff fortaleceram os movimentos contrários à integração, particularmente no Brasil. Esta tendência se intensificou a níveis previamente inimagináveis com a administração de Jair Bolsonaro a partir de 2019.

Assim, analisaremos neste artigo os elementos de continuidade e de mudança no comportamento brasileiro – do governo, de empresários e da sociedade civil – em relação ao Mercosul e à integração, bem como o impacto das transformações do cenário mundial e do comércio exterior nas posturas desses atores. Abordaremos não apenas as transformações econômicas, mas também as consequências do enfraquecimento político do multilateralismo e da acentuação das tensões político-econômico-estratégicas. Nesta trajetória, as atitudes das elites brasileiras se combinaram com as mudanças objetivas ocorridas no cenário econômico e político mundial desde o fim dos anos 1980 até 2021.

Uma dessas mudanças do cenário externo foi o crescimento da economia mundial, de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China, que levou setores empresariais e grupos importantes no governo a reorientar o foco de seus interesses (Paikin e Dulcich, 2017). Ainda que mantida a ênfase política na integração, ela teve seu significado proporcionalmente reduzido. O aumento do preço das *commodities*, inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro nos primeiros anos do século XXI colaboraram para o aumento das exportações não só do Brasil, mas também dos outros países da região. Ainda que não tenha contribuído para o esforço de

complementaridade produtiva e comercial regional, o bom momento internacional foi importante para que os países mantivessem suas economias razoavelmente estáveis.

A recessão nos países centrais, fruto da crise de 2008, poderia sugerir um novo ciclo favorável à integração na América do Sul exatamente pela contração dos mercados dos países centrais e pela existência de fortes convergências entre as lideranças políticas dos principais países da região no período pós-hegemônico. Contudo, a crise internacional desencadeada pela falência do Lehman Brothers começa a ser superada já em 2010, com o crescimento ininterrupto das economias norte-americana e chinesa, que perdurou até a pandemia de covid-19.

Com isso, observa-se um traço geral: ao não existirem forças econômicas internas nos países do Mercosul decididamente favoráveis à integração econômica, o contexto internacional, seja de crise (crise de 2008, pandemia de 2020), seja de crescimento (como a primeira década dos anos 2000 até aproximadamente 2013), não trabalhou a favor da integração regional e da integração produtiva.

Partimos da hipótese de que as transformações do cenário mundial e do comércio exterior do país influenciaram fortemente as posturas do Brasil em relação ao Mercosul. A crise financeira e econômica internacional, desencadeada a partir do segundo semestre de 2008, pareceu, até 2016, não alterar a tendência de busca por fortalecer o papel do país no mundo. O Brasil, mesmo nas situações em que houve efetivo interesse pela integração, o que se deu desde 1985, talvez desde o Acordo Tripartite de 1979, também nos governos Cardoso, Lula e Rousseff, não desenvolveu capacidades de agência para impulsionar decisivamente o processo, em função de interesses contraditórios de parte importante das elites e das fragilidades estruturais do país, em particular a forma de inserção no sistema econômico e político internacional. O fato de os países do Mercosul se inserirem na

economia mundial de forma semelhante, como exportadores de produtos primários e *commodities*, e terem baixos níveis de poupança interna, sendo, portanto, dependentes de financiamento e da tecnologia externa, torna-os vulneráveis às oscilações dos preços internacionais de *commodities* e subordinados a dinâmicas extrarregionais (Krapohl, 2020; Ramanzini Júnior e Luciano, 2020). No caso do Brasil no Mercosul, a baixa disposição de agência desenvolvida nestes trinta anos perpetuou essa vulnerabilidade. Do mesmo modo, como veremos nas seções seguintes, as dificuldades para ampliar a interdependência econômica regional trouxeram desafios adicionais para a integração, particularmente no que se refere ao engajamento das elites econômicas.

20 A arquitetura do Mercosul, tal como construída em 1991 e em 1994 e válida, ao menos formalmente, até hoje (2021), pareceu atender aos interesses das elites brasileiras. Esse formato de integração foi adequado para dar a sustentação considerada possível, ou a liberdade desejada, às ações internacionais do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com os Estados Unidos e com a União Europeia e nos G20 financeiro e comercial. Esse formato possibilitou ao país ter relativa independência diante dos constrangimentos de uma União Alfandegária em pleno funcionamento apoiada em maiores níveis de institucionalização (Lima, 2018). Vista em retrospecto, pode-se afirmar que esta perspectiva enfraqueceu a integração, permitindo que o papel centrípeto dos Estados Unidos voltasse a pesar significativamente (Kacowicz, 2016). Do ponto de vista econômico, o da China também.

Conceitualmente, este artigo está em consonância com o argumento de Mattli (1999a) sobre as principais fragilidades das abordagens teóricas que tratam dos fenômenos de integração regional. De um lado, as principais abordagens das relações internacionais sobre integração regional (Haas, 1958; Moravcsik, 1995; Schmitter, 1970, 2010) contemplam

parcialmente as dinâmicas econômico-comerciais, assim como as abordagens econômicas que tratam da integração de mercados não incorporam adequadamente os aspectos político-institucionais envolvidos. Segundo Mattli (1999a, p. 8, tradução nossa),

uma análise da integração de mercado que negligencia a incorporação dos elementos institucionais corre o risco de ser vazia. A integração de mercado ocorre em um ambiente institucional específico. Também traz consigo implicações institucionais que, por sua vez, afetam o curso da integração de mercado. Um relato de integração que busca abordar os aspectos dinâmicos do fenômeno deve considerar a relação recíproca entre fatores econômicos e político-institucionais.

Sem ter a pretensão de resolver este problema teórico, o presente artigo mantém o foco sobre o Brasil para entender o seu papel como principal membro do Mercosul, analisando os fatores políticos e institucionais sem desconsiderar o papel fundamental da integração comercial. Da mesma forma que nas principais abordagens sobre integração regional, o artigo admite a importância das elites e procura incorporar os conceitos de *paymaster* e de demanda por integração de Walter Mattli (1999a, 1999b). Busca-se assim compreender a dinâmica do bloco nestes trinta anos, lembrando que o papel das elites na política brasileira é amplamente amparado por autores como Florestan Fernandes (1987) ou Raymundo Faoro (1975). Sem aqui discuti-los, lembramos sua importância para situar o debate sobre as elites e seu papel.

Tendo em conta os aspectos mencionados, na seção seguinte discutiremos os elementos de continuidade e de mudança da política externa brasileira em relação ao Mercosul, e também as persistentes dificuldades para construir a capacidade de agência para a integração regional.

Na terceira seção, analisaremos os aspectos comerciais da integração, as mudanças verificadas no comércio exterior brasileiro e suas consequências para o bloco. Por fim, nas considerações finais retomaremos os principais aspectos discutidos e sinalizaremos os novos desafios que a integração tem enfrentado desde 2019.

A trajetória da política externa brasileira, as dificuldades estruturais e o (des)encontro com a Argentina e o Mercosul

22 A partir da década de 1980, no bojo da crise da dívida externa, da alta inflação, da estagnação econômica e da mudança de regime político, acentuou-se o debate em parte das elites brasileiras no sentido de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país. Ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais. O caminho encontrado pelos formuladores da política externa brasileira para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de maior participação em organizações e regimes internacionais e a adoção de iniciativas visando a integração regional (Fonseca Júnior, 1998).

No início dos anos 1990, a atuação internacional do Brasil foi redirecionada buscando fortalecer sua posição diante dos novos desafios, particularmente aqueles definidos pela tendência à formação de blocos regionais, efetivando uma estratégia presente desde a segunda metade dos anos 1980. Desde seu surgimento, o Mercosul foi considerado base da estratégia de inserção internacional do Brasil. Apesar disso, desde 1991 há uma permanente tensão entre as necessidades estruturais da integração e as atitudes e posições de importantes atores sociais e governamentais do Brasil. Neste sentido, com o objetivo de evitar a adesão a arranjos que pudessem limitar as futuras opções do país,

houve convergência, ainda que baseada em motivações diferentes, entre setores ligados à perspectiva nacional-desenvolvimentista e aqueles ligados à tradição liberal (Barbosa, 1996; Guimarães, 2006). Entre 1991 e 2020, essa convergência teve um impacto direto nas posições brasileiras em relação à integração.

No momento da aproximação Brasil-Argentina, em meados dos anos 1980, houve uma superposição entre a ideia da integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia presentes na política externa brasileira. Para o Brasil, o interesse nacional estaria contemplado em um processo de integração abrangente, incorporando visões do empresário nacional e também de grupos multinacionais, especialmente do setor automotivo (Vigevani e Veiga, 1997). Nesse contexto, o regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional do Brasil. A percepção do risco de isolamento como consequência do fim da Guerra Fria (Moreira, 1989) e o reconhecimento de que as debilidades internas dos países enfraqueceriam suas posições externas foram importantes para o processo de integração Brasil-Argentina e, posteriormente, para a inclusão do Paraguai e do Uruguai. Contudo, essa superposição entre a integração regional, a aliança com Argentina e as orientações internacionais autonomistas e universalistas foi se diluindo com o passar dos anos.

Em meados dos anos 1980, quando a política brasileira empreendeu o caminho do estreitamento das relações com a Argentina, a ideia do universalismo não foi abandonada, mas ganhou novo significado. Houve a tentativa de entrelaçar interesse nacional com interesse regional do Cone Sul.

A aliança estratégica Argentina-Brasil foi assinada pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem em abril de 1997 (Gonçalves e Lyrio, 2003). As crises econômicas nas relações intra-Mercosul, determinadas pela

desvalorização não negociada do real em 1999 e o fim da paridade peso-dólar na Argentina em 2001, ainda que determinadas por graves crises financeiras e políticas internas, foram abalos significativos e dão início a desconfiças que perduraram ao longo dos anos (Camargo, 2006; Gazzola, 2017). Como veremos na seção seguinte, as relações econômicas entre Brasil e Argentina continuam suficientemente importantes ao longo do tempo, mesmo no período Temer e também na conturbada administração Bolsonaro, mas passaram a ser vistas cada vez mais como tendo menor peso relativo. Ministros e chefes de Estado no Brasil foram progressivamente diminuindo seu significado.

Uma questão relevante quando analisamos o Mercosul e a política externa brasileira é considerar que se trata de um processo de integração regional que envolve quatro países com características significativamente distintas, embora todos sejam países em desenvolvimento.

24 Como podemos observar na Tabela 1, o Brasil é o país que, de longe, tem a maior dimensão territorial, e o mesmo ocorre em relação à população e à economia. Porém, se observarmos os indicadores de desenvolvimento humano e de produto interno bruto (PIB)/paridade de poder de compra (PPC), Uruguai e Argentina são países que, nessa perspectiva, são mais ricos do que o Brasil. Isso coloca uma situação estrutural bastante delicada para o Mercosul, pois há dificuldades de corresponder às expectativas que os países vizinhos manifestam em relação ao Brasil, no sentido de pagar ao menos em parte os custos da integração e contribuir para o desenvolvimento dos outros membros do bloco.

No esquema analítico desenvolvido por Walter Mattli (1999b), para que um processo de integração regional seja bem-sucedido é necessário que o bloco apresente algumas condições. Para esse autor, uma importante condição é que “um Estado-membro dominante de um agrupamento

regional deveria ser capaz e querer assumir o papel de *paymaster* regional, aliviando as tensões distributivas e, assim, suavizando o caminho da integração” (Mattli, 1999b, p. 170, tradução nossa).

Diante dos dados da Tabela 1, podemos verificar que a capacidade do Brasil para desempenhar este papel possui limitações estruturais, em razão de suas características sociais e econômicas.

No entanto, o conceito de *paymaster* não se refere apenas às capacidades do principal Estado do bloco, mas também à sua disposição em assumir o papel esperado. Assim, a disposição em arcar com os custos da integração também possui limitações estruturais, pois a desigualdade social e as diferenças regionais características do Brasil dificultam as ações dos governos nesse sentido, mesmo que o público brasileiro pouco discorde de o país ajudar os países menos desenvolvidos da América do Sul, não ultrapassando os 20,1% dos entrevistados em levantamento realizado em 2014 (Almeida *et al.*, 2017). No entanto, justificar o direcionamento de recursos para os países do Mercosul é uma questão muito sensível, já que os indicadores econômicos e sociais desses mesmos países estão mais bem posicionados, com exceção do Paraguai. Na mesma linha, Hummel e Lohaus (2012, p. 17, tradução nossa) afirmam: “baixo PIB *per capita*, alto índice de pobreza e enorme desigualdade no Brasil fornecem bons argumentos contra as transferências para os vizinhos mais abastados na Argentina e no Uruguai”.

Em outros termos, a expectativa de o Brasil ser um *paymaster* (Mariano, 2015; Mattli, 1999b) regional é frequentemente frustrada. Em diversas ocasiões, essa condição potencial de *paymaster* se reflete na vontade política concentrada nos presidentes e na estratégia de realizar concessões pontuais em momentos críticos como forma de compensar as dificuldades estruturais e a baixa disposição nacional em criar políticas regionais efetivas de compensação das

assimetrias entre os países. Isso explica, em parte, a forte resiliência do bloco diante das frequentes situações de crises políticas e econômicas que marcam a história da região. Hummel e Lohaus (2012, pp. 24-25, tradução nossa) argumentam ainda

26

que o Mercosul tem se mostrado mais bem-sucedido do que as teorias convencionais sobre integração regional nos levam a crer, mas apresenta certas particularidades, como seu desenho institucional muito limitado e um histórico problemático no que diz respeito à implementação interna das decisões regionais. O papel dominante dos presidentes, especialmente os da Argentina e do Brasil, e os baixos níveis de interdependência econômica ajudam a compreender esses resultados. Parece que foram as iniciativas presidenciais que permitiram que a organização regional se formasse, apesar das condições econômicas adversas, e continuasse durante grandes crises. Estes últimos também foram mitigados pelo terceiro tipo de liderança regional, o papel dos estados dominantes como *paymasters*. Mais do que por meio de fundos regionais, o Brasil parece cumprir esse dever indiretamente, fazendo concessões políticas contra seus interesses econômicos em situações críticas.

Os dados da Tabela 1, mostrando de forma expressiva as radicais diferenças entre os PIBs nacionais e o PIB PPC, isto é, entre o peso da economia de cada país e o nível de vida dos cidadãos, ajuda a explicar o impulso baixo para o *spillover*,³ sobretudo no Brasil.

³ O conceito de *spillover* foi desenvolvido por Ernst B. Haas (1958) para compreender os processos de integração regional, no qual a integração de um setor tende a se espalhar para outros, sendo acompanhada de uma mudança de comportamento dos governos e de grupos domésticos no sentido de estabelecer novas lealdades em relação às instituições regionais em construção.

Tabela 1
Informações geográficas, sociais, demográficas e
econômicas entre os membros do Mercosul em 2018

País	Área (km ²)	IDH (#189)	População (milhões)	PIB Nominal (bilhões de USD)
Argentina	2,780,400	0.83 (#48)	44.560	519.49
Brasil	8,515,770	0.761 (#79)	208.495	1867.82
Paraguai	406,752	0.724 (#98)	7.053	41.85
Uruguai	176,215	0.808 (#57)	3.506	59.65

País	PIB PPC (bilhões de USD)	PIB Nominal PC (USD correntes)	PIB PPC PC (USD internacionais)
Argentina	915.75	11,658.22	20,551.04
Brasil	3,366.38	8,958.58	16,146.09
Paraguai	94.51	5,934.18	13,399.77
Uruguai	81.19	17,014.13	23,157.97

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano; PIB: produto interno bruto; USD: dólar americano; PPC: paridade de poder de compra; PC: per capita.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da CIA (2021), do PNUD (2020) e do FMI (2019).

27

O tema do desenvolvimento no âmbito integracionista perdeu parte da importância na década de 1990, em virtude de resistências corporativas e sub-regionais domésticas no tocante ao aprofundamento do Mercosul, mesmo que os compromissos assumidos com a integração tenham sido mantidos pelos governos do período. Com a desvalorização do real em 1999 e a posterior recessão argentina em 2001, o Mercosul evidenciou uma crise cujos desdobramentos não foram claros de imediato. Além dos elementos conjunturais, que se expressaram por seguidos contenciosos comerciais e políticos, e da ausência de mecanismos institucionais regionais que buscassem garantir a dinâmica da integração, questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos e a valores enraizados nos Estados e nas sociedades, devem também ser consideradas na busca de explicações consistentes.

A partir de 1996/1997 se conjugaram problemas comerciais específicos e significativos desentendimentos sobre a inserção internacional do país. Ganha peso a percepção de que o Mercosul estreitaria a capacidade universalista do Brasil em setores da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, da Confederação Nacional da Indústria, das entidades representativas do *agribusiness*, entre altos funcionários do governo e também na imprensa. Naquele momento, colaboraram para a inflexão do papel da integração o aparente avanço das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), as negociações para o início de uma nova rodada de negociações na OMC concretizadas com a Conferência de Doha em novembro de 2001 e o começo da discussão sobre o papel dos grandes países não centrais, que se fortaleceu anos depois e ganharia o nome de Bric (Brasil, Rússia, Índia e China).⁴ Todas essas negociações ou orientações não deveriam necessariamente enfraquecer o Mercosul, mas isso acabou acontecendo, pois a ideia da integração não estava assimilada com a devida profundidade pelo conjunto das elites brasileiras. Ainda assim, em 2005, o diplomata brasileiro Alessandro Candéas (2005, p. 33) afirmava que:

a intensificação dos laços sociais e culturais em todos os níveis permitirão “internalizar” uma cultura de amizade e construir a “sociedade estratégica”, suplantando os resquícios de rivalidade e equilíbrio de poder. Segundo pesquisa realizada por Mora y Araújo [...], há disposição extremamente favorável para tanto na sociedade argentina. As conclusões da sondagem de opinião são eloqüentes: o Brasil é o país com quem a Argentina mais deveria estreitar vínculos (36 %), superando Europa, Estados Unidos e Ásia.

⁴ Em 2011, a África do Sul é incluída no grupo e o acrônimo ganha um “S”, transformando-se em Brics.

O crescimento das oportunidades extrarregionais e a menor propensão das elites em fortalecer o Mercosul acabou por reduzir o que Mattli (1999a) chama de “demanda por integração”, que ocorre quando as transações intrarregionais aumentam e são estimuladas por uma lógica de ganhos econômicos que se alimenta da economia de escala, do desenvolvimento tecnológico e das vantagens competitivas regionais. Como consequência, ampliam-se custos variados advindos dos problemas que naturalmente surgem quando as transações aumentam, como conflitos comerciais ou instabilidade doméstica nos países participantes. Como resultado, cresce a demanda por uma maior estrutura de governança, principalmente por parte dos agentes econômicos, como forma de diminuir a instabilidade decorrente da maior interdependência econômica.

Para que isso ocorra, é preciso que as expectativas estejam predominantemente voltadas para o aprofundamento da integração regional. Não foi isso o que se viu no caso do Mercosul na década de 2000, pois as mudanças no sistema internacional contribuíram para o fortalecimento das percepções positivas em relação às oportunidades extrabloco. O interesse de parte da sociedade brasileira pelo Mercosul e seu possível aprofundamento foi reduzido, tornando-se em alguns casos abertamente contrário a ele. Lembremos, como exemplo, que o encontro realizado em novembro de 2004 – que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Associação Brasileira das Indústrias de Calçados, Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos e Associação de Comércio Exterior do Brasil – revelou ser razoável a oposição ao bloco regional. As discussões giraram em torno da ideia de defender um recuo em relação ao Mercosul: no meio empresarial, discutia-se a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, considerada imperfeita, para uma área de livre comércio. Segundo o grupo

reunido, o Mercosul seria uma âncora que aprisionaria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com os Estados Unidos e a União Europeia (Empresários..., 2004).

As análises que resultam das preocupações de parcela dos empresários confirmam a tendência de reduzir o significado da integração para o Brasil e do papel que o Mercosul tem para a política exterior e como referência na estratégia econômica e comercial internacional. Em geral, essas análises reiteravam o papel de freio que o Mercosul e a integração sul-americana exerceriam, dificultando um maior dinamismo externo do Brasil. Mesmo com o governo a sustentando, a integração comercial – objetivo mantido pelo governo Lula e também no período Rouseff, ainda que enfraquecido – mostrou crescentes dificuldades para avançar, como veremos nas tabelas a seguir. A preocupação com os países centrais, com economias diversificadas, com forte capacidade de importação de produtos sofisticados e de matérias-primas e bens agrícolas, na ótica do universalismo e do *global trader*, deveria prevalecer. Fonseca e Marconini (2006, p. 9) afirmam: “seria altamente recomendável que as autoridades brasileiras em futuro próximo tivessem a ousadia realista de converter o Mercosul, extinguindo o cada vez mais problemático regime de união aduaneira, para tornar-se uma área de livre-comércio”.

Nos anos 2000, a potencial perspectiva de ganhos de escala em termos econômicos, que alguns acreditavam poder ser fortemente estimulada pelo acesso aos maiores mercados, levou à retomada dos temas da autonomia e do universalismo, que nunca foram abandonados, agora com um sentido restritivo em relação ao Mercosul, diferentemente do que se colocava no momento de constituição do bloco.

Portanto, visto retrospectivamente, na visão brasileira o Mercosul surge e se desenvolve de forma claramente ambígua, o que não é essencialmente diferente no caso

argentino. Colocado no topo das prioridades internacionais, o Mercosul é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, que não seria um fim em si mesma, e não há maior atenção em relação às questões de construção institucional. Já no momento de constituição do Mercosul, os governos o explicitaram: a perspectiva era a inserção competitiva global para a qual o bloco seria uma plataforma de grande interesse (Brasil, 1991). Isto é, o bloco visa a inserção internacional; desde o início, a questão da identidade e de construção de um aparato institucional que trabalhasse a partir de uma perspectiva regional não se colocou como objetivo central.

Podemos dizer que nas relações do Brasil com seu entorno mais próximo, o Mercosul e a América do Sul, a ideia de autonomia se manifesta, desde o início dos anos 1990, sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de ação nacional específica, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar (Ramanzini Júnior e Mariano, 2018). Nesse sentido, Almeida (1993, p. 138) considera que

31

o bom senso recomendaria a implementação de uma supranacionalidade limitada ao estrito indispensável para o funcionamento de uma união alfandegária plena. Em qualquer hipótese, não há por que reproduzir no Mercosul a enorme burocracia comunitária constituída ao longo dos anos na Comunidade Europeia, uma verdadeira “eurocracia” intervencionista usurpando parte da competência nacional dos países-membros.

Portanto, no esquema analítico de Mattli (1999a, 1999b), verifica-se que no Mercosul a outra condição fundamental para o desenvolvimento dos processos de integração não é plenamente observada:

a fim de melhorar o cumprimento das regras de cooperação, um grupo de países que buscam a integração deve estabelecer “instituições de compromisso” [...] o fracasso em satisfazer essa condição não torna necessariamente a integração impossível, mas torna o sucesso mais difícil. As instituições de compromisso aumentam as chances de cooperação sustentada, agindo como restrições precisamente nas circunstâncias em que as medidas de autoajuda por si só são insuficientes para evitar a renúncia. Finalmente, as instituições de compromisso são mais eficazes se oferecerem acesso direto aos indivíduos com maior interesse em ver a integração concluída; exemplos aqui são o Tribunal de Justiça Europeu e a Comissão das Comunidades Europeias. (Mattli, 1999a, p. 14, tradução nossa)

32

Do começo dos anos 1990 até 2014, houve o fortalecimento crescente do paradigma universalista da política externa brasileira, que se relaciona com o entendimento das possibilidades do sistema internacional para a projeção internacional do país. No contexto do conceito de autonomia pela participação, evoluindo no governo Lula para a ideia de autonomia pela diversificação, intensificou-se a ação de maior inserção ativa do Brasil. Isso acontece mediante a intensa participação nas diversas organizações internacionais, nas Missões de Paz organizadas pelas Nações Unidas (ONU), como exemplifica o caso do Haiti, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, na articulação de coalizões multilaterais, como o G20 comercial na Rodada Doha da OMC, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (Ibsa) e no grupo Brics.

Um aspecto da política externa brasileira no período desenvolvimentista-distributivista, com raízes anteriores, foi o de buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a utilizar a integração como plataforma para sua

inserção internacional (Mariano, 2015). Da mesma forma, utilizar o Mercosul como a base da estratégia de integração sul-americana também tem sido um componente importante nas posições regionais do país, daí, inclusive, a necessidade de manter um aparato institucional essencialmente intergovernamental que garanta a possibilidade de ingresso de novos membros. O esforço de integração da América do Sul demonstrou haver uma dimensão sul-americana do Estado brasileiro e, ao mesmo tempo, significou a busca de soluções alternativas a uma integração em profundidade no Cone Sul, como forma de evitar as consequências e os compromissos que ela implicaria (Desiderá Neto, 2014).

A posição dos diferentes governos brasileiros de 1986 a 2016, visando continuar a baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas das elites, dentro e fora do aparelho estatal brasileiro. Mesmo com as mudanças radicais introduzidas a partir de 2016 na política exterior, mas sobretudo depois de 2019, o posicionamento das elites empresariais não mudou totalmente. Importante documento da Confederação Nacional da Indústria publicado em 2020, ou seja, na gestão Bolsonaro, defende a continuidade do Mercosul pelas vantagens que traz para algumas cadeias industriais brasileiras (Confederação Nacional da Indústria, 2020). Estes interesses ajudam a entender a situação de continuidade de baixa intensidade dos compromissos brasileiros em relação ao bloco.

33

As mudanças internacionais, os aspectos comerciais e suas consequências para a política brasileira em relação ao Mercosul

O peso atribuído às negociações multilaterais na esfera da OMC, bem como as movimentações dos Estados Unidos, ao menos desde o início dos anos 1990, no sentido de aprofundar as discussões sobre a integração hemisférica, ou de efetivar acordos bilaterais com países da região, em

particular do Mercosul, foram fatores exógenos importantes que pautaram as posições brasileiras em relação ao bloco regional do Cone Sul. Como argumenta Mello (2000), na década de 1990 o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento do compromisso brasileiro com o Mercosul. Esse compromisso, no entanto, não foi suficiente para sustentar o aprofundamento da integração.

Depois da conferência de chefes de Estado e de governo das Américas em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da Alca, o Mercosul teve reduzido o seu significado como instrumento de barganha em relação aos Estados Unidos. Isso pode ser comprovado pelas dificuldades de coordenação de políticas nas negociações da OMC, inclusive na importante reunião de Genebra de julho de 2008. Referindo-se a esse fato, o então presidente Lula da Silva afirma que “não houve divergência de conceitos”, mas reconhece que muitas vezes, em momentos críticos, prevalece nas decisões do governo o interesse nacional:

34

Veja, por mais que você trabalhe para um processo de integração, seja da União Europeia ou da América do Sul ou do mundo asiático, em alguns momentos você tem que considerar a situação do seu Estado nacional. Não devemos ver, em nossas diferenças, situações de conflito, mas situações de diferença; diferenças econômicas e de potencial industrial. (Lula..., 2008, tradução nossa)

Para compreender a mudança da posição brasileira sobre a integração regional e o Mercosul é preciso considerar as grandes mudanças internacionais que impactaram os Estados. Por um lado, como foi amplamente evidenciado pela crise financeira de 2008, houve uma redução da capacidade econômica norte-americana; por outro, cresceu o

significado de outros países e regiões, constatação válida para todos os países, inclusive para os da América do Sul. Fator de grande impacto, cujas dimensões não eram previsíveis no início dos anos 1990, foi o extraordinário crescimento da China e da Ásia. Desde 1985, quando da aproximação Argentina-Brasil, ou desde 1991, com a criação do Mercosul, a geografia política e econômica internacional modificou-se profundamente. Waltz (2000, pp. 30, 32, tradução nossa) afirma que

a teoria nos permite dizer que uma nova balança de poder será constituída, mas não nos diz quanto tempo esse processo levará para concretizar-se. [...] o inevitável movimento da unipolaridade para multipolaridade não está acontecendo na Europa, mas na Ásia.

A reestruturação do poder mundial nos anos 2000, com o desenvolvimento focado em países não centrais, como demonstram o papel de Índia, Rússia e África do Sul, além da China, e as relativas mudanças na distribuição do comércio exterior brasileiro contribuíram para que a integração regional passasse a ter menor peso relativo nos projetos de inserção externa das elites brasileiras e do Estado. Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul continuou importante como base da política brasileira, mas o foco de interesses foi reorientado e a ação empresarial e governamental passou a concentrar-se em outras direções. Segundo Guimarães (2006, p. 275),

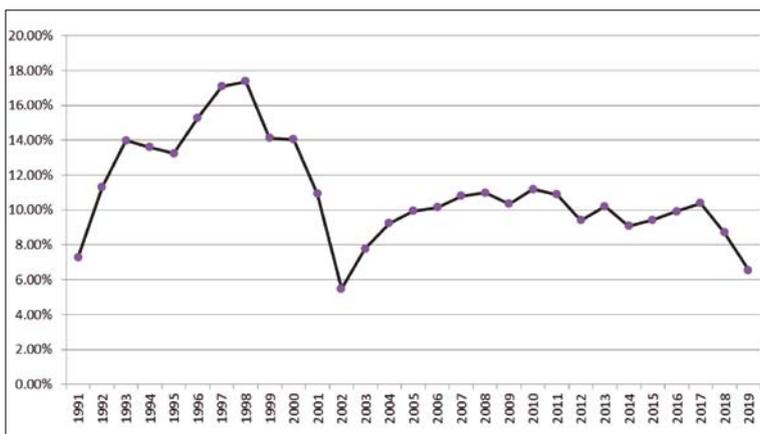
é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos pólos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro pólo econômico ou político.

Um dos fatores importantes que explicam essa reorientação pode ser dimensionado de forma precisa. Trata-se das mudanças ocorridas no comércio exterior do país. Do ponto de vista do Brasil, as exportações para os países que viriam a constituir o Mercosul, que em 1985 representavam 3,86% do total, passaram a representar 17,37% em 1998. No mesmo período, as importações evoluíram de 4,88% para 15,19% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003). Além da evidente importância dessa evolução, a qualidade do comércio brasileiro intrazona é favorável, por ser relevante a presença de produtos e serviços de maior valor agregado, como veremos a seguir.

Os gráficos 1 e 2 mostram as mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Brasil a partir de 1991 até 2019; neles, apresentamos a evolução das importações e exportações e o percentual representado pelo Mercosul:

36

Gráfico 1
Participação do Mercosul nas exportações brasileiras

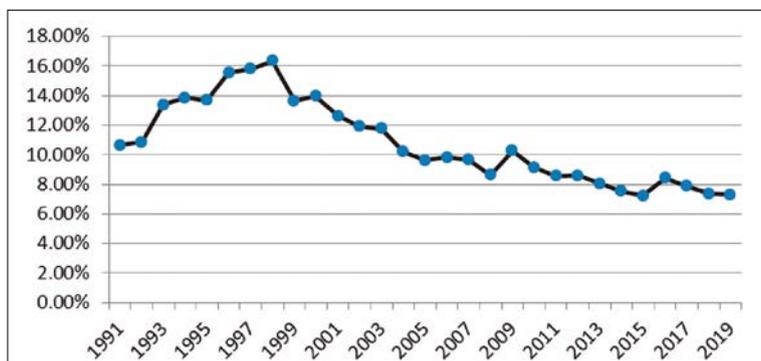


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).⁵

⁵ Os dados podem ser conferidos no link: <https://bit.ly/3vofmkV>.

Como é possível verificar pelos dados do Gráfico 1, em 1991 as exportações do Brasil para os países do Mercosul representavam 7,29% do total. Em 1998, esse percentual atingiu 17,37%. Em 2002, muito por conta da crise da Argentina de 2001, esse percentual caiu para 5,48%, sendo retomado o crescimento nos anos seguintes até atingir o patamar de 11,19% em 2010. Na segunda década dos anos 2000, a tendência geral foi de diminuição *relativa* (em alguns casos também absoluta) do peso do Mercosul no percentual das exportações brasileiras. Em 2011, as exportações para os países do Mercosul representavam 10,88%; em 2019, esse valor caiu para 6,54%, ou seja, para um patamar inferior ao verificado no início do Mercosul.

Gráfico 2
Participação do Mercosul nas importações brasileiras

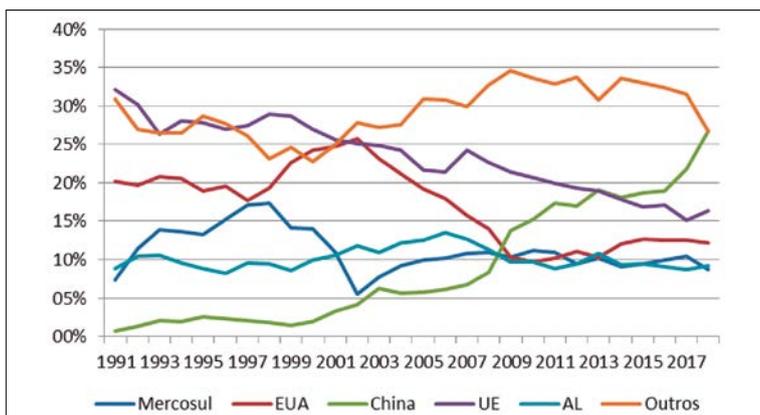


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC e Banco Central.

Do ponto de vista das importações brasileiras (Gráfico 2), as oriundas dos países do Mercosul representavam 10,66% do total em 1991. Em 1998, esse percentual atingiu a marca de 16,34%, o maior valor durante todo o período de 1991 a 2019. Em 2002, as importações do Brasil oriundas dos sócios do Mercosul eram de 11,90% e em 2010, último ano do governo Lula, haviam diminuído a 9,14%. De

forma similar ao ocorrido com as exportações, na segunda década dos anos 2000 as importações oriundas dos países do Mercosul apresentam tendência geral de queda relativa (às vezes absoluta também), ainda que menos acentuada do que a trajetória das exportações. Em 2011, do total das importações brasileiras, 8,56% provinham do Mercosul. Em 2019, esse percentual se reduziu a 7,31%.

Gráfico 3
Participação relativa de países e blocos nas exportações brasileiras



AL: América Latina; EUA: Estados Unidos; UE: União Europeia.

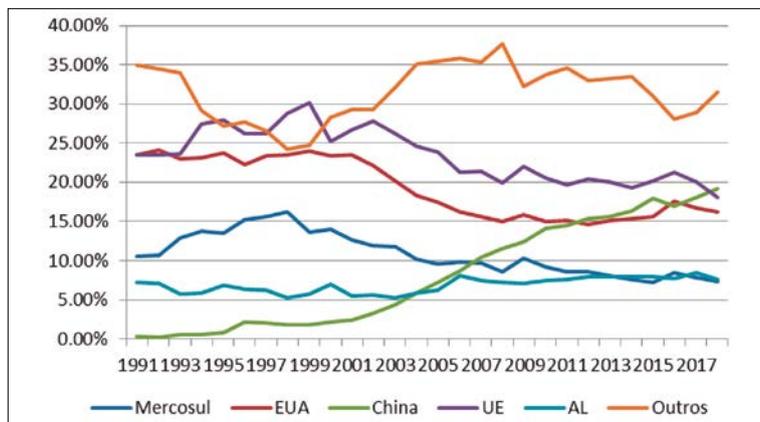
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comtrade (<https://comtrade.un.org>).

Analisando o comércio exterior brasileiro de forma mais ampla (Gráfico 3), notam-se mudanças expressivas, impulsionadas principalmente pelo papel da China. Em 1991, a China representava 0,7% do total das exportações brasileiras; em 2000, passou a 2,0%; em 2010, 15,2%, e em 2018, 26,8%. Os Estados Unidos em 1991 absorveram 20,2%; em 2010, 9,6%; em 2018, as exportações aos Estados Unidos representaram 12,2% do total das exportações brasileiras. A América Latina, excluídos os países do Mercosul, representava em 1991 8,8%; em 2010, 9,7%; em 2018, 9,2% do total

das exportações brasileiras. Os países da União Europeia representavam 32,1% em 1991, passaram para 26,9% em 2000 e em 2018 diminuíram para 16,4% do total.

Do ponto de vista do total das importações brasileiras (Gráfico 4), os Estados Unidos representavam 23,5% em 1991, ao passo que a China representava 0,3%. Em 2000, os Estados Unidos representavam 23,3% das importações brasileiras, e a China, 2,2%. Em 2010, os Estados Unidos representavam 15%, e a China, 14,1%. Finalmente, em 2018, os Estados Unidos representavam 16,2%, e a China, 19,2%. Ou seja, no decorrer do tempo, mesmo do ponto de vista das importações, a China se tornou a origem mais importante para o Brasil. A América Latina manteve-se em posição relativamente similar durante todo o período, representando algo em torno de 7% do total das importações brasileiras.

Gráfico 4
Participação relativa de países e blocos nas importações brasileiras



AL: América Latina; EUA: Estados Unidos; UE: União Europeia.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Comtrade (<https://comtrade.un.org>).

Os fatores de inserção internacional são muitos, com destaque para os fluxos de capitais, de tecnologia, de valores,

de cultura e relações de poder. O comércio é um dos fatores de grande importância, e o destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio exterior brasileiro tendem a dar base aos argumentos universalistas de sua política externa. Essa diversificação ocorre também na Argentina, onde os produtos primários têm maior importância. O principal parceiro comercial do Brasil no ano 2000 eram os Estados Unidos, com 23,92% das exportações e 23,3% das importações. O segundo parceiro era a Argentina, com 11,32% das exportações e 12,26% das importações. Como podemos ver nas tabelas 2 e 3, a China não estava nem entre os dez primeiros. Já em 2010, a China assumiu a primeira colocação nas exportações e a segunda colocação nas importações brasileiras, ficando a Argentina em terceiro lugar. Em 2019, a China assumiu a primeira colocação nos dois *rankings*, de importação e de exportação, e os Estados Unidos ficaram em segundo.

40 O comércio com a Argentina, e mais em geral com o Mercosul, que se recupera depois da crise aguda ocorrida de 1999 até 2002, não mais alcança, em termos relativos, o auge de 1998. Como pode ser visto nos gráficos 1 e 2, as relações comerciais com o Mercosul se recuperam parcialmente após 2002, mas seu significado relativo não mais retomou o papel alcançado na década de 1990.

Sinalizada esta situação, permanece importante notar, como já ressaltamos, que a contribuição da região ao *superávit* comercial brasileiro é significativa. Mais importante lembrar que se trata de produtos de maior valor agregado. Ainda assim, há uma diminuição do *market share* do bloco regional nas relações comerciais brasileiras, já que o maior crescimento do comércio nacional se dá em relação a países importadores de *commodities*, com destaque para a China. O debate interno a respeito da desindustrialização, que em 2020 permanece estagnada, sem qualquer horizonte de solução, fortalece-se neste contexto.

Tabela 2
Dez principais destinos das exportações do Brasil em 2000, 2010 e 2019
em valores absolutos (US\$) e participação relativa (%)

	Países	2000 (USD)	%	Países	2010 (USD)	%	Países	2019 (USD)	%		
1	Estados Unidos	13,160,699,765	23.92	1	China	30,747,553,704	15.24	1	China	63,357,520,588	28.11
2	Argentina	6,229,543,769	11.32	2	Estados Unidos	19,300,906,943	9.56	2	Estados Unidos	29,715,863,527	13.18
3	Países Baixos	2,794,779,576	5.08	3	Argentina	18,507,273,060	9.17	3	Países Baixos	10,125,900,763	4.49
4	Alemanha	2,524,701,057	4.59	4	Países Baixos	10,225,857,321	5.07	4	Argentina	9,791,474,547	4.34
5	Japão	2,471,254,287	4.49	5	Alemanha	8,134,386,646	4.03	5	Japão	5,431,769,382	2.41
6	Itália	2,142,988,525	3.90	6	Japão	7,140,402,276	3.54	6	Chile	5,162,879,630	2.29
7	Bélgica	1,778,417,889	3.23	7	Reino Unido	4,625,093,694	2.29	7	México	4,898,455,548	2.17
8	França	1,729,729,489	3.14	8	Chile	4,256,776,051	2.11	8	Alemanha	4,731,497,703	2.10
9	México	1,709,783,257	3.11	9	Itália	4,232,361,792	2.10	9	Espanha	4,042,567,106	1.79
10	Reino Unido	1,496,503,491	2.72	10	Rússia	4,147,690,633	2.06	10	Coreia do Sul	3,449,684,302	1.53

USD: dólar americano.

Fonte: Samurio, Barros e Severo (2019) para 2000 e 2010 e MDIC para 2019.

41

Tabela 3
Dez principais origens das importações do Brasil em 2000, 2010 e 2019 em
valores absolutos (US\$) e participação relativa (%)

	Países	2000 (USD)	%	Países	2010 (USD)	%	Países	2019 (USD)	%		
1	Estados Unidos	12,906,099,243	23.09	1	Estados Unidos	27,038,687,487	15.24	1	China	35,270,816,762	29.89
2	Argentina	6,849,829,801	12.26	2	China	25,591,460,070	9.56	2	Estados Unidos	30,090,157,711	16.97
3	Alemanha	4,445,211,380	7.95	3	Argentina	14,433,416,651	9.17	3	Argentina	10,552,232,182	5.95
4	Japão	2,970,860,904	5.32	4	Alemanha	12,553,495,025	5.07	4	Alemanha	10,280,263,597	5.80
5	Itália	2,171,362,283	3.88	5	Coreia do Sul	8,425,993,375	4.03	5	Coreia do Sul	4,705,681,345	2.65
6	França	1,858,380,051	3.33	6	Japão	6,979,711,623	3.54	6	Índia	4,257,612,842	2.40
7	Argélia	1,508,469,854	2.70	7	Nigéria	5,925,152,202	2.29	7	México	4,196,694,599	2.37
8	Coreia do Sul	1,439,468,186	2.58	8	Itália	4,837,793,744	2.11	8	Japão	4,094,098,846	2.31
9	Venezuela	1,327,901,894	2.38	9	França	4,800,675,893	2.10	9	Itália	4,041,399,190	2.28
10	Reino Unido	1,223,307,927	2.19	10	Índia	4,243,145,061	2.06	10	Rússia	3,680,499,839	2.08

USD: dólar americano.

Fonte: Samurio, Barros e Severo (2019) para 2000 e 2010 e MDIC para 2019.

Como já afirmado anteriormente, o crescimento da economia mundial a partir de 2001, com destaque para o papel da China e da Ásia, a ênfase atribuída pelo Brasil às negociações na OMC como forma de fortalecer suas posições e a alta do preço das *commodities* desde 2003 (Prates, 2006) contribuíram para que setores empresariais e grupos importantes da alta administração pública buscassem reorientar o foco de seus interesses. O comportamento brasileiro na crise financeira e econômica de 2008 sugere que a ênfase na busca de um sistema mundial multipolar e do fim do unilateralismo se apoiou na percepção de que a maximização de capacidades ocorre pela participação em diversos foros, políticos e econômicos, regionais e multilaterais. O dinamismo da atuação brasileira no G20 financeiro e, ao mesmo tempo, as dificuldades para a coordenação regional de políticas evidenciam isso. O então presidente Lula da Silva, ao fim da Cúpula do G20 financeiro sobre economia mundial e mercados financeiros, realizada em Washington em novembro de 2008, concluiu: “o dado concreto é que, pela força política, pela representação dos países que foram inseridos no G20, eu penso que não tem mais nenhuma lógica tomar decisões sobre economia, sobre política, sem levar em conta esse fórum de hoje” (Cúpula..., 2008). Fica clara a expectativa do governo brasileiro quanto às negociações globais.

O Mercosul obteve relativo sucesso em termos de crescimento do seu intercâmbio extrabloco, conforme a Tabela 4. Isso se expressa nos números da balança comercial, quando a evolução do comércio exterior total do bloco foi razoavelmente positiva, passando de cerca de US\$ 169 bilhões em 1994 e chegando a quase US\$ 580 bilhões em 2014, diminuindo para pouco mais de US\$ 506 bilhões em 2018.

Conforme a Tabela 4, o comércio intra-Mercosul passou de cerca de US\$ 41 bilhões em 1994 para cerca de US\$ 63 bilhões em 1998, um crescimento de 53% em quatro anos. Em 2002 houve um recuo expressivo e em 2010

atingiu-se a relevante marca de mais de US\$ 100 bilhões, com diminuição para US\$ 88 bilhões em 2014 e US\$ 80 bilhões em 2018, evidenciando oscilações significativas, consequências das crises econômicas e políticas de Argentina e Brasil.

A expectativa era que a ênfase universalista gerasse externalidades positivas em termos de convergência de posições, tanto nos fóruns multilaterais quanto nos regionais, mas ela foi atendida apenas parcialmente. O Mercosul, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e as relações com os países associados seriam fortalecidos como consequência do fim do unilateralismo e pela afirmação do multilateralismo (Vigevani e Ramanzini Júnior, 2014).

Tabela 4
Fluxo anual de comércio intra e extra-Mercosul

Ano	Comércio Total		Comércio intra-Mercosul		Comércio extra-Mercosul	
	2018 (em bilhões de US\$)	($\Delta\%$)	2018 (em bilhões de US\$)	($\Delta\%$)	2018 (em bilhões de US\$)	($\Delta\%$)
1994	210.659	–	41.398	–	169.261	–
1998	277.608	31,78%	63.583	53,59%	214.025	26,45%
2002	209.678	–24,47%	30.623	–51,84%	179.055	–16,34%
2006	407.161	94,18%	66.038	115,65%	341.123	90,51%
2010	622.479	52,88%	100.372	51,99%	522.107	53,06%
2014	668.376	7,37%	88.728	–11,60%	579.648	11,02%
2018	586.885	–12,19%	80.422	–9,36%	506.463	–12,63%
$\Delta\%$ 2018-1994		178,59%		94,26%		199,22%

US\$: dólar americano; $\Delta\%$: variação da porcentagem.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comtrade (<https://comtrade.un.org>).

No entanto, o agravamento da crise doméstica no Brasil, as mudanças políticas em vários países da América do Sul e as incertezas do cenário internacional resultaram em um clima de crescente desconfiança quanto ao futuro, principalmente por parte das elites.

44 Nos anos 2015 e 2016 é possível verificar uma importante mudança nas percepções e expectativas dos líderes políticos e sociais sobre a situação do país e do mundo, como pode ser visto nos dados apresentados a seguir, que foram extraídos do levantamento “O Brasil, as Américas e o mundo segundo a opinião do público e dos líderes: 2010/2011 – 2014/2016” (Almeida *et al.*, 2017).⁶ Assim, em comparação com o período 2010-2011, é possível identificar uma significativa mudança de percepção sobre: (1) a piora da situação econômica do país em relação ao passado, que saltou de 2% para 75,8%; (2) a discordância em relação ao encaminhamento da política exterior, que aumentou de 22,5% para 36,7%; (3) a importância do Brasil no mundo em comparação com os dez anos anteriores, antes vista por 97% dos líderes como mais importante, e que passou para 62,5%; e (4) as expectativas de melhoria sobre a situação do mundo nos próximos dez anos, que passou de 69% para 50,8%. A política brasileira manteve interesse regional até 2015, inclusive sul-americano, visível na busca pela continuidade da Unasul. Seu aprofundamento, em particular no que se refere ao Mercosul, vincula-se à visão de mundo dos governos do Partido dos Trabalhadores. O *impeachment*, por meio de um golpe parlamentar consumado em maio de 2016, rompeu esta perspectiva. Deve ser assinalado que nos dois governos Rousseff, desde 2011, a crescente oposição

⁶ Este levantamento foi realizado pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo em parceria com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. As opiniões dos líderes foram levantadas nos períodos 2010-2011 e 2015-2016 e os dados foram organizados de forma a permitir a comparação entre os dois momentos (Almeida *et al.*, 2017).

conservadora e de direita radical dificultava a perspectiva de consolidação da integração. A partir daquele ano, o cenário global enveredou para um revigoramento do unilateralismo, ainda mais fortemente com o início da administração Trump em janeiro 2017 nos Estados Unidos, cujo desdobramento hemisférico foi a busca da reinserção dos países considerados dissidentes no sistema liderado pelos próprios Estados Unidos. O desdobramento a partir daí, para o Brasil, foi o enfraquecimento dos órgãos regionais, no caso da Unasul seu fim *de facto*, ainda que não de direito, e o crescente entrelaçamento da política interna com a externa, com significativo abandono do interesse. Na gestão Bolsonaro, a questão das relações regionais, sobretudo em sua coincidência com a administração Trump, concentrou-se no apoio às ameaças de intervenção na Venezuela.

Considerações finais

No início de 2021, olhando retrospectivamente a trajetória do Mercosul, devemos considerar que os atores domésticos pró-integração tiveram iniciativa e capacidade nos anos 1980 para superar longas fases históricas em que a questão da integração regional havia se colocado apenas de forma parcial. Estes atores, entre eles diplomatas, militares, cientistas e técnicos nos campos de energia, políticos e empresários interessados na ampliação do mercado, viabilizaram a aproximação Argentina-Brasil e a mudança no padrão de relacionamento entre os dois países. Contudo, as dificuldades para a construção de políticas públicas convergentes com a integração e a ampliação da interdependência econômica, ao final dos anos 1990, inclusive as resistências encontradas, permitiram no decorrer dos anos 2000, mesmo no período desenvolvimentista-distributivista, o fortalecimento de atores que passaram a valorizar ideias, projetos e interesses que não confluíam com a integração regional.

Mostramos que, no núcleo do Estado brasileiro e de suas elites, as posições oscilaram ao longo do tempo entre ideias que colocaram a integração regional e o Mercosul como interesses centrais e estruturais e outras que os viram como instrumentais. É esta alternância que permitiu a forte atenuação do interesse ao longo do tempo e que contribuiu para o seu declínio como se vislumbra desde os últimos anos de 2010.

Houve avanços históricos em pontos importantes, como o desaparecimento de hipóteses de guerra na Bacia do Prata, tema de preocupação secular para os quatro países do Mercosul. Ao mesmo tempo, o estágio atual, de meados dos anos 2010 até 2020, sinaliza ações de cooperação e integração de baixa intensidade. A crise institucional brasileira, aguçada em 2016, consolidou o estágio de baixa demanda pela integração, como sinalizado pela quebra do impulso regional de algumas grandes empresas, empreiteiras e outras, como a Petrobrás, e de alguns bancos, a diminuição dos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e o menor interesse comum por áreas de alta tecnologia (aeronáutica, segurança etc.).

As forças econômicas internas nos países do Mercosul, e no Brasil em particular, favoráveis à integração foram se enfraquecendo. Isto ajuda a compreender as razões pelas quais a integração permaneceu parte integrante da agenda de política exterior, mas tendo uma continuidade de baixa intensidade.

De forma retrospectiva, podemos considerar que o contexto internacional, seja de crescimento, seja de crise, não favoreceu a integração na América do Sul. Os fatores desestabilizadores ou que não favoreceram a integração são inúmeros, exógenos à região, como as consequências das políticas dos Estados Unidos ou as relações econômicas com a China baseadas na exportação de *commodities*, ou

endógenos, como a fragilidade dos Estados e a baixa capacidade de desenvolver a interdependência econômica.

Na primeira década dos anos 2000, as dificuldades estruturais foram parcialmente substituídas pela ideia de um Mercosul social, político, participativo e cultural. Os esforços de integração cultural, de compartilhamento de experiências de políticas sociais (educação, saúde, seguridade social etc.), as buscas por maior integração política (Parlamento) e ações compensatórias (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul), e sobretudo as afinidades entre as lideranças políticas são aspectos relevantes, mas insuficientes para garantir a integração regional.

Um processo de integração se consolida quando interesses econômicos ou comunidades epistêmicas tenham atendidos seus objetivos relevantes. Fator explicativo da continuidade do Mercosul são esses interesses econômicos. Do ponto de vista do Brasil, por um lado explicam a baixa intensidade, e por outro a continuidade do Mercosul, como evidenciado no documento da Confederação Nacional da Indústria (2020). O comércio intrabloco, de 1991 a 2018, diminuiu de 9% para 8%, demonstrando que o objetivo comercialista também não foi alcançado.

As ações visando integração e cooperação não pareceram suficientes para neutralizar as debilidades estruturais dos países, ou para inserir a dinâmica regional nas agendas das políticas domésticas. Na integração regional entre países em desenvolvimento, é difícil construir políticas compensatórias que facilitem a adesão social a um bloco regional. As situações de afinidades genéricas entre os governos, como aquelas da primeira década dos anos 2000, não foram suficientes para aprofundar as políticas de integração.

Na segunda metade dos anos 2010, a ascensão de governos conservadores, estreitamente enraizados em visões pró-mercado, teve como consequência a desestruturação de órgãos regionais e o enfraquecimento do Mercosul. A

crescente instabilidade regional teve também outras consequências, como a incapacidade de oferecer sustentação a governos legítimos (Paraguai, Bolívia, Brasil) ou de mediar soluções de forte radicalização, como na Venezuela. Sem que novas instituições efetivas surgissem, o *Foro para el Progreso de América del Sur* (Prosul ou Fórum Prosul), iniciativa chilena do presidente Sebastián Piñera, constituído em março de 2019, foi criado nesse contexto (Sanahuja, 2019), com oito países sul-americanos. Ao contrário da Unasul, que englobava toda a região, o Prosul é uma iniciativa fracionada que enfatiza os elementos de diferenciação entre os países (Barros e Gonçalves, 2019), contribuindo para aumentar a vulnerabilidade da região, particularmente em relação a atores externos, sobretudo os Estados Unidos, fazendo com que alguns países voltem a ser cenário de disputas geopolíticas. O Prosul nem se propõe a qualquer tentativa de articulação de capacidades.

48

A mudança de curso no Brasil, a partir de 2016, no sentido de maior aproximação com os Estados Unidos e a diminuição da relevância do Mercosul evidenciam que as políticas anteriores não foram capazes e não puderam ampliar a interdependência ou a institucionalidade do bloco, de modo a garantir a sua continuidade nas situações de instabilidade política. As dificuldades analisadas para a consolidação da integração, de 1991 a 2016, explicam em parte por que mudanças radicais, como as observadas na administração Bolsonaro, produzem limitada reação da opinião pública, ao menos até 2020.

A indefinição e as instabilidades do sistema internacional sugeriam uma estratégia de inserção internacional flexível a mudanças. Essa noção esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa da intergovernamentalidade como princípio institucional da integração. Essa perspectiva foi mantida de 1991

até hoje, porque adapta o processo de integração regional às diferentes interpretações dos governos que se sucedem.

Para o Brasil e para o Mercosul, conforme argumentamos, as dificuldades para a afirmação da integração não estiveram vinculadas à vontade política (algo que se modifica apenas em 2019, com a administração Bolsonaro), mas derivam de mudanças profundas no sistema internacional e no comércio exterior do país, que se referem à estrutura econômica, aos fluxos de comércio, de investimentos, de tecnologia e ao poder político, militar e cultural. A partir dos anos 2000, na sociedade e no Estado brasileiro, os interesses e as concepções de autonomia e universalismo, a busca pelo fim do unilateralismo e o fortalecimento do multilateralismo – objetivos estes que em algumas fases se superpuseram e coincidiram com o projeto de integração regional, particularmente na relação com a Argentina e com o Mercosul – pareceram encontrar crescentes dificuldades para se compatibilizar.

49

Mesmo diante de tantas dificuldades, crises diplomáticas, problemas econômicos e instabilidade política, o Mercosul se mostrou muito resiliente. No entanto, em meio à tempestade atual, permanece a dúvida sobre a resiliência do Mercosul diante de uma conjuntura crítica marcada pela pandemia do novo coronavírus e, ao mesmo tempo, pelas consequências das ações tomadas pela administração Bolsonaro com respeito à política externa e, em especial, aos processos de cooperação e integração regional.

Marcelo Passini Mariano

Professor de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP / UNICAMP / PUC-SP); Pesquisador da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI); Coordenador do

Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI).

Haroldo Ramanzini Júnior

Professor Associado do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Pesquisador da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e do Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília (UNB).

Tullo Vigevani

Professor de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (UNESP); Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU).

50

Bibliografia

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de *et al.* 2017. *O Brasil, as Américas e o mundo segundo a opinião do público e dos líderes: 2010/2011 – 2014/2016*. São Paulo: Cebrap. Disponível em: <https://bit.ly/3dt5cJX>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. 1993. *O Mercosul: no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais*. Disponível em: <https://bit.ly/3biAdv>. Acesso em: 10 maio 2021.
- BARBOSA, Rubens A. 1996. O lugar do Brasil no mundo. *Política Externa*, v. 5, n. 2, pp. 62-82.
- BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. 2019. Fragmentação da governança regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). *Mundo e Desenvolvimento*, v. 2, n. 3, pp. 6-39.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 1991. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul

- (Mercosul). *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 68, 26 mar. 1991. (Nota à imprensa).
- CÚPULA estabelece medidas e prazos anticrise. 2008. *Gazeta Mercantil*, 17 nov. 2008.
- CAMARGO, Sonia de. 2006. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*, n. 68, pp. 57-90.
- CANDEAS, Alessandro Warley. 2005. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, pp. 1-36.
- CIA. 2021. *The world factbook*. Washington, DC: Central Intelligence Agency. Disponível em: <https://bit.ly/2R7i2EA>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2003. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Santiago: Cepal.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. 2020. *Impactos jurídicos da saída do Mercosul*. Brasília: CNI.
- DAHL, Robert. 1958. A critique of the ruling elite model. *The American Political Science Review*, v. 52, n. 2, pp. 463-469.
- DESIDERÁ NETO, Walter A. (org.). 2014. *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea.
- EMPRESÁRIOS discutem o Mercosul. 2004. *Valor Econômico*, 16 nov. 2004.
- FAORO, Raymundo. 1975. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo.
- FERNANDES, Florestan. 1987. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Guanabara.
- FMI. 2019. *World economic outlook*. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <https://bit.ly/32VPIhU>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- FONSECA, Roberto Giannetti da; MARCONINI, Mário. 2006. Inserção internacional e o comércio exterior brasileiro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 87, pp. 5-9.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. 1998. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. 2017. *O Mercosul em dois momentos: uma análise a partir das revisões institucionais de 1994 e 2004*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: Unesp: Unicamp: PUC-SP.
- GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, Maurício Carvalho. 2003. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Cebri Dossiê*, v. 2, ano 2.

- GUIMARÃES, Samuel P. 2006. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HAAS, Ernst. 1958. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- HUMMEL, Felix; LOHAUS, Mathis. 2012. Mercosur: integration through presidents and paymasters. In: BÖRZEL, Tanja A.; GOLTERMANN, Lukas; STRIEBINGER, Kai. *Roads to regionalism: genesis, design, and effects of regional organizations*. Aldershot: Ashgate: Routledge, pp. 1-28. Disponível em: <https://bit.ly/3aFVX71>. Acesso em: 1 fev. 2021
- KACOWICZ, Arie M. 2016. Latin America in the New World Security Architecture. In: MARES, David; KACOWICZ, Arie (org.) *Routledge handbook of Latin American Security*. New York: Routledge, capítulo 28.
- KRAPOHL, Sebastian. 2020. Games regional actors play: dependency, regionalism, and integration theory for the Global South. *Journal of International Relations and Development*, v. 23, pp. 840-870.
- LIMA, Maria Regina Soares de. 2018. A Agência da Política Externa Brasileira: uma análise preliminar. In: DESIDERÁ NETO, Walter A. et al. (org.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: Ipea: Funag, pp. 39-53.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2006. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul*. Córdoba, jul. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3e787qK>. Acesso em: 2 dez. 2006.
- LULA, en exclusiva con Clarín: “no existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo”. 2008. *Clarín*, 7 set. 2008.
- MARIANO, Marcelo Passini. 2015. *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*. São Paulo: Editora Unesp.
- MATTLI, Walter. 1999a. Explaining regional integration outcomes. *Journal of European Public Policy*, v. 6, n. 1, pp. 1-27.
- MATTLI, Walter. 1999b. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MDIC. *Exportação e Importação Geral*. Disponível em: <https://bit.ly/2RE6IAq>. Acesso em: 10 maio 2021.
- MELLO, Flávia de Campos. 2000. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

- MORAVCSIK, Andrew. 1995. Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, v. 33, n. 4, pp. 611-628.
- MOREIRA, Marcílio Marques. 1989. O Brasil no contexto internacional do final do século XX. *Lua Nova*, n. 18, pp. 5-23.
- PAIKIN, Damian; DULCICH, Federico. 2017. El sexto socio del Mercosur: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, v. 6, n. 12, pp. 395-414.
- PNUD. 2019. *Relatório do desenvolvimento humano 2019: além do rendimento, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. New York: United Nations. Disponível em: <https://bit.ly/3nvuFpd>. Acesso em: 1 fev. 2021.
- PRATES, Daniela M. 2006. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. *Política Econômica em Foco*, n. 7, pp. 119-151.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; LUCIANO, Bruno Theodoro. 2020. Regionalism in the Global South: Mercosur and Ecowas in trade and democracy protection. *Third World Quarterly*, v. 41, n. 9, pp. 1498-1517.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo Passini. 2018. As relações com a América do Sul (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, Walter *et al.* (org.). *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: Ipea: Funag, pp. 235-271.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. 2012. *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. New York: Springer.
- SAMURIO, Sofia Escobar, BARROS, Pedro Silva; SEVERO, Luciano. 2019. O protagonismo do Brasil na integração sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. *Oikos*, v. 18, n. 1, pp. 38-54.
- SANAHUJA, José. 2019. La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. In: MESA, Manuela (coord.). *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*. Madrid: Fundación Cultura de Paz, pp. 107-127.
- SCHMITTER, Philippe C. 1970. A revised theory of regional integration. *International Organization*, v. 24, n. 4, pp. 836-868.
- SCHMITTER, Philippe C. 2010. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*, n. 80, pp. 9-44.
- VADELL, Javier A.; GIACCAGLIA, Clarisa. 2020. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. *Foro Internacional*, v. 60, n. 3 (241), pp. 1041-1080.

- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2014. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, pp. 517-552.
- VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo Cândia. 1997. A integração industrial no Mercosul. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro (org.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, pp. 329-355.
- WALTZ, Kenneth N. 2000. Structural realism after the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 1, pp. 5-41.



O AUGUE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÓNICO (2003-2016)¹

José Briceño-Ruiz

Doutor em Ciência Política, Science Po Aix-en-Provence, Aix -en-Provence, França, professor da Universidade Nacional Autónoma de México, Cidade de México, México.

E-mail: bricenoruiz@unam.mx

Orcid: 0000-0003-2710-4435

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-055086/112>

Introdução

Na última década do século XX foi aceito pela liderança dos países da América Latina um modelo descrito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002) e por académicos do Banco Mundial (De Melo e Panagariya, 1992) como “novo regionalismo económico”. A Comissão Económica para América Latina (Comisión Económica para América Latina, 1994), por seu lado, tentou importar o conceito de regionalismo aberto da Ásia-Pacífico misturado a ideias neoestruturalistas de transformação produtiva com equidade. Em ambos os casos, o regionalismo era considerado um mecanismo comercial que visava uma melhor inserção dos países da América Latina na economia mundial.

Essa situação muda a partir de 1999, com a chegada ao poder de Hugo Chávez em Venezuela. Iniciou-se um ciclo político de governos de esquerda, chamado “progressista”, que foi realmente consolidado em 2002 e 2003 com as

¹ Este trabalho foi apoiado pelo projeto Unam-Papiit IA300320, “Regionalismo latino-americano: crise e resiliência”.

vitórias eleitorais de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina. Bolívia, Equador, Nicarágua, Uruguai e Paraguai seriam posteriormente parte de essa onda de governos progressistas, a qual, contudo, apresentava matizes. Duas tendências podem ser observadas: a primeira estava ligada à abordagem estruturalista e de desenvolvimento da integração regional, na qual o livre comércio era complementado com uma agenda social e produtiva para promover políticas de inclusão social e um programa regional de industrialização; a segunda tendência promoveu uma abordagem mais política, que rejeitou a ideia de que a economia e o livre comércio deviam ser o fundamento da integração, como no caso de Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua.

56 Não obstante, todos os governos de esquerda compartilhavam uma crítica ao modelo neoliberal implementado na década de 1990. Isso teve consequências na forma de entender o regionalismo e a integração regional, que deixaram de ser considerados sinônimos de livre comércio e mecanismos para a inserção internacional. Contudo, este argumento deve ser relativizado, pois o regionalismo nunca deixou de ser entendido pelos governos de esquerda como um mecanismo de ganhos para inserção “extrarregional”, como nos casos de Nicarágua, Uruguai ou Brasil. Este não foi o caso da Venezuela ou da Argentina, cujos governos não conceberam o regionalismo como um mecanismo de inserção internacional.

Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios (2007) e José Antonio Sanahuja (2010) chamaram esta nova etapa de “regionalismo pós-liberal”. Veiga e Rios (2007) argumentaram que para os governos de esquerda a liberalização do comércio e dos investimentos começou a ser considerada um obstáculo para a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento. Por isso, os governos de esquerda preferiam acordos regionais úteis para promover

o desenvolvimento económico endógeno e a equidade. Para Sanahuja (2010), o regionalismo pós-liberal foi caracterizado por fatores como a volta da agenda de desenvolvimento, o retorno da cooperação política, um papel crescente dos atores estatais e sociais e o fomento da cooperação Sul-Sul por meio de plataformas regionais. Pia Riggirozzi e Diana Tussie (2012) preferem a categoria “regionalismo pós-hegemónico”, que, para elas, era relevante porque propunha narrativas diversas a respeito do modelo de regionalismo e integração e cooperação regional. Na década de 1990, o neoliberalismo e o novo regionalismo compartilhavam uma narrativa única, hegemónica, sobre os processos regionais: eram mecanismos comerciais para a inserção num mundo globalizado. O regionalismo na era de predomínio dos governos de esquerda muda porque já não existia uma narrativa única. O regionalismo já não era apenas a integração económica, mas um processo complexo que incluía também formas de cooperação e concertação política. A ideia mesma de integração económica também muda, uma vez que já não se tratava apenas do comércio, mas também de formas de integração produtiva, financeira, social e das infraestruturas. Isto não implicava argumentar o fim do neoliberalismo ou do regionalismo centrado no comércio. Riggirozzi e Tussie (2012, p. 10, tradução nossa) asseveram expressamente:

57

isto não significa que o capitalismo, o liberalismo e as formas de integração associadas ao comércio deixem de existir ou de mobilizar a agenda regional. O que significa é que a sua centralidade está a ser deslocada com novas alternativas, válidas e genuínas à integração aberta e neoliberal.

Existe uma diferenciação entre “pós-liberal” e “pós-hegemónico” ao analisar o regionalismo latino-americano na era dos governos de esquerda. “Pós-liberal” refere-se

em concreto às medidas políticas implementadas por blocos regionais para superar o modelo neoliberal que prevaleceu na era do “novo regionalismo”, como o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, aprovado em 2011. Por sua vez, “pós-hegemônico” é uma ferramenta heurística usada para explicar um período na história do regionalismo latino-americano caracterizado pela ausência de uma narrativa única e hegemônica respeito à integração e à cooperação regional. Por exemplo, a União de Nações Sul-Americanas emergiu na era pós-hegemônica e adotou políticas pós-liberais, como a criação do Banco do Sul. A Aliança do Pacífico também nasceu na era pós-hegemônica, mas continuou comprometida com o neoliberalismo (Briceño-Ruiz, 2018).

58 Este artigo analisa o Mercado Comum do Sul (Mercosul) do período do regionalismo pós-hegemônico, que se inicia em 2003 devido às mudanças políticas na Argentina e no Brasil e acaba em 2016 com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Examinam-se as causas do surgimento do chamado “novo Mercosul”, suas principais propostas de políticas e sua evolução. Em seguida, analisam-se as causas de sua crise e as lições aprendidas do período pós-hegemônico do bloco.

As críticas ao Tratado de Assunção e o surgimento do “novo Mercosul”

O Mercosul nasceu em um momento de hegemonia do regionalismo aberto e isso fica evidente nas metas estabelecidas no Tratado de Assunção, assinado em março de 1991. Já no preâmbulo do Tratado de Assunção foi reconhecida “a importância de lograr uma adequada inserção internacional”, e seu artigo 1º propõe

a livre circular de bens serviços e fatores produtivos [...]; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros

Estados [...]; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes.

Depois de quase uma década de sucesso, especialmente no campo do livre comércio e incremento da intensidade da interdependência comercial regional entre 1991 e 1997, o Mercosul entrou em crise em 1999 (Bouzas, 2001; Carranza, 2003; Schvarzer, 1999). A desvalorização do real em Brasil em janeiro de 1999 teve efeitos negativos nas trocas regionais, especialmente devido às restrições unilaterais impostas pelo governo argentino para compensar o impacto negativo da desvalorização da moeda brasileira. A posterior crise na Argentina em 2001 também teve consequências negativas para o bloco regional (Carranza, 2003; O’Connell, 2001).

Autores como Samuel Pinheiros Guimarães (2000, p. 20) consideravam que a crise que atingia a estrutura e os mecanismos do Mercosul era apenas “um reflexo das crises econômicas, sociais e crescentemente políticas vividas nos países do Cone Sul”. O problema então era a natureza neoliberal do bloco criado pelo Tratado de Assunção em 1991. Guimarães (2000, p. 20) asseverava que

59

o caráter essencialmente neo-liberal do Mercosul (abertura radical sem política industrial ou de reorganização setorial) não podia prever que um processo de integração econômica, isto é, de criação de um território econômico único entre quatro países tão distintos, levaria necessariamente a desequilíbrios econômicos setoriais e regionais como decorrência do maior dinamismo de uma economia ou de outra em diferentes estágios de industrialização.

Outros especialistas, como Aldo Ferrer (1997, 2007), também criticavam o viés comercial do bloco. Ferrer (1997) considerava que desde seu nascimento o Mercosul tinha

vivido sempre sob o dilema do Consenso de Washington e a integração sustentável, mas a crise do real e o default argentino tinham aprofundado as fraquezas do Mercosul. Em um artigo publicado em 2007, Ferrer criticava a limitada visão comercial e salientava a necessidade de resolver o problema das assimetrias no bloco. Hélio Jaguaribe (1996, 2003) abordava o assunto de forma mais pragmática, pois considerava que mesmo se o Mercosul tinha sido um sucesso comercial, existiam problemas distributivos e institucionais. Assim, afirmava que o Mercosul precisava se revelar conveniente para todos os participantes do bloco. Era indispensável que fosse claro, para todos, que era melhor pertencer ao Mercosul do que não pertencer (Jaguaribe, 1996). Também recomendava “elevar o nível de institucionalidade do sistema” (Jaguaribe, 2003, p. 45). Iris Laredo (1995), experta argentina da Universidade de Rosário, escreveu que o Mercosul tinha já no Tratado de Assunção várias limitações: a peremptoriedade dos prazos estabelecidos no acordo, o princípio de reciprocidade, o modelo “comercialista”, a ausência de instituições comunitárias e a falta de participação social.

Uma maior coordenação macroeconômica também era demandada. Argumentava-se que a crise de 1999 foi resultado da ausência de coordenação de políticas cambiais. Isso levou à adoção de uma série de medidas “defensivas” unilaterais (particularmente na Argentina), como licenças não automáticas, cláusulas de salvaguarda, perfurações à tarifa externa comum, direitos *antidumping* etc. (López e Laplane, 2004). Era necessária então uma maior coordenação das políticas macroeconômicas. Em um artigo publicado em 2001, o economista chileno Ricardo Ffrench Davis argumentou que a crise do Mercosul foi impulsionada por fatores como sua fraqueza institucional, atrasos na adoção de um mecanismo eficaz de salvaguardas, falta de decisão política para remover barreiras não tarifárias e a persistência de

apoio às exportações intrarregionais. French Davis (2001) também afirmou que o Mercosul experimentou uma liberalização comercial acelerada que não tinha sido acompanhada de uma harmonização política adequada.

Também existia uma preocupação pela ausência de políticas industriais no bloco (Jaguaribe, 2003; López e Laplane, 2004). Assim, o Mercosul não avançou para o que alguns autores chamaram de cenário “industrialista”, no qual a integração é um mecanismo para estimular a reestruturação produtiva regional (López e Laplane, 2004). O problema das assimetrias também foi amplamente discutido depois das crises de 1999 no Brasil e 2001 na Argentina, que tinham impactado as economias do Uruguai e Paraguai. O economista argentino Fernando Porta asseverava já em 2006 que as assimetrias estruturais no Mercosul tinham sido significativas, pois existiam diferenças no plano econômico e populacional entre os quatro países. Existiam também divergências nos níveis de renda *per capita* e na diversificação da estrutura produtiva. Para Porta (2006), nenhuma destas questões foi internalizada no desenho e nos regulamentos originais do bloco. Posteriormente, também não foram aprovadas políticas comuns ou consensuais para tratar os efeitos de tais assimetrias (Porta, 2006).

Também se recomendava melhorar a institucionalidade do Mercosul (Jaguaribe, 2003). A crise de 1999 evidenciou que o bloco não contava com mecanismos institucionais para resolver os conflitos entre os países (Onuki, 1999). Argumentava-se que o centro do problema era a institucionalidade intergovernamental estabelecida no Tratado de Assunção. Assim, o processo de elaboração de normas no bloco era complexo, pois as regulações aprovadas nas instituições do Mercosul precisavam de posterior ratificação dos congressos dos países-membros. Por outro lado, os mecanismos de resolução de conflitos eram fracos e ineficientes. Pensava-se que essas instituições limitavam a integração

profunda no Mercosul (Bouzas, 2004; Peña, 2003; Vigevani, Mariano e Mendes, 2002).

Nesse contexto de crítica ao Mercosul do Tratado de Assunção, alguns especialistas, como Luiz Alberto Moniz Bandeira (1996), propunham fortalecer a dimensão política do processo regional. Para Moniz Bandeira (1996), era necessária uma maior coordenação política entre os quatro países do bloco, especialmente na área da política externa.

Estas demandas de mudanças no bloco existiam não somente nos espaços acadêmicos, mas também em diversos setores políticos, especialmente nos partidos de esquerda que chegaram ao poder a partir de 2003. O Mercosul e sua crise tinham sido tema de debate nos programas eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e da Alianza para la Victoria na Argentina. No caso do PT, existiam duas posições: um setor considerava que o Mercosul era um projeto neoliberal dos anos 1990 e devia ser abandonado em favor de um projeto político que incluísse todos os países da América do Sul; outro setor acreditava que o Mercosul deveria ser reformado para fortalecer suas dimensões sociais, culturais e políticas. Essa foi a tendência que prevaleceu quando o PT chegou ao poder (Dri, 2016).

62

O kirchnerismo, por sua vez, chega ao poder como resultado do default de 2001 e do descrédito das políticas económicas implementadas na década de 1990. Para a coalizão kirchnerista, havia vários problemas que precisavam ser resolvidos: primeiro, o bloco não estava beneficiando todos os seus parceiros de forma igualitária (o problema das assimetrias); segundo, a integração tinha que incorporar outras dimensões e não se limitar aos aspetos comerciais; em terceiro lugar, o Mercosul tinha que estar vinculado ao projeto de desenvolvimento nacional (Ramos, 2016). Um dos objetivos da estratégia económica promovida pelo governo de Néstor Kirchner não só para a Argentina, mas para o Mercosul, foi a restauração de uma abordagem

desenvolvimentista ou industrial. No caso específico do Mercosul, isso significava substituir a abordagem “comercialista” da integração por uma que incluísse políticas de integração produtiva (Russell e Tokatlian, 2015).

No caso do Frente Amplio (2003, p. 4, tradução nossa) em Uruguai, se demandava

a consolidação e o fortalecimento do Mercosul desde uma perspectiva mais ampla que incluía os aspectos sociais, políticos e culturais dos países-membros, promovendo uma relação que nos coloque no caminho da dinamização e da integração plena de toda a América Latina.

Igualmente, o Frente Amplio (2003, p. 8, tradução nossa) propunha conceber o Mercosul “não apenas como uma integração comercial, mas como uma complementação econômica, na qual a integração das cadeias produtivas e a máxima coordenação possível em políticas macroeconômicas sejam promovidas”.

O caso do Paraguai foi diferente, pois o país continuou sob o controle do Partido Colorado até 2008, ou seja, entrou tarde na onda de governos de esquerda. No entanto, isso não significou ficar fora dos processos de câmbio que estavam ocorrendo no Mercosul. O governo de Nicanor Duarte impulsionou uma nova agenda de integração. O Paraguai conseguiu introduzir em 2003 o conceito de assimetria no Mercosul e obter a aprovação de medidas diferenciais e favoráveis para as duas economias pequenas da região. Em 2004, foi aprovada a proposta paraguaia do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) (Masi, 2014). Com Fernando Lugo chegando ao poder em 2008, o Paraguai entrou na onda de governos de esquerda; no entanto, Lugo manteve críticas ao Mercosul pela assimetria e pela necessidade de ampliar a agenda integracionista e a reforma institucional. Como no caso da Frente

Amplio uruguaia, Lugo exigiu um relançamento do eixo econômico-comercial e uma revisão das relações inter-regionais (Ramos, Vaschetto e Capdevila, 2015).

Houve então um consenso entre acadêmicos e a liderança de esquerda respeito à necessidade de ir além do comércio no processo regional. As condições estavam dadas para iniciar uma nova etapa no bloco regional.

Apogeu do “novo Mercosul” do período pós-hegemônico

Em outubro de 2003, Lula e Kirchner se reuniram na capital argentina e lá assinaram um documento que será conhecido como “Consenso de Buenos Aires”. Os aspectos centrais do Consenso são mostrados no Quadro 1, mas alguns deles merecem menção especial. O ponto 15 do Consenso (2003, tradução nossa) afirma:

64

Confirmamos nossa profunda convicção de que o Mercosul não é apenas um bloco comercial, mas um catalisador de valores, tradições e futuro compartilhados. Dessa forma, nossos governos estão trabalhando para fortalecê-lo por meio da melhora de suas instituições nos aspectos comerciais e políticos e da incorporação de novos países.

O ponto 16 afirma: “Enfatizamos que a integração sul-americana deve ser promovida no interesse de todos, com o objetivo de conformar um modelo de desenvolvimento no qual se associam o crescimento, a justiça social e a dignidade dos cidadãos” (Consenso..., 2003, tradução nossa). Essas duas citações sugerem o início da virada que estava ocorrendo no Mercosul. Embora a dimensão comercial da integração não estivesse abandonada, ela começava a deixar de estar no centro da agenda regional. As questões políticas, produtivas e sociais marcariam as discussões regionais.

Quadro 1
Consenso de Buenos Aires: principais características

1. Promover fortemente a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os órgãos existentes, bem como iniciativas que contribuam para a complementação, associação e o diálogo amplo e plural.
2. Implementar políticas públicas que promovam o crescimento sustentável e a distribuição equitativa de seus benefícios, levando a sistemas tributários mais justos.
3. Promover ações para reduzir altas taxas de desemprego, criando condições favoráveis para o desenvolvimento de negócios e investimento produtivo.
4. Dar um papel estratégico aos Estados.
5. Dar à educação prioridade absoluta como ferramenta de inclusão social.
6. Construir uma sociedade da informação pautada pelos objetivos da inclusão social, pela erradicação da fome e da pobreza, pela melhoria da saúde e da educação, bem como pelo objetivo do desenvolvimento econômico e social equilibrado.
7. Desenvolver a infraestrutura necessária para cidadãos e empresas, especialmente pequenas empresas, terem condições de participar ativamente das vantagens oferecidas pela sociedade da informação.
8. Realizar esforços para gerar um polo científico tecnológico regional que aprofunde a pesquisa básica e aplicada, com critérios de sustentabilidade e equidade social.
9. Implementar políticas de desenvolvimento regional que abarquem e respeitem a diversidade do território.
10. Promover o trabalho decente, a coesão social, a dignidade do trabalhador e de sua família.
11. Proteger o meio ambiente e apoiar as normas internacionais existentes.
12. Apoiar a Rodada de Doha e promover a liberalização do comércio agrícola.
13. Gerar novas parcerias e estratégias conjuntas com outros países com os quais compartilhamos interesses e preocupações semelhantes.
14. Apoiar as negociações com a Comunidade Andina e o processo da Área de Livre Comércio das Américas, ao mesmo tempo que propõe respeitar os diferentes interesses dos participantes e dê ao processo a flexibilidade para permitir que a negociação ocorra de acordo com a situação de cada um dos países e blocos envolvidos.
15. Apoiar o multilateralismo e as Nações Unidas.
16. Promover uma sociedade mais justa, mais equitativa e solidária que fortaleça a democracia na região.

Fonte: elaboração própria com base no Consenso de Buenos Aires (2003).

O desenvolvimento dessas dimensões sociais e produtivas de alguma forma significava um retorno do Estado ao processo de integração do Mercosul. Isso já foi estabelecido no Consenso de Buenos Aires (2003, ponto 7, tradução nossa), no qual os Estados têm um papel estratégico no âmbito econômico:

Estamos cientes do papel estratégico que nossos Estados devem desempenhar e vamos redobrar esforços para fortalecer suas instituições, profissionalizar a administração pública, melhorar sua capacidade de resposta, aumentar sua eficácia e garantir maior transparência nos processos decisórios.

66 Isso significava equilibrar o excessivo viés comercial do Mercosul original. No “novo Mercosul”, o Estado desempenharia um papel fundamental e abriria espaços para novas estratégias de transformação produtiva e promoção da equidade (ou pelo menos fortalecer a dimensão social do bloco regional).

O Consenso de Buenos Aires foi bem recebido nos diversos espaços críticos do Consenso de Washington e do novo regionalismo, mas também houve críticas. John Williamson, que formulou a ideia de um Consenso de Washington, questionou o Consenso de Buenos Aires numa entrevista para a *BBC Brasil* em outubro 2003 (Starobinas, 2003). Williamson afirmou que “o presidente Lula está correndo um risco ao fazer este documento com a Argentina, porque os mercados internacionais têm bastante confiança no Lula mas nenhuma na Argentina hoje em dia” (Starobinas, 2003). Ele disse também que “o Consenso de Washington tem sido reformulado para abarcar temáticas sociais e que, assim, o Consenso de Buenos Aires, [sic] poderia não acrescentar muito ao debate e ser mais uma peça retórica que um instrumento prático” (Starobinas, 2003). O diplomata Paulo

Roberto de Almeida (2015) também disputou a relevância do Consenso. Para ele, o Consenso de Buenos Aires tinha alto grau de generalidade, o que “tende a transformá-lo numa lista de boas intenções, com escassa explicitação dos meios ou medidas concretas que seriam eventualmente mobilizados para tornar essas intenções credíveis ou realizáveis” (Almeida, 2015). Do mesmo modo, Almeida (2015) debatia sobre a natureza realmente consensual do documento:

Seria preciso começar disseminando este documento e recolher então a opinião dos demais, antes que ele possa efetivamente apresentar-se como “Consenso”. Não se deveria, entretanto, esperar adesão inquestionável dos demais, pois isso significaria talvez uma espécie de “imposição unilateral” de dois países sobre os demais, que provavelmente teriam, ou terão, suas próprias contribuições e comentários a fazer ao documento. O teste da história significa que um documento com tal pretensão tende a ser incorporado como um dos referenciais de políticas, internas e externas, a serem seguidas por esses países: o tempo dirá se o destino efetivo do documento confirmará suas pretensões, de resto legítimas, como todo texto que pretende ao bom senso.

67

Apesar dessas críticas, o Consenso de Buenos Aires teve uma recepção positiva nos espaços políticos do Mercosul. Contudo, o documento foi uma declaração bilateral dos Chefes de Estado da Argentina e do Brasil, não um ato formal do Mercosul. Devido à importância desses dois países no bloco regional, as ideias do Consenso começaram a ser incorporadas na sua agenda, mas na verdade alguns dos aspectos promovidos nele mesmo já tinham sido incorporados como objetivos do bloco. Na cúpula de Assunção, realizada em junho de 2003, quatro meses antes da cúpula de Lula e Kirchner, aprovou-se o Programa para a

Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum: Objetivo para 2006. Este programa tinha quatro eixos: (1) político, social e cultural; (2) união aduaneira; (3) um programa de base para o mercado comum; e (4) nova integração. Nele se mantém a dimensão comercial como o centro das atividades do bloco, mas ao mesmo tempo se procura fortalecer suas dimensões social, produtiva e política.

Observa-se, então, que houve uma mudança real na agenda do Mercosul, surgindo a ideia de um “novo Mercosul”. Essa denominação foi utilizada por alguns acadêmicos em Argentina, Uruguai e Venezuela, em muito menor grau no Brasil e bem pouco no Paraguai. Na esfera política, no entanto, o PT no Brasil, o kirchnerismo na Argentina e o Frente Amplio no Uruguai repetidas vezes criticaram o viés neoliberal do Mercosul e propuseram um novo Mercosul. Mas Hugo Chávez, que estava no processo de incorporar a Venezuela como membro pleno do Mercosul, foi o maior propulsor da expressão “novo Mercosul”. Mesmo no Plano Nacional de Desenvolvimento de seu governo de 2007-2013 se incluía como um objetivo estratégico da política externa para América Latina e Caribe “participar da construção do novo Mercosul para a formação da Comunidade Sul-Americana das Nações, com base na avaliação, revisão e reorientação dos conteúdos de integração” (Venezuela, 2008, p. 94).

Andrés Malamud (2018) argumenta que nunca houve realmente um “novo Mercosul”, porque um novo tratado nunca foi assinado para mudar a estrutura do bloco. Do ponto de vista jurídico-formal, é correto o que Malamud (2018) aponta, mas a realidade é que o Mercosul entre 2003 e 2015 foi, em muitos aspectos, bem diferente do Mercosul entre 1991 e 2002. No entanto, o “novo Mercosul” não era totalmente diferente do Mercosul da era do regionalismo aberto. Embora o bloco tenha nascido como quase

exclusivamente comercial, como pode ser visto nas disposições do Tratado de Assunção, durante sua década inicial de existência conseguiu desenvolver uma forte dimensão trabalhista e educacional, ou seja, já havia um Mercosul social antes de 2003. Igualmente, houve uma dimensão política específica na adoção do Protocolo de Ushuaia para a Defesa da Democracia em 1998. O que foi realmente inovador no período pós-hegemônico do Mercosul foi a adoção de uma lógica que pode ser descrita como “pós-liberal” em questões económicas, que procurava aplicar políticas públicas regionais alternativas ao modelo de regionalismo aberto. Isso implicou, por um lado, a aplicação da ideia de transformação produtiva, que se manifestou, por exemplo, no Programa de Integração Produtiva (PIP) (Conselho Mercado Comum, 2008) e, por outro lado, o apoio de outras formas de organização económica, como a economia solidária ou a agricultura familiar. Além disso, o bloco aprofundou sua agenda social e aumentou o ativismo político, na medida em que os atores envolvidos no processo se expandiram. A questão da assimetria, reivindicada pelo Paraguai e Uruguai, levou à criação do Focem. A questão comercial nunca foi abandonada, embora não fosse mais central para os governos de esquerda.

69

A dimensão político-institucional

No campo político, o Tribunal Permanente de Revisão foi criado em 2004, e o Parlamento do Mercosul foi estabelecido em 2005. Desde a Cúpula de Córdoba de 2006, as Cúpulas Sociais foram realizadas como parte do Mercosul social e participativo. Em 2011, foi aprovada uma reforma do Protocolo de Ushuaia que ampliou os mecanismos de defesa da democracia. Finalmente, o Mercosul se expandiu aceitando a Venezuela e a Bolívia como membros plenos, dois países governados por dois líderes radicalmente críticos do neoliberalismo e do regionalismo aberto.

A dimensão produtiva

Em questões produtivas, segundo Molinari, De Angelis e Bembi (2013), em 2004 foi criado o Focem (Declaração do Conselho Mercado Comum (CMC) nº 45/04), que visava mitigar a assimetria entre os membros por meio da “coparticipação” no uso de recursos, que era favorável para as economias menores do bloco (Paraguai e Uruguai), de modo que os países que mais contribuíram com recursos para o Fundo receberam menos dinheiro. No mesmo ano de 2004 foram aprovados o Acordo de Facilitação de Atividades Empresariais no Mercosul (Declaração CMC nº 32/04) e, em 2005, o Regime de Integração de Processos Produtivos em Diversos Estados Mercosul com Uso de Materiais Não Originários (Declaração CMC nº 03/05).

Na Cúpula do Mercosul em Córdoba, em 2006, o CMC foi instruído a definir um Plano Regional de Integração e Desenvolvimento Produtivo. Em 2008 foi aprovado o PIP e criado o Grupo de Integração Produtiva. Segundo o PIP,

um processo de integração entre países em desenvolvimento com economias assimétricas em seu peso e estrutura não deve se limitar a aspectos comerciais, devendo visar eliminar diferenças no desenvolvimento interno, e evitar a concentração dos benefícios da integração entre os atores maiores. (Conselho Mercado Comum, 2008, preâmbulo)

Os objetivos do PIP são numerosos (Quadro 2).

Quadro 2
Objetivos do Programa de Integração Produtiva

1. Melhorar as condições de acesso das empresas nacionais aos mercados regional e internacional.
2. Atingir uma maior associatividade entre as empresas do bloco e avançar em esquemas que vão além da integração comercial.

Quadro 2 – cont.

Quadro 2 – cont.

3. Identificar, com as contribuições do setor privado, as necessidades de desenvolvimento e de adequação da infraestrutura de serviços, de normalização técnica, de certificação de qualidade, de metrologia, com ênfase nas cadeias produtivas selecionadas como as mais importantes a serem desenvolvidas em um esquema produtivo integrado.
4. Cooperar para a melhora dos sistemas nacionais de qualidade e certificação dos países de menor tamanho econômico relativo.
5. Melhorar a competitividade das firmas, tanto das pequenas e médias empresas (PME) quanto das de maior tamanho, associando “empresas-âncora” – em geral, com alto nível gerencial e de controle da qualidade – a uma rede ampliada de fornecedores regionais e de clientes, ou fomentar as estratégias de associação de PME de um mesmo setor produtivo ou de serviços.
6. Promover iniciativas regionais de desenvolvimento rural, segurança alimentar e qualidade e inocuidade dos alimentos.
7. Facilitar às PME do Mercosul o acesso a informações referentes a padrões técnicos para melhorar suas possibilidades de ingresso no mercado regional e internacional e a fornecedores de “empresas-âncora” e avançar em esquemas de financiamento que lhes permitam ter acesso a esses padrões.
8. Favorecer mecanismos de transferência de tecnologia entre empresas com grande capacidade de compra das economias mais desenvolvidas para as de menor desenvolvimento relativo dentro do Mercosul, de forma a contribuir para a superação das assimetrias.
9. Melhorar a circulação de bens, principalmente dos insumos usados nos processos de integração produtiva nos países da região, bem como de amostras e protótipos originados desses processos.
10. Favorecer a geração de emprego nos setores nos quais são desenvolvidas essas iniciativas.
11. Estimular, dentre outros, mecanismos de desenvolvimento de *joint ventures*, *clusters*, arranjos produtivos locais, redes de fornecedores e clientes, consórcios de exportação etc.
12. Promover a participação de empresas dos Estados-partes em mecanismos de promoção comercial conjunta, favorecendo a visibilidade do Mercosul fora do bloco.
13. Fomentar mecanismos de homogeneização da produção com base em padrões técnicos, incluindo a adoção de um “Selo Mercosul de Qualidade”.
14. Favorecer a coordenação, no âmbito do Mercosul, de empresas, foros de competitividade, agências de desenvolvimento e entidades de crédito de nossos respectivos países.

Quadro 2 – cont.

15. Sensibilizar o conjunto dos agentes sociais e produtivos a respeito dos benefícios esperados do Programa de Integração Produtiva do Mercosul e favorecer, em seus respectivos âmbitos, medidas tendentes a aperfeiçoar esse processo, como impulsionar linhas de crédito para PME incluídas em iniciativas de integração produtiva.
16. Contribuir para a geração de maior valor agregado nas exportações do Mercosul.
17. Analisar a criação de um marco normativo, no âmbito do Mercosul, que facilite o desenvolvimento de empresas bi ou multinacionais.

Fonte: Conselho Mercado Comum (2008).

Também no campo produtivo, o Fundo de Apoio às Pequenas e Médias Empresas foi aprovado em 2008. Em 2012, foi criado o Mecanismo de Fortalecimento Produtivo do Mercosul, com o objetivo de ajudar a fortalecer e diversificar a estrutura produtiva do bloco, que procurou aumentar a competitividade por meio de grandes projetos e iniciativas estruturais em setores identificados por acordo comum entre os países-membros.

72

A dimensão social

No âmbito social, em 2005 o Uruguai apresentou a proposta Somos Mercosul, que, sob a presidência argentina tornou-se o Programa Regional Somos Mercosul. A partir desse ano, começaram as Cúpulas da Sociedade Civil, que foram realizadas em paralelo com as Cúpulas de Chefes de Estado. Também foi aprovado o Fundo de Educação do Mercosul em 2005.

Aprovaram-se normas sobre a mobilidade das pessoas. O Acordo de Residência do Mercosul foi assinado em 2002, sendo ratificado pelos governos de esquerda, e sua posterior implementação permitiu a livre mobilidade dos cidadãos do Mercosul no bloco com apenas seu documento de identidade nacional. A Argentina, por meio do Programa Pátria Grande, e o Uruguai aprovaram legislações que, respeitando o espírito do Acordo de Residência, facilitou a instalação

dos cidadãos do Mercosul em seu território. Desde 2010, a aprovação do Estatuto de Cidadania no Mercosul tem sido discutida (Mondelli, 2018). Em 2008, o Instituto de Política Pública de Direitos Humanos foi criado para implementar políticas de direitos humanos em questões como memória, verdade e justiça sobre violações de direitos humanos, violência e segurança ou proteção da comunidade LGBTI. Também foram criadas áreas institucionais para formas alternativas de organização econômica, como agricultura familiar e cooperativas (Abramovich, 2013; Mencato, 2019).

O desenvolvimento de um Plano Estratégico no âmbito social foi discutido na XX Cúpula de Córdoba de 2006, e um projeto foi apresentado na Cúpula do Mercosul em Salvador de Bahia em dezembro de 2008, que se materializou no documento Eixos, Diretrizes e Objetivos Prioritários do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (Peas), aprovado na Cúpula de Assunção realizada em 2011. O Peas é composto por dez eixos, 26 diretrizes e diversos objetivos prioritários, e “representa a primeira iniciativa conjunta de consecução de projetos sociais em nível regional” (Guilherme e Reis, 2018, p. 112) (Quadro 3).

73

Quadro 3
Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul

Eixos	Diretrizes
Eradicação da fome, luta contra a pobreza e desigualdades sociais e fortalecimento da ajuda humanitária	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir o direito humano a alimentos adequados e saudáveis, reduzindo a fome e combatendo a desnutrição. 2. Garantir a segurança alimentar e nutricional para os Estados do Mercosul como parte de seus direitos soberanos e metas para o pleno desenvolvimento. 3. Fortalecer a assistência humanitária para promover respostas rápidas e eficazes em emergências e estimular a troca de reservas públicas de alimentos em situações específicas de necessidade entre os Estados do Mercosul. 4. Combater a pobreza e as desigualdades sociais em nível nacional e regional, promovendo a redistribuição dos ganhos e levando em conta, além disso, a perspectiva de gênero.

Quadro 3 – cont.

Quadro 3 – cont.

Eixos	Diretrizes
Direitos humanos, participação social, movimento de pessoas e diversidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assegurar o pleno exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, individuais e coletivos, a toda a população dos Estados do Mercosul, sem qualquer discriminação em relação a sexo, etnias, orientação sexual, religião, opiniões políticas, origem nacional ou social, condições econômicas, nascimento ou qualquer outra razão de qualquer outra natureza ou condição. 2. Garantir o respeito aos direitos humanos e fortalecer a cooperação regional em direitos humanos entre os estados do Mercosul. 3. Incentivar a participação dos atores sociais e atores subnacionais (prefeituras, administradores, governos estaduais e departamentais) no processo de formulação e gestão de políticas públicas. 4. Facilitar a circulação de pessoas.
Saúde	<ol style="list-style-type: none"> 1. Universalizar o acesso a serviços públicos de saúde abrangentes, de qualidade e humanizados como um direito fundamental dos Estados do Mercosul. 2. Promover a coordenação entre os Estados sobre políticas abrangentes de promoção da saúde pública. 3. Aumentar a autonomia dos Estados do Mercosul em pesquisa e desenvolvimento em saúde.
Educação, cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprofundar a integração do setor educacional por meio da coordenação das políticas educacionais e da implementação dos Planos Setoriais de Educação do Mercosul, que promovam uma identidade regional e uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente. 2. Fortalecer os vínculos entre integração e processo de integração entre Estados por meio de estudos e diagnósticos sobre esses temas. 3. Incentivar a integração educacional entre os Estados do Mercosul. 4. Promover a conscientização de uma identidade cultural regional, valorizando e disseminando a diversidade cultural dos estados do Mercosul. 5. Promover a inclusão social por meio de políticas públicas que energizem a indústria cultural e promovam o acesso dos cidadãos ao patrimônio cultural.
Integração produtiva, agricultura familiar, economia solidária e cooperativas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover a integração produtiva, principalmente nas regiões fronteiriças, com o objetivo de beneficiar regiões menos desenvolvidas e segmentos vulneráveis da população. 2. Promover o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas e incentivar seu desenvolvimento por meio de cadeias produtivas. 3. Estimular a criação e o desenvolvimento de cooperativas, empresas de agricultura familiar e economia solidária, destacando sua complementaridade regional.

Fonte: Elaboração do autor com base no Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul.

E a dimensão comercial?

Um fato que se pode observar durante o período pós-hegemónico é que o fortalecimento das dimensões sociais e produtivas foi acompanhado por alguma degradação da dimensão comercial no processo de integração. Vários autores têm enfatizado que durante esse período pouco progresso tem sido feito no objetivo original de estabelecer um mercado comum. Por exemplo, no que diz respeito à área de livre comércio, foram estabelecidas medidas não tarifárias, como licenças de importação não automáticas e outros equivalentes, e medidas contrárias à concorrência económica, como salvaguardas, direitos *antidumping* e direitos de compensação (Zelicovich, 2015). Também não houve avanços na união aduaneira, que continua sendo “imperfeita”; inclusive, a tarifa aprovada no Protocolo de Ouro Preto tem sido modificada devido a pedidos de exceções (Zelicovich, 2015). Além disso, o outro elemento de uma união aduaneira, a política comercial comum, também não avançou durante o período pós-hegemónico, uma vez que não houve ação conjunta nas negociações da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio, e a assinatura de acordos comerciais com outros países ou blocos regionais ficou quase paralisada.

75

A crise do “novo Mercosul”

Pode-se argumentar que as dificuldades do Mercosul da era pós-hegemónica começaram com o golpe de Estado no Paraguai contra o presidente Lugo em 2012. O fim do governo de Lugo acabou com o consenso ideológico que existia desde 2008, e o novo governo de Federico Franco não mostrou sinais de adotar uma posição pragmática semelhante àquela seguida pelo governo de Nicanor Duarte. O golpe no Paraguai e a suspensão do país do bloco foram usados para formalizar a adesão da Venezuela como membro pleno. Embora o Protocolo de Caracas tenha sido

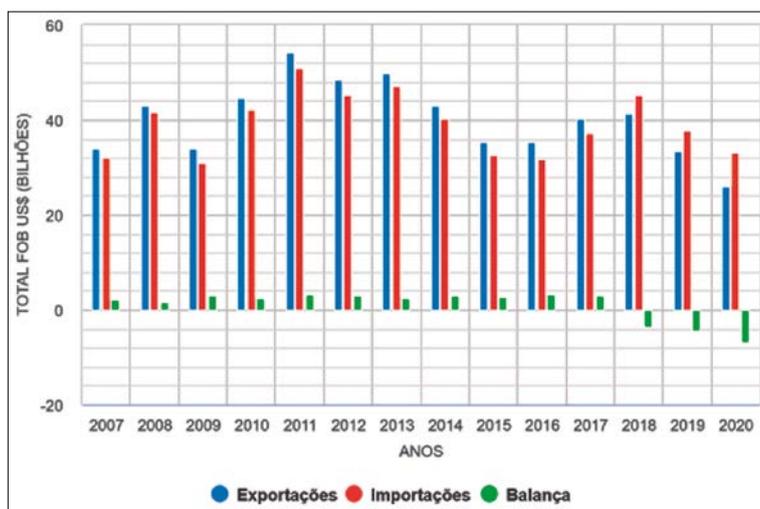
assinado em 2006, ele não tinha entrado em vigor devido à recusa do Congresso paraguaio em aprová-lo. Na Cúpula de Mendoza de 2012, na qual o Paraguai foi suspenso, a Venezuela foi aceita como um novo membro pleno. Isso foi contestado pelo governo paraguaio, que rejeitou as decisões tomadas em Mendoza perante o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. No final, o Tribunal não validou as demandas paraguaias.

Existia também nos países do bloco um debate a respeito do suposto abandono da dimensão comercial. Em 2013, projetos de macrorregionalismo, como o Tratado de Parceria Transpacífico e o Tratado Transatlântico de Comércio e Investimento, pareciam ser a nova modalidade para impulsionar o comércio global. O Mercosul estava excluído desses processos ou da assinatura de acordos inter-regionais ou transregionais, como o Acordo de Associação com a União Europeia. No plano intra-Mercosul, enfatizou-se que o livre comércio intrabloco não estava avançando e que havia aspectos não resolvidos, como as medidas unilaterais do Brasil e da Argentina. Isso era válido, mas a questão do comércio intrabloco é mais complexa, pois embora seja verdade que o nível de intercâmbio da década de 1990 não tenha sido alcançado de novo, o comércio intrarregional teve períodos de crescimento. No Gráfico 1 pode-se observar o desempenho irregular do comércio de bens intra-Mercosul entre 2007 e 2020. Entre 2007 e 2016, o último ano do período pós-hegemônico, o comércio foi irregular: alguns anos cresceu, outros decresceu.

O fim do “novo Mercosul” acelera-se com o triunfo de Mauricio Macri na Argentina e o *impeachment* de Dilma Rousseff e sua substituição por Michel Temer no Brasil. Na Argentina, Macri criticou a entrada da Venezuela e priorizou a dimensão comercial do bloco, promovendo mesmo sua transformação em uma área de livre comércio, o que permitiria aos países negociar acordos com terceiros

unilateralmente. O Brasil também propôs flexibilizar o Mercosul, processo que era visto pelo chanceler José Serra como uma camisa de força para o país (Mello, 2016). Além disso, o Brasil abandonou qualquer tentativa de exercer liderança regional não só no Mercosul, mas também na América do Sul, acabando com a estratégia que havia começado com Itamar Franco em 1994.

Gráfico 1
Comércio de bens intra-Mercosul (2007-2020)



FOB: Free on Board; US\$: dólares americanos.

Fonte: <https://estadisticas.mercosur.int/>

Em ambos os países, retomou-se uma lógica de regionalismo na qual o Mercosul era um mecanismo para inserir seus países na economia global. No caso do governo de Macri, foi promovido um discurso de inserção econômica e de fim do isolamento político que o país teria experimentado na era kirchnerista. No caso de Temer, também foi salientada a necessidade de ampliar a inserção internacional. Assim, houve um retorno das iniciativas de integração

norte-sul, como no caso da retomada e finalização das negociações de um acordo estratégico entre o Mercosul e a União Europeia, o interesse de Macri em aderir ao Tratado de Parceria Transpacífico, ou o desejo de assinar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos.

A agenda de integração mudou. O comércio estava mais uma vez no centro. A agenda social e produtiva passou para um segundo plano. Contudo, em vez de tentar resolver velhos problemas comerciais no interior do bloco, a nova estratégia priorizou as negociações externas. A finalização das negociações com a União Europeia e a convergência com a Aliança do Pacífico foram as prioridades iniciais, mas, em seguida, foi adicionada a negociação de acordos com a Associação Europeia de Livre Comércio, o Canadá, Cingapura e a Coreia do Sul, bem como o aprofundamento dos acordos de preferência comercial com a Índia e Israel. Na nova agenda, o progresso institucional e a defesa da democracia também foram interrompidos, devido à rejeição do Paraguai ao Protocolo de Ushuaia II e a suspensão da eleição direta dos membros do Parlamento do Mercosul. Em respeito ao processo de alargamento, a velocidade no processo de entrada da Bolívia como membro pleno foi reduzida, enquanto a Venezuela foi suspensa do bloco em 2017.

78

Com a chegada ao poder de Jair Bolsonaro no Brasil e de Alberto Fernández na Argentina, o cenário do Mercosul pode ser diferente. Depois do triunfo de Alberto Lacalle Pou no Uruguai, a maioria dos governos liberais persiste, mas a dinâmica interna do grupo variou. Por um lado, o governo de Fernández pode tentar reordenar a agenda do bloco e fazer da integração intra-Mercosul o tema mais importante, procurando também reduzir a velocidade das negociações externas. Em maio de 2020, o governo argentino recomendou cautela nas negociações com países como a Coreia do Sul, enquanto Bolsonaro, Abdo Benítez e Lacalle Pou apoiam tais acordos. A presença de Bolsonaro

representa um cenário de potencial conflito, pois ele e Fernández têm diferenças pessoais, o que não é positivo para um bloco fortemente presidencialista. O “hiperliberalismo” do grupo alinhado a Bolsonaro propõe uma reforma comercial radical no bloco, que implica, por exemplo, uma redução da tarifa externa comum média de 14% para 7%. Esse tipo de reforma dificilmente será aceito pela Argentina. Também é retomada a ideia de “flexibilização” do Mercosul. Numa visita de Lacalle Pou a Brasília em fevereiro de 2021, foi anunciada esta “flexibilização”. Ainda não se sabe se Argentina apoiará esse projeto.

Explicando o Mercosul da era pós-hegemônica e suas limitações

Especialistas como Paulo Roberto de Almeida (2015) criticaram desde o início a estratégia de aprovar uma série de objetivos novos sem ter concluído uma agenda pendente, especialmente no campo comercial. Por isso, Almeida (2015) afirma que no bloco estava se produzindo uma “fuga para frente”. Na verdade, mesmo se a ampliação de agenda para incluir temas sociais e produtivos não implicasse um abandono da agenda comercial, isso foi o que aconteceu em grande parte no período pós-hegemônico. No Mercosul existia (e ainda existe) uma agenda comercial não concluída. A união aduaneira é ainda imperfeita depois de três décadas; a eliminação das exceções na zona de livre comércio e um maior esforço na coordenação de políticas econômicas são objetivos ainda não atingidos. Esses problemas foram deixados de lado. No período pós-hegemônico proliferaram medidas unilaterais, especialmente de Argentina e Brasil, que têm limitado o aperfeiçoamento da zona de livre comércio. Para Zelicovich (2015), a implementação dessas medidas evidenciava uma preferência pelos mercados domésticos, o que resultou em diversas reclamações, confrontos e reivindicações entre os países do bloco.

O unilateralismo – bilateralismo argentino-brasileiro e as evidentes assimetrias ao interior do bloco – provocaram demandas de parte de Paraguai e Uruguai, que consideravam que o bloco era cada vez mais assimétrico. Por isso, os dois países tentaram individualmente negociar acordos de livre comércio com Taiwan e Estados Unidos, respectivamente. Os acordos nunca foram finalizados devido às normas do Mercosul, que exigem negociações em bloco.

Houve também tensões políticas, como o conflito entre Argentina e Uruguai devido à instalação de uma fábrica de celulose perto das cidades fronteiriças de Fray Bentos e Gualaguaychu, as críticas à admissão de Venezuela como membro pleno do bloco e o bloqueio de facto a essa admissão feita pelo congresso paraguaio, e o golpe de Estado contra o presidente Lugo e a incorporação de Venezuela aproveitando a suspensão do Paraguai em 2012. Apesar das afinidades ideológicas, esses conflitos políticos afetaram o desenvolvimento da agenda pós-liberal do Mercosul.

80

Sem dúvida, a maior limitação do Mercosul pós-hegemónico tem sido os limitados avanços nas dimensões sociais e produtivas, os estandartes dos governos de esquerda. Os casos do PIP e do Peas servem como exemplos para explicar os obstáculos do “novo Mercosul”. Como se observa nos quadros 2 e 3, o Peas e o PIP são projetos maximalistas que pretendiam impulsionar grandes transformações sociais e produtivas no Mercosul – mas é válido perguntar se existiam condições políticas, económicas, financeiras e institucionais para atingir tais metas.

No caso do PIP e da implementação de políticas comuns de desenvolvimento, é necessária uma estratégia compartilhada tanto pelos Estados quanto pelos atores do setor produtivo, implicando forte vontade política. A integração produtiva está ligada à solução de problemas complexos, como emprego, assimetria entre os setores produtivos e entre países, e a formação de cadeias produtivas. Mais uma

vez, isso demanda vontade política, recursos e instituições que o Mercosul não tem.

No caso do Peas, para apenas mencionar alguns dos eixos incluídos, foram estabelecidas metas como erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; universalizar a saúde pública, a educação e erradicar o analfabetismo; garantir o acesso a direitos de trabalho e seguridade social (Quadro 3). O alcance dessas metas supõe a aplicação de políticas públicas regionais e recursos significativos. A primeira pergunta que surge imediatamente é: qual é a fonte desses recursos? O Mercosul não tem impostos comunitários para pagar os programas necessários para atingir essas metas, e nesse caso caberia aos Estados financiar esses eixos estabelecidos no Peas. Por fim, questiona-se se, apesar das Cúpulas Sociais, os atores da sociedade civil fizeram parte das negociações para estabelecer projetos de política social regional.

Conclusões

A revisão do modelo de integração era uma demanda compartilhada nos espaços políticos e acadêmicos do Mercosul no início do novo milênio. Existia certo consenso a respeito da necessidade de fortalecer as dimensões sociais e produtivas do bloco, solucionar suas limitações no âmbito comercial e institucional e ampliar sua agenda política. Diversas ações no âmbito social e produtivo, em particular projetos como o PIP e o Peas, uma comprometida agenda política e algumas reformas institucionais foram implementadas na era pós-hegemônica. Isso era uma expressão de um grande voluntarismo e desejo de transformar o bloco.

Contudo, voluntarismo não é suficiente. Apesar da coincidência ideológica, existiam conflitos entre países. Os atores do setor produtivo não se sentiam envolvidos no projeto de um “novo Mercosul”, no qual a dimensão comercial parecia estar em segundo plano. Apesar das Cúpulas Sociais,

organizações não governamentais e movimentos sociais também não foram decisivos na nova agenda social. Por outro lado, a adoção de grandes macroprojetos como o PIP e o Peas foi uma estratégia maximalista e irrealista em termos de sua possível implementação. Talvez os resultados tivessem sido diferentes se uma agenda mais limitada tivesse sido promovida, sobre certas questões específicas a respeito das quais havia consenso regional e viabilidade para avançar. O caso de Acordo de Residência é um exemplo disso.

Com a volta ao poder de governos de direita e centro-direita, o Mercosul retomou a agenda do regionalismo aberto, ainda mais aprofundado. Cinco anos após o início desta nova etapa, o bloco, especialmente no campo comercial, permanece tão estagnado quanto na era pós-hegemônica. No entanto, as declarações de Lacalle Pou na Cúpula Virtual do Mercosul de julho de 2020 mostram que a demanda pelo Mercosul social permanece em vigor. Algo semelhante ocorre com as propostas de um Mercosul produtivo. Isso significaria que, embora a agenda do “novo Mercosul” possa não ter sido implementada da maneira mais adequada, ela continua sendo relevante para um projeto de região que acolha as demandas de todos os atores. Contudo, a proposta de “flexibilização” do bloco não é a solução e enfraquecerá ainda mais o projeto regional.

José Briceño-Ruiz

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Políticos (Science Po Aix-en-Provence, França). É professor-pesquisador do CIALC-UNAM, México. Membro do Sistema Nacional de Pesquisadores (SNI) de México. Editor Regional Latin American Policy. Especialista em integração e cooperação regional na América Latina e regionalismo.

Bibliografia

- ABRAMOVICH, Víctor. 2013. Derechos humanos en el marco del proceso de integración regional en el Mercosur. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, v. 1, n. 2, pp. 351-361.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. 2015. Brasil-Argentina e o Consenso de Buenos Aires: uma sombra pronto seras... *Uma Certa Ideia do Itamaraty*, 10 jan. 2015. [Não paginado]. Disponível em: <<https://bit.ly/3x3xzG6>>. Acesso em: 8 jan. 2021.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2002. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BOUZAS, Roberto. 2001. El Mercosur diez años después: ¿proceso de aprendizaje o *déjà vu*? *Desarrollo Económico*, v. 41, n. 162, pp. 179-200.
- BOUZAS, Roberto. 2004. *Mercosur: instituciones de gobierno regional, asimetrías e integración profunda*. Washington: Interamerican Development Bank.
- BRICEÑO-RUIZ, José. 2018. Times of change in Latin American regionalism. *Contexto Internacional*, v. 40, n. 3, pp. 573-594.
- CAMARGO, Sonia de. 2006. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova*, n. 68, pp. 57-90.
- CARRANZA, Mario E. 2003. Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2, pp. 67-103.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: Cepal.
- CONSELHO MERCADO COMUM. 2008. *Decisão n.º 12/08: aprova o Programa de Integração Produtiva do Mercosul*. San Miguel de Tucumán, 30 jun. 2008.
- CONSENSO de Buenos Aires. 2003. *Argentina*, 16 out. 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3egwGkT>>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- DE MELO, Jaime; PANAGARIYA, Arvind. 1992. O novo regionalismo. *Finanças & Desenvolvimento*, v. 12, n. 4, pp. 37-40.
- DRI, Clarissa. 2016. Reinforcing or ignoring the supranational level during crisis? Brazilian parties' views on regionalism. In: SAURUGGER, Sabine; TERPAN, Fabien (ed.). *Crisis and institutional change in regional integration*. Abingdon: Routledge, pp. 136-152.
- FERRER, Aldo. 1997. El Mercosur: entre el Consenso de Washington y la integración sustentable. *Comercio Exterior*, v. 47, n. 5, pp. 347-354.

- FERRER, Aldo. 2007. El éxito del Mercosur posible. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 27, n. 1, pp. 147-156.
- FFRENCH DAVIS, Ricardo. 2001. ¿Está Mercosur en crisis? *Perspectivas Americanas*, pp. 3-4.
- FRENTE AMPLIO. 2003. *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009: porque entre todos otro Uruguay es posible*. Diretrizes aprovadas no IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, Montevideo, 20-21 dez. 2003.
- GUILHERME, Rosilaine Coradini; REIS, Carlos Nelson dos. 2018. Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal. *Revista Katálysis*, v. 21, n. 1, pp. 108-116.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiros. 2000. Argentina e Brasil: integração, soberania e território. *Instituto de Estudos Avançados de Universidade de São Paulo*, 30 jun. 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3eiSD2P>>. Acesso em: 21 dez. 2020.
- JAGUARIBE, Hélio. 1996. Significação e alcance de Mercosul. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, v. 2, n. 3, pp. 15-29.
- JAGUARIBE, Hélio. 2003. Mercosul e a nova ordem mundial. In: GRUPO DE REFLEXÃO (ed.). *Prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: Funag, pp. 41-46.
- LAREDO, Iris Mabel. 1995. Trasfondo político de la integración económica. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, v. 1., n. 1, pp. 99-112.
- LÓPEZ, Andres; LAPLANE, Mariano. 2004. *Complementación productiva en Mercosur: perspectivas y potencialidades*. Montevideo: Fesur.
- MALAMUD, Andrés. 2018. Book review: Regionalism with adjectives in Latin America. *Latin American Policy*, v. 9, n. 1, pp. 164-165.
- MASI, Fernando. 2014. La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Revista Debate*, v. 1, pp. 13-16.
- MELLO, Patrícia Campos. 2016. Valorização do real pode prejudicar retomada econômica, diz José Serra. *Folha Digital*, 25 maio 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3x80Tvb>>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- MENCATO, Stephany Dayana Pereira. 2019. Gênero, Agenda 2030 e Mercosul. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, v. 3, pp. 201-217.
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção para a constituição de um mercado comum*. Assunção, 1991.
- MERCOSUL. *Programa para la consolidación de la unión aduanera y para el lanzamiento del mercado común “objetivo 2006”*. Montevideo, 2003.

- MERCOSUL. *Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)*. Assunção, 2012.
- MOLINARI, Andrea; DE ANGELIS, Jessica Yamila; BEMBI, Mariela. 2013. Medición de la integración productiva en el Mercosur: un análisis desde la óptica del comercio intraindustrial y las cadenas de valor. *Desarrollo Económico*, v. 52, n. 207-208, pp. 511-544.
- MONDELLI, Marcelo. 2018. Elementos para profundizar la agenda del Mercosur ciudadano. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, v. 2, pp. 34-59.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. 1996. Política y relaciones internacionales en el Mercosur. *Ciclos*, v. 6, n. 11, pp. 103-121.
- O'CONNELL, Arturo. 2001. *Los desafíos del Mercosur ante la devaluación de la moneda brasileña*. Santiago: Cepal.
- ONUKI, Janina. 1999. Para onde caminha o Mercosul? *Revista Multipla*, v. 4, n. 6, pp. 99-109.
- PEÑA, Félix. 2003. *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*. Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur: Fundación Konrad Adenauer.
- PORTA, Fernando. 2006. Cómo reinsertar el Mercosur en una agenda de desarrollo: problemas y políticas. *Cuadernos del Cendes*, v. 23, n. 63, pp. 1-26.
- RAMOS, Hugo Daniel. 2016. Preferencias políticas en el campo de la integración regional (Mercosur) y políticas económicas: el caso del Frente para la Victoria en Argentina (2003-2007). *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, v. 3, n. 5, pp. 41-45.
- RAMOS, Hugo Daniel; VASCHETTO Mariano; CAPDEVILA, Constanza. 2015. *Preferencias políticas e integración regional: análisis comparado del FPV (Argentina), PT (Brasil), FA (Uruguay) y APC (Paraguay)*. Artículo presentado nas XI Jornadas de Sociología, Buenos Aires, 13-17 jul. 2015.
- RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. 2012. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (ed.). *The rise of post-hegemonic regionalism*. Dordrecht: Springer, pp. 1-16.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. 2015. Implications of the global and regional changes for Argentina's Foreign Relations. In: BURGESS, Sean W. *Latin America and the shifting sands of globalization*. Abingdon: Routledge, pp. 77-93.
- SANAHUJA, José Antonio. 2010. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel;

- SANAHUJA, José Antono (ed.). *Una región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur*. Madrid: Fundación Cidob, pp. 87-136.
- SCHVARZER, Jorge. 1999. Un bloque exitoso en crisis: el Mercosur y un socio demasiado grande. *Nueva Sociedad*, n. 162, pp. 92-108.
- STAROBINAS, Marcelo. 2003. Consenso de Buenos Aires “traría riscos para o Brasil”, diz Williamson. *BBC Brasil*, 10 out. 2003. Disponível em: <<https://bbc.in/3sBYbuz>>. Acesso em: 18 dez. 2020.
- VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra. 2007. O *regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: Cepal. (Serie Comercio Internacional, 82).
- VENEZUELA. 2008. *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Glöe. 2002. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, pp. 44-53.
- ZELICOVICH, Julieta. 2015. El Mercosur a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, n. 24, pp. 97-120.



MERCOSUR AND THE EU: THE FALSE MIRROR

Detlef Nolte^a

^a*Pesquisador associado do German Institute of Global and Area Studies (GIGA).*

Hamburgo, Alemanha.

E-mail: detlef.nolte@giga-hamburg.de

Orcid: 0000-0003-2014-272X

Clarissa Correa Neto Ribeiro^b

^b*Pós-doutoranda no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais –
San Tiago Dantas (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP). São Paulo, SP, Brasil.*

E-mail: clarissa.ribeiro@unesp.br

Orcid: 0000-0002-7653-7635

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-087122/112>

Introduction

René Magritte's famous surrealist painting titled *The False Mirror*, on display at the Museum of Modern Art (MoMA) in New York, gives room for many interpretations. Among other things, one can interpret it as a reflection of one's perception limitations and subjectivity, which may produce images that we wish to see. But it also captures the interaction between observer and observed; as the museum's catalogue writes, "it places the viewer on the spot, caught between looking through and being watched by an eye that proves to be empty" (MoMA, 2021). The image of the 'false mirror' captures some aspects that characterized the EU-Mercosur relations since the beginning quite well: optical illusions, misperceptions, wishful thinking, deception, and lack of substance.

Although the European Union (EU) believed this for a period, the Southern Common Market (Mercosur) was not a mirror image of the EU but an optical illusion. Mercosur never wanted to become a copy of the EU. Even so, the history of the interregional partnership shows that the EU conveyed the false impression that negotiations with both parties would proceed more smoothly if Mercosur's institutional structure were to solidify and become more similar to the EU model and if the common South American market became a reality. Nevertheless, one can assume that this would not have affected EU's agricultural protectionism as a main obstacle to a Free Trade Agreement (FTA). Simultaneously, like in a distorting mirror, Mercosur perceived itself to be more important to the EU than it actually was. Whereas the EU spared no efforts to reinforce this misperception,¹ neither was the Mercosur integration process inspired by the European experience (or very superficially at best) nor was Mercosur an essential partner for the EU.

Paraphrasing the famous quote by Linz and Stepan (1996, p. 5) about democracy as the only game in town, one can argue that the FTA negotiation between the EU and Mercosur was never the only trade related negotiation in town in which both sides were involved. And it was seldom the main stage in the theater of trade talks where EU-Mercosur negotiations took place. The overlap with other trade negotiations was at times an advantage and acted to accelerate EU-Mercosur negotiations, as with the simultaneous Free Trade Area of the Americas (FTAA) negotiations. More often, however, they acted as a brake on interregional discussions, as with the World Trade Organization (WTO) negotiations. There, repeatedly existed a deliberate strategy,

¹ For instance, the European Commission's regional strategy paper for relations with the Mercosur in 2002-2006 stated: "Mercosur is an essential partner for the EU and its integration process is largely inspired by the European experience during the past 50 years" (EC, 2002, p. 3).

mostly on the European side, to entangle the EU-Mercosur negotiations with other negotiations, or topics, aiming to obstruct an agreement. For Mercosur, and especially for Brazil, transactions with the EU worked as a bargaining chip in negotiations with the United States about the FTAA.

Importantly, interregional negotiations were always overshadowed by internal problems and challenges in both regions, be it the eastward expansion of the EU or the recurrent economic and even political crises in Mercosur. Often, there was no unified position on either side regarding trade liberalization. As a result, the windows of opportunity to advance negotiations quickly closed again. The EU-Mercosur negotiations also corroborate that it is easier to mobilize the resistance of potential losers than the support of potential winners of trade liberalization. This is particularly evident regarding the European agricultural lobby, which has repeatedly and successfully torpedoed the negotiations. One of the constants in the discussions between the EU and Mercosur, right from the start, was the French government's opposition to trade liberalization in the agricultural sector. This was partly due to pressure from French farmers, but it also served the French government's economic interests as one of the main beneficiaries of the European Common Agricultural Policy (CAP). The alleged pressure was instrumentalized as a "bargaining chip" by the French government to defend a more protectionist EU trade policy and to fend off Mercosur's demands for concessions (Konold, 2010).

89

Based on the above, this paper gives an overview of the different phases and ups and downs of EU-Mercosur relations from 1990 to 2020. It describes how windows of opportunity opened and closed again; analyzes the factors that have favored negotiations over time as well as the obstacles on the way to a free trade agreement; and evaluates the changing mutual perceptions and misperceptions between

Europe and Mercosur countries. Our analysis is based on the extensive literature on the topic both in Europe and Latin America, with particular emphasis on original documents and statements from those involved in the negotiations.

1990-1999: lopsided interregional negotiations with the handbrake on

Although Smith (1998, p. 160) argues “that EC’s economic policy towards Latin America up until the 1990s was at best confused and often non-existent”, the relations between the European Community (EC) and Mercosur started almost with its creation. This early rapprochement must be understood in the broader context of Europe’s increasing attention towards Latin America since Spain and Portugal joined the EC in 1986 (Arana, 2017; Saraiva, 2004). The Spanish government, and to a lesser extent the Portuguese one, played an important role in putting Latin America on the European agenda, especially during Spanish EU presidencies (1995, 2002, and 2010). In some critical phases, the Spanish government helped negotiations to proceed despite major differences between the EU and Mercosur governments, but its influence should not be overestimated, as Arana (2017) does, for example. The Iberian influence was limited by the power distribution within the EU (Guilhon-Albuquerque and Lohbauer, 2013, p. 23), as Spain alone would be unable to overcome French resistance in the negotiations with Mercosur.

EU’s growing interest in Latin America and the emerging Mercosur was not primarily sparked by the accession of Spain and Portugal, but by major geopolitical and geo-economic changes (Smith, 1998, pp. 166-167) within the context of a “regionalized globalization” (Sanahuja and Rodríguez, 2019, p. 21) that unfolded in the 1990s – a process that the EU pushed forward, but to which it also reacted. Hence, there was nothing special in the negotiations between

Europe and Mercosur during the 1990s, as it was negotiating bilateral agreements all over the world (Torrent, 2013, p. 47). As one of the world's "leading trading powers", the EU had an interest in "drawing up rules for trade multilateralism and globalization in general" (Santander, 2005, p. 288), ensuring that new trading blocs did not seal themselves off to the detriment of European economic interests.² From this perspective, inter-regionalism is closely related to open regionalism or might be even seen as an extension of open regionalism strategies³ "to a wider area so as to manage economic and security challenges from beyond the region" (Doctor, 2007, p. 283).⁴

Consequently, when the Mercosur was established in March 1991, the EU drew close attention to its formation. Barely a month after the bloc's creation, the first meeting among its Foreign Ministers and the EC counterparts took place, on April 29, 1991, with another happening the following year. As a result of these encounters, Mercosur and the EU signed an Interinstitutional Cooperation Agreement on May 25, 1992, aiming to draw from Europe's experience of regional integration, which contributed to Mercosur's consolidation in its critical foundation phase (Santander, 2005,

91

² A Communication from October 1994 of the European Commission to the European Council and Parliament concerning future relations with the Mercosur is quite clear in this regard, stating that "the liberalization of international trade and the assertion of the rules of the market... reduce the margin for maneuver of individual countries. There is therefore a risk that closed regional blocs may emerge in reaction to this process. It is in the Community's interest to ensure that moves towards integration and regionalization are outward-looking" (EC, 1994a, p. 3).

³ Inter-regionalism refers to a relation between two formal regional organizations as the result of a state-driven process of bridging regions institutionally (Hoffmann, 2016, p. 601). "Open regionalism", in turn, refers to a comprehensive strategy to make a region more competitive by strengthening regional markets and to enhance its participation in the global economy, which includes trade liberalization.

⁴ In the 1995 Framework Agreement both the EU and Mercosur reaffirm "their desire to uphold and strengthen the tenets of international free trade, in compliance with World Trade Organization (WTO) rules, with a particular emphasis on the importance of open regionalism" (IFCA, 1996, p. 5).

p. 292).⁵ This period of unilateral knowledge transfer laid basis for the popular narrative that “the EU constitutes an external federator for regional groups such as Mercosur” (Santander, 2005, p. 302), since by insisting on “negotiating on a bloc-to-bloc basis, Mercosur would have no option but to further integrate so as to present one voice to the EU” (García, 2015, p. 628). Furthermore, the argument states that the EU, by including new topics in the negotiations, is forcing the Mercosur to broaden the intra-regional agenda and the scope of common policies.

92 Although EC’s first agreement with Mercosur focused on administrative cooperation (Santos, 2018; Ventura, 2005), the underlying motives were economical, since the South American bloc was perceived as “a new growth center of worldwide importance and one of strategic importance to Europe” (EC, 1994a, p. 12). The Commission emphasized that the European Community was and still is the leading foreign direct investor in Mercosur and its largest trading partner, with a 26% participation in the period 1985-1992, highlighting that “the Community’s exports to Mercosur have increased dramatically (by more than 40% in the period 1992-93, for instance), making it by far the fastest-growing market for European exporters” (EC, 1994, p. 7). Invoking the risk of “high-value added to European exports gradually being marginalized” (1994, p. 11), the Commission argued that without a free trade agreement the European Community would lose “a considerable part of its market share” and its trade-deficit with the bloc would grow, while Asia would double its participation in Mercosur’s trade. The Commission’s position can be seen as a corroboration of

⁵ Torrent (2013, p. 47) states that “it is common knowledge that these services [of the EC] put pressure on the governments of Mercosur countries to modify the 1991 Treaty of Asunción in order to grant legal personality to Mercosur and, as a result, to open the possibility of envisaging an interregional agreement ‘from organization to organization’”.

“commercial realism” (Meissner, 2018) in EU trade policy, as the bloc responded to challengers in global and regional markets and reacted to opportunities when governments were interested in differentiating their economic relations.

From the beginning, negotiations related to the framework agreement were very asymmetrical, having the EU as its main driver: the agreement was essentially negotiated between the EU Council and Commission, with Mercosur governments passively signing it.⁶ In fact, although the negotiation took place between Mercosur and the EU, the text was directly ratified by the member states, with no formal approval by Mercosur’s Common Market Council (CMC) as the international legal entity (Torrent, 2013, p. 51).

Although Mercosur used the European bloc as a reference point from the outset, which reflects, for example, the terminology of the Asunción Treaty, such as the goal of a common market, the founders of Mercosur never intended to create an institutional structure comparable to that of the EU (Malamud, 2020, pp. 2-7); rather, they were interested in “creating an international organization without limiting their future room for maneuver” (Malamud, 2020, p. 8). In fact, Mercosur’s early presidential declarations clearly stated the openness of its intentions to “increase participation in international trade flows” through “different forms of associations” (Mercosur, 1994).

For a long time, Europe fell victim to the illusion of seeing its own image in the mirror,⁷ and it took a while

⁶ On the Mercosur side, the Brazilian President was absent from the formal signing of the treaty in 1995 due to a trip to China, suggesting that “the attitude of the Brazilian government was, to say the least, skeptical about expectations for success of the agreement” (Guilhon-Albuquerque and Lohbauer, 2013, p. 23).

⁷ Torrent (2013, p. 49), for example, argues that “the services in the Commission made an extremely naïve reading of Article 38 of the Protocol of Ouro Preto, which gives legal personality to Mercosur. They thought that the going into force of that provision, following the ratification of the protocol, already transformed Mercosur, as an organization, into an entity like the European Community, capable

for Mercosur countries to destroy it. The EC believed that “its integration offers the proponents of regional integration a model” (EC, 1994a, p. 5) and that it could back up such integration projects with its know-how. Thus, from the outset the EU gave the impression that negotiations on a comprehensive agreement, including trade liberalization, with Mercosur would go more smoothly if the emerging bloc’s institutional structure were to become consolidated and more similar to that of the EU.⁸ This line of thinking also forms the basis of the two-stage approach originally proposed by the Commission (EC, 1994a) to reach a comprehensive agreement with Mercosur, of which the framework agreement would be the first step. “An intermediate stage, preceding interregional association, is warranted by Mercosur’s newness and the fact that its structures are still incomplete. No such association would be possible until Mercosur has a full customs union and working institutions” (EC, 1994a, p. 14). Ventura (2005, p. 380) argues that such stance was the first expression “of a constant principle” in the EU-Mercosur relations – that the consolidation of Mercosur was “a *sine qua non* condition for the progress of the negotiations.”

The “bloc to bloc negotiation” argument proved lopsided from the start: to suggest that Mercosur’s adequate institutional structure would almost automatically facilitate an agreement on contentious issues with the EU sounds like a phony argument to blame the other side for the failure of negotiations. Indeed, even before its signing, the framework cooperation agreement became a point of contention, as the European agricultural lobby started opposing a trade agreement with Mercosur and found advocates in the DG

of signing alone, without being accompanied by its member States, an international agreement full of economic content.”

⁸ “Greater integration will also help foster the institutional dialogue on political and trade issues with European Union partners” (EC, 1995).

Agriculture and Rural Development (Bajo, 1999, p. 932),⁹ the European ministers of agriculture, and especially in the French government (Konold, 2010, p. 334; Ventura, 2005, pp. 382-383). We agree with Doctor (2007, p. 295) that “it is difficult to overestimate the role of the agricultural sector in the negotiations,” since EU’s reluctance to open its market for competitive agriculture products from the Mercosur countries would become “the Achilles’ heel” of a free trade agreement between both regional blocs (Tomazini, 2003, p. 12).¹⁰ In its Communication to the European Council and Parliament titled “The European Community and Mercosur: An Enhanced Policy,” the Commission was quite outspoken about the different treatment of the industrial and agricultural sectors, defining the goal of a interregional association founded on a balanced trading partnership as “the gradual establishment of a free-trade area for industrial products and services together with reciprocal and gradual liberalization of trade in agricultural products, taking account of the sensitivity of some products” (EC, 1994a, p. 13).

95

Consequently, the Interregional Framework Cooperation Agreement’s (IFCA) trade objective ended up being quite modest. Article 4 reinforces the aim “of encouraging the increase and diversification of trade, preparing for subsequent gradual and reciprocal liberalization of trade and promoting conditions which are conducive to the establishment of the Interregional Association” (IFCA, 1996, article 4). As such, European opponents of further expansion

⁹ In a keynote speech at a preparatory event for the 1995 EU summit in Madrid, where the framework agreement with the Mercosur would be signed, the Spanish EU Commissioner for Agriculture limited the scope for negotiations: “The European Union has a Common Agricultural Policy. Don’t think that the European Union will change its Common Agricultural Policy to make a trade agreement with Mercosur” (Guilhon-Albuquerque and Lohbauer, 2003, p. 23).

¹⁰ Such defensive and protectionist attitude was nothing new. Smith (1998, p. 166) remarks that when the rapprochement between Europe and Latin America began in the early 1990s, the Latin American economies had already experienced forty years of EC/EU protectionism against its exports.

of economic relations with Mercosur “considered that the 1995 agreement would be an end-point for the time being” (Klom, 2003, p. 357).

After the framework agreement had been signed, the efforts of the opponents focused on delaying further negotiations for as long as possible and restricting their scope. The political bargaining within the EU over a negotiating mandate for the European Commission lasted from 1995 until June 21, 1999, a few days before the first-ever EU-Latin America (and EU-MERCOSUR) summit in Rio de Janeiro. Resistance came mostly from the European agricultural lobby (COPA-COGECA) and the French, Irish, and Dutch governments (Santander, 2005, pp. 296-297). It was only in July 2001, six years after signing the framework agreement, that the EU would make its first tariff offer to Mercosur.

96 A number of factors contributed to the goal of trade liberalization negotiations between the EU and Mercosur not being abandoned. The Mercosur became an attractive market for European companies, which saw “the South American market as a new financial horizon, a way of opening up to global competition and staking the EU’s place among competitors” (Santander, 2005, p. 295) and they became the main investors in Mercosur countries, benefiting from privatization processes (especially Spanish companies). EU exports to Mercosur increased on average 25% annually in the 1990s (Rios and Doctor, 2004, p.103), and so MERCOSUR became “the most dynamic emerging market for EU exports” (Doctor, 2007, p. 298). In 1998, EU-Mercosur trade reached a new record high, “with the EU exporting €24 billion to MERCOSUR and importing approximately €18 billion from MERCOSUR” (Doctor, 2007, p. 284). As the EU’s trade with Latin America focused more on the MERCOSUR market, it was not surprising that an important lobby in the EU favored a free trade

agreement (Bulmer-Thomas, 2000, p. 8). But the EU's economic advances were not uncontested.

While the EU feared that the planned FTAA could induce a trade diversions effect in favor of the United States, the option to negotiate with Europe gave Mercosur an "alternative to unilateral trade liberalization or integration in the American economy" (Guilhon-Albuquerque and Lohbauer, 2013, p. 22). Hence, the negotiations have been widely understood as a reaction to the initiative to create a FTAA and to consolidate the US position in Latin America (Briceño-Ruiz, 2001; Bouzas, 2004; Doctor, 2007; Faust, 2006; Grugel, 2004; Santander, 2005).¹¹ The 1998 Summit of the Americas in Santiago de Chile, which launched formal FTAA negotiations, speeded up EU Commission's request for a negotiating mandate after the EU and Mercosur underwent a pre-negotiation phase between November 1996 and May 1998 (Klom, 2003, p. 357). As Doctor (2007, p. 290) notes, "peaks in EU negotiating seriousness tended to coincide with peaks in perceived US influence in the region."

97

Even if opponents of the negotiations could not prevent them, they could still limit the envisioned goal. The aim was no longer a formal free trade agreement, but rather a progressive and reciprocal liberalization of trade (Bulmer-Thomas, 2000, p. 2), a formulation that "allowed those opposed to a free trade area to argue to their constituencies that EU–Mercosur negotiations were aimed at something different" (Klom, 2003, p. 360).

¹¹ EU's Economic and Social Committee (EESC, 1996, p. 137) was quite vocal in this regard: "A trade agreement should also be advantageous in terms of longer-term EU trade strategy. Recent initiatives, such as NAFTA and the Miami Summit of 9-11 December 1994, suggest a strengthened US presence in Latin America. The possibility of hemisphere-wide free trade (as envisaged at the Miami Summit) and of continued Mercosur expansion in South America, make an agreement with Mercosur crucial to consolidate the EU's continued presence in Latin America, and sustain its privileged access to one of the world's biggest markets."

1999-2004: not the only negotiation in town

The political and economic cycles in negotiations between Mercosur and the EU were seldom synchronized. When the European Commission finally received a negotiating mandate in 1999, trade between the EU and Mercosur had reached its peak¹², while the Mercosur integration process was facing stagnation after the “double crisis” of 1998 and 2001 in Brazil and Argentina (Sanahuja and Rodríguez, 2019, p. 4). Intra-regional trade started to decrease in Mercosur since 1998, and Brazilian exports to other member states plummeted in 2001 and 2002.¹³ As a result, the negotiations took place “in a much less favorable environment than was envisioned when the framework agreement was signed at the end of 1995” (Bulmer-Thomas, 2000, p. 10). From a European point of view, when negotiations started Mercosur had not lived up to the economic expectations it initially raised, nor had it made any progress towards a full customs union or a common market (Bouzas, 2004, p. 135).

98

Shortly after the negotiations begun, Bulmer-Thomas (2000, p. 3) wrote with much foresight: “It is hard to believe that negotiations with MERCOSUR can be completed quickly; and in practice, they are likely to be quite slow, as ‘sensitive’ products will be a big issue. [...] Reaching a free trade agreement [...] is therefore likely to be complicated and lengthy.” But despite his pronounced skepticism, the author probably had not anticipated how long the negotiations would eventually drag on.

¹² EU’s share in Mercosur imports increased from 23.4% in 1990 to 26.2% in 1997 (1994: 27.7%), showing a trade surplus with Mercosur since 1996. While in 1990 the EU exported one-third of all its exports to Latin America to the Mercosur countries, by 1997 the Mercosur’s export share had increased to 50.9% (Bulmer-Thomas, 2000, pp. 7-8).

¹³ “In 2001 of total Brazilian exports, to the rest to the rest of Mercosur dropped to 10.93 per cent, down from 14.04 per cent in 2000 and 17.3 per cent in 1998. During 2002 they fell further to 5.76 per cent.” (Klom, 2003, p. 366).

One explanation for the delay was that the EU Commission's mandate to negotiate with Mercosur included two crucial restrictions: a) they would initially be limited to non-tariff matters, with talks on tariffs and services being postponed until July 2001; and b) negotiations would be conditioned by the results of the WTO Doha Round, which had also begun in 2001, and where the EU was concentrating its efforts (Ventura, 2005).

We agree with Sanahuja and Rodríguez (2019, pp. 9-10) that the explicit link with WTO negotiations is an important factor for explaining the failure of EU-Mercosur negotiations at this stage, since relations with Mercosur were subordinated to WTO negotiations, where the EU and Mercosur often took opposite positions (Doctor, 2007, p. 286). The failure of the WTO Doha Round Ministerial Conference in Cancún in August 2003 brought no relief for the EU-Mercosur talks; rather, it was a prelude to their failure, as the EU and Mercosur formally suspended negotiations in August 2004 after a total of 15 negotiation rounds (Doctor, 2007, p. 285).

From the beginning, the issues of dispute were the comprehensive opening of Mercosur to industrial imports, demanded by the EU, which was particularly rejected by Brazil, and the opening of the EU market for agricultural products from Mercosur, where the EU wanted to offer, at best, limited import quotas for key products. As one commentator succinctly pointed out: "for the EU, the crux of the matter was that MERCOSUR was most competitive in the very sector where EU political actors faced the heaviest pressures to protect producers" (Doctor, 2007, p. 302). A European participant in the negotiations who served as the Brazil Desk Officer of the European Commission remarked that the particular focus of the Mercosur on the liberalization of trade in the agriculture sector may have been "a means to deflect attention from Brazil's industrial

sensitivities and prolong a negotiating process which serves Brazil's geostrategic interests so well" (Klom, 2003, p. 368).

The European side also pressed the argument that a successful conclusion of the negotiations would require an institutional consolidation of Mercosur regarding common rules, regulations and policies. According to a statement by Karl Falkenberg, the official European head of negotiations with Mercosur, the expected ideal would be "a negotiation between similar entities, a customs union Mercosur built on the original lines of the European Community" (EU-MERCOR..., 2002). While the lack of consolidation of Mercosur's internal regulations and norms was certainly an aggravating factor, the argument should not be overstated. Even with an institutionally consolidated Mercosur the serious disagreements regarding trade liberalization in agricultural products would have remained.

100 In the end, the main obstacle turned out to be that the EU-Mercosur negotiations were not the only ones in town. Both the EU and Mercosur were involved in a multidimensional negotiating complex that included the WTO negotiations in the context of the Doha Round and the FTAA negotiations with the United States. In the end, "negotiations became so inter-linked that stagnation in any one arena was replicated elsewhere" (Doctor, 2007, p. 290). Both sides, Mercosur and the EU, feared that concessions in the interregional talks could affect their position in the WTO negotiations (Bulmer-Thomas, 2000, pp. 4-5), as in both negotiations agricultural tariffs and subsidies were a central issue. This led to a negative feedback or delay effect in the EU-Mercosur negotiations, as Mercosur governments (and especially the Brazilian one)¹⁴ expected "that their claims

¹⁴ Commenting on the last offer made by the EU in 2004, Torrent (2013, p. 52) wrote: "The Government of Brazil rejected the envisaged deal (and that of Argentina would also have done so, in all likelihood): in its opinion, it was better to face what could be a decisive point in the WTO Doha Round Negotiations with

of broader liberalization in agriculture will have a greater leverage on the WTO level than on an interregional level” (Faust, 2006, p. 165) and strengthen their own negotiating position vis-à-vis the EU, which made them less willing to compromise (Sanahuja and Rodríguez, 2019, p. 10).

The negotiations between the EU and Mercosur not only overlapped with the WTO Doha round, they also ran parallel to the FTAA negotiations. Sanahuja and Rodríguez (2019, p. 9) see the negotiations with Mercosur as part of a “reactive strategy” by the EU against the planned FTAA and US efforts to strengthen its position in the Western Hemisphere. The EU-Mercosur negotiations mirrored the FTAA in timing, as “the EU initiated bargaining rounds with MERCOSUR just when the FTAA members had their first ministerial meeting in Quebec in 2000; and eventually, the EU-MERCOSUR talks stalled in the early months of 2004 at the exact same time the FTAA talks did” (Meissner, 2018, p. 74).

The Mercosur governments, especially the Brazilian one, saw the parallel negotiations as an opportunity to pit the EU and the US against each other to gain advantages (Bajo, 1999, p. 933; Bulmer-Thomas, 2000; Doctor, 2007, p. 290; Guilhon-Albuquerque and Lohbauer, 2013, p. 24). From the perspective of a former Brazil Desk Officer of the European Commission:

Brazil prefers not to advance too quickly towards free trade with the EU, notwithstanding the positive effects expected for its agricultural sector. Concluding an agreement would also neutralize the positive effects that EU–Mercosur negotiations have on Brazil’s negotiating position in the FTAA. (Klom, 2003, p. 356).

“free hands” and without a previous EU–Mercosur deal.” Therefore, he concludes, “the misappraisal by Brazil of the state of the WTO Doha Round negotiations and the wrong belief that they could have a positive outcome had very negative effects on the possible finalization, in 2004, of the EU-MERCOSUR negotiations” (Torrent, 2013, n. 39, p. 52).

The Mercosur countries, and especially Brazil, who did not expect the EU to be willing to negotiate on agriculture, were then caught off guard when on the 5th round of negotiations in July 2001, the EU presented its first tariff offer, which covered 90% of agricultural trade and 100% of industrial trade. This proposal threatened to accelerate EU-Mercosur negotiations and endanger parallelism with the FTAA process (Klom, 2003, pp. 363-365). In response, Mercosur offered a gradual liberalization over ten years that included 86% of industrial products (excluding the automobile sector) and 100% of agricultural products and excluded the liberalization of services and public procurement (Santander, 2005, p. 299).

The negotiations stalled in August 2004, when it became clear they would not be concluded in the allotted time (October 2014), as neither side was ready to move forward on key issues. Neither was the EU ready to further open up its agricultural market and to reduce subsidies for this sector, nor was Mercosur willing to accommodate the EU on issues of opening up the industrial sector and public procurement.

102

2005-2015: low profile negotiations and slow progress

Although the EU-Mercosur relationship did not suffer a complete standstill, as political and economic dialogue continued (Cienfuegos Mateo, 2016, pp. 240-241; Luján, 2011, pp. 349-351), until 2010 no substantial initiatives were made to restart the negotiations (Arana, 2017, p. 179). After the FTAA project was buried in 2005, there was less competitive pressure for the EU and the Chinese take-off in Latin America was still in its early stages. At the same time, the commodities boom fueled by Chinese demand made the Mercosur economies less dependent on the EU and its governments more self-reliant.

In South America, the period was characterized by the so-called “pink tide”, as most of the region’s countries were

governed by presidents from the left. Foreign policies' priorities, and even the role of regionalism changed. Trade liberalization as promoted under open regionalism was downgraded and replaced by a stronger political and social focus on integration projects as part of the so-called post-liberal or post-hegemonic regionalism (Riggirozzi and Tussie, 2012; Serbin, 2011; Veiga and Ríos, 2007). While Mercosur took its political and social turn, economic integration and the negotiation of FTAs did not advance. In parallel, the EU continued its eastward expansion and strengthened its institutions with the Lisbon Treaty. From an institutional and economic-programmatic perspective, the differences between Mercosur and the EU increased in the second half of the 2000s. The EU no longer saw its mirror image in Mercosur, nor did it expect Mercosur to follow its path, but still had an economic interest in the bloc.

In a Communication of the EU Commission (EC, 2006) titled "Global Europe - Competing in the world," Mercosur was still listed as a high priority partner¹⁵ for new FTAs because it combines "high levels of protection with large market potential." But in promoting a strategic partnership with Brazil as the South American regional power in 2007, the EU seemed to follow the logic of focusing on economic centers of gravity and promoting bilateral relations with the strongest member at the expense of relations with the entire Mercosur. As Luciano (2020, p. 106) argues, "although the strategic partnership offers an opportunity to deepen political dialogue between the EU and Brazil, it has also fostered some issues of fragmentation, rivalry and selectivity within MERCOSUR countries."

103

¹⁵ "The key economic criteria for new FTA partners should be market potential (economic size and growth) and the level of protection against EU export interests (tariffs and non-tariff barriers). We should also take account of our potential partners' negotiations with EU competitors, the likely impact of this on EU markets and economies [...]" (EC, 2006, p. 9).

In fact, Brazil's partners in Mercosur observed the development of the strategic partnership with suspicion. When Argentina occupied the Mercosur Pro Tempore Presidency in 2010, it saw the relaunch of negotiations with the EU as an opportunity to counterbalance Brazil's strategic partnership and to improve its negative image as the protectionist country responsible for delaying negotiations (Santos, 2018, pp. 47-48).

The relaunch of EU-Mercosur negotiations after the EU-Latin America summit in Madrid in May 2010, took place when a new window of opportunity opened. For a moment, the EU-Mercosur talks did not directly overlap with other negotiations – as the WTO Doha round did not advance – and it was Spain's turn in the EU presidency (from January to June 2010). After the 2008 financial crisis and as a result of the decline in world trade, the EU began looking for new markets. Mercosur became attractive again, since the member countries had weathered the crisis quite well.

But the window of opportunity quickly closed. The commodities boom was coming to an end. Since 2013 negotiations with the US on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) have taken priority for the EU. Important prerequisites for successful negotiations were also missing from the start. The EU and Mercosur states continued to have different positions on key trade issues: France gave no indications that it would give up its blockade of further opening the European agricultural market; on the European side, no immediate threat to economic interests was perceived in Mercosur. China was only slowly entering the European radar screen.

The new round of negotiations was surrounded by much secrecy; neither the EU nor Mercosur could agree on a common negotiating position (Cienfuegos Mateo, 2016, pp. 241-243). As a result, no substantial progress was made until 2016. Mercosur went through a short crisis when

Paraguay was temporarily suspended after President Lugo's impeachment in 2012 and started an ambivalent enlargement process with the inclusion of Venezuela; which, from a European perspective, did not facilitate EU-Mercosur negotiations (Miraglia, 2016; Santos, 2018).

2016-2020: On the way to a happy ending?

In May 2016, the bargaining process between the two blocs resumed. Three years later, after 39 rounds of negotiations and after overcoming several obstacles, finally, on June 28, 2019, both sides, to the surprise of many observers, reached a negotiating agreement on the content of an FTA. At the end of 2020, when this article was finished, the consolidated text still had to be signed by the governments and ratified by the national parliaments.

The FTA negotiation between the EU and Mercosur was, once again, not the only negotiation in town, but compared to previous rounds the interregional bargain had no direct link to other talks. This was an advantage for this sequence of EU-Mercosur talks, but it does not mean that they were not indirectly influenced by the course of other negotiations. Initially, for example, it was the failure of so-called mega-regional trade agreements such as the Trans-Pacific Partnership (TPP) and especially the TTIP that created space for a less comprehensive interregional agreement between Europe and the Southern Cone countries. The TTIP would have resulted in “a reaffirmation of the North Atlantic axis” and the signing of both agreements would have affected the interests at stake and the potential incentives and costs for both parties in the EU-Mercosur agreement (Sanahuja and Rodríguez, 2019, p. 5). Later, in November 2020, the signing of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement by 15 Asia and Pacific countries (including China and Japan) could have

given new impetus to the stagnating process of finalizing the EU-Mercosur agreement.

The resumption of EU-Mercosur negotiations and their provisional conclusion took place in a very favorable political-economic environment. With the commodities boom over, Mercosur countries looked again to regional markets and trade diversification strategies (Sanahuja and Rodríguez, 2019, p. 5). Moreover, governments with a liberal economic agenda came to power in Argentina and Brazil (Mariano and Mariano, 2020, p. 34). For a brief period, all four Mercosur countries had governments that advocated open economies and free trade agreements. As such, the free trade agreement with the EU can be seen as part of a reorientation of Mercosur under liberal auspices.

On the EU side, the Commission wanted to take advantage of the favorable constellation that all Mercosur governments were in favor of the agreement (Brunsden, 2017). After signing the CETA with Canada in October 2016 and in the context of the ongoing FTA negotiations with Japan, the agreement with Mercosur would be another milestone regarding trade liberalization and opening foreign markets for European companies.

In this context, there was again nothing special about the resumption of EU-Mercosur trade negotiations. They were part of EU's broader trade strategy, as set out in an October 2015 document entitled "Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy," stating that "EU companies are highly competitive at the global level. The EU is therefore well placed to benefit from increased international engagement" (EC, 2015, p. 4). But the document also admits that the EU has to compete with China and the United States; thus, the Mercosur agreement is seen as the missing link in the chain of FTAs with Latin America, complementary to the agreements signed with the Andean Community, Central America, Chile, and Mexico.

The EU Commission wanted the negotiations concluded, ideally, before the end of 2017, in order to send a signal against the protectionism of the new US president Donald Trump (González, 2019), but also to defend its position as Mercosur's largest trading partner – position soon to be taken by China, in 2017. US protectionist policies and questioning of multilateral trading system accelerated the conclusion of several EU free trade agreements, such as with Canada (2017), Singapore (2018) and Japan (2018). Just two days after finishing negotiations with Mercosur, the EU would sign another free trade agreement, this time with Vietnam.

Besides US protectionism, China's growing economic presence in Latin America also posed a challenge for Europe. At the first China-Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) Forum in January 2015, the Chinese government announced its intention of investing more in Latin America to expand trade and to create new credit lines. During the EU-CELAC summit in Brussels in June 2015, Chancellor Angela Merkel warned: "We saw that China is building very intensive trade relations with Latin American countries. Trade between Europe and Latin America should also be increased" (Europa..., 2015, our translation).¹⁶

Although the EU also defended economic interests in South America, we agree with Sanahuja and Rodríguez (2019, pp. 5-6) that the negotiations since 2016 came with a clear political message to defend open trade and the multilateral system. From this perspective, the "re-politicization" of the EU-Mercosur negotiations "has been a decisive

¹⁶ In an April 2019 joint communication entitled "European Union, Latin America and the Caribbean: Joining Forces for a Common Future," the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy stated: "China is rivalling the EU as the second trading partner of Latin America and, more broadly, has become a partner of growing relevance for the region."

factor in explaining why an understanding was reached in this phase that had not been feasible before” (Sanahuja and Rodríguez, 2019, pp. 5-6, our translation).

For a short period, the EU and Mercosur perceived a congruence of interests when looking into the mirror: both blocs wanted to conclude the negotiations, but for different reasons. Mariano and Mariano (2020) characterize the blocs’ behavior as “opportunistic” in an adverse environment. For the EU, the basic principles of the type of regionalism it aimed to represent and spread internationally had been called into question by Brexit, while its “normative power” had been challenged by the anti-multilateralism of the Trump administration. The agreement, thus, was part of a “soft strategy” (Zelicovich, 2018, p. 704) to reposition itself as a rule maker and central actor to preserve a rule-based global order in the face of the crisis of globalization and against the background of protectionist tendencies in the US. In its “Reflection Paper on Harnessing Globalization,” the European Commission (EC, 2017, p. 14) argued that “as the world’s largest single market, its largest trader and investor and the largest provider of development assistance, Europe can shape the global rulebook.” In a later document explaining the content of the EU-Mercosur agreement, the EU Commission (2019b) clarifies that the agreement is also about setting international standards and disseminating EU norms.¹⁷

For the Brazilian and Argentinian governments, the success of the negotiations was an opportunity to strengthen their domestic position. On the Brazilian side, the agreement

¹⁷ “As with all the EU’s trade agreements, the agreement with Mercosur will not change European standards, including standards for food, agricultural and fishery products. EU standards are not negotiable.” The agreement “will reinforce and strengthen cooperation with Mercosur countries in ensuring that these high standards are respected. Thanks to the agreement, the EU and Mercosur will work more closely with each other, and together in the international standard-setting bodies” (EC, 2019b, p. 12).

had been negotiated by the Temer government after the impeachment of Dilma Rousseff; as President Bolsonaro had just entered office in January 2019 with a liberal economic agenda and a negative international image, he needed to show some positive results to improve his image at home and internationally. In Argentina, President Macri faced declining support and had to run for re-election in October 2019. From his perspective, “the agreement could bring, in addition to commercial benefits, political support from international creditors, easing the country’s economic problems” (Mariano and Mariano, 2020, p. 34, our translation).

Hence for different reasons, European heads of government and their South American counterparts welcomed the news of the successful conclusion of negotiations at the G20 summit in Osaka in June 2019, symbolized in the group photo with Jair Bolsonaro, Mauricio Macri, Angela Merkel, Emmanuel Macron, and the President of the EU Commission Jean-Claude Juncker. In an interview, Juncker emphasized: “This deal is a real message in support of open, fair, sustainable and rule-based trade” (EU’s Juncker..., 2019).

109

But once again the EU’s strategic projections were confronted with the harsh reality of national reservations and successful lobbying policies, with the French government revealing itself as the main spoiler once more. President Macron stated that he was in no hurry in the negotiations with the Mercosur and expressed concern that a deal could undermine health and environmental standards – as well as have negative effects on France’s agricultural sector in (Chassany and Brunsden, 2017). For the first time, environmental concerns became a central political issue, claiming that the expansion of cultivated area (by forest clearing) would give South American agriculture an advantage over European farmers and harm the environment. This created a new link between the Mercosur negotiations and another broad and conflicting topic: climate change and sustainable

development. Behind these supposedly noble goals, however, lay strong economic interests and pressures from the European agribusiness lobby, especially the beef and ethanol sector. This explains why, alongside France, Ireland, Poland and, to a lesser extent, Slovakia, Czech Republic, Austria, Hungary, Romania and Bulgaria took a critical stance on the agreement (Brunsden and Beattie, 2017).

During the G-7 summit in Biarritz in August 2019, just a few weeks after the negotiations were concluded, the French President threatened to veto the agreement if Brazil failed to fulfill its environmental obligations (Amazon..., 2019). Finally, on October 7, 2020, as part of a broader resolution on the implementation of the common commercial policy, the European Parliament (2020, paragraph 36) voted for a measure declaring “that the EU-Mercosur agreement cannot be ratified as it stands.” The vote was symbolic and not mandatory, following other critical statements regarding the agreement from several European governments and parliaments¹⁸ in response to President Bolsonaro’s environmental policy and wildfires in the Amazon region. The critical stance is supported by a broad alliance of agricultural lobbyists, anti-globalization groups, and environmentalist groups. Their arguments were also echoed in South America, complemented by the fear (especially in Argentina) that the EU-Mercosur agreement would destroy national industries.

Once again, false images were produced on both sides. The popular slogan ‘cars for cows’ suggested that the agreement will benefit the automotive sector and harm agriculture in Europe; but the threat posed by meat imports from

¹⁸ The vote in the Irish parliament shortly before the summer break (on July 11, 2019), in which a clear majority (84 to 46) called on the government to reject the trade deal and seek allies in Europe, gave a taste of the upcoming disputes over the trade agreement. Two months later, the EU subcommittee of the Austrian parliament voted against the drafted EU-Mercosur free trade agreement. Later, in 2020, both the Walloon and Dutch parliaments also took a stand against the agreement.

Mercosur has been exaggerated.¹⁹ Former EU Commissioner for Agriculture Phil Hogan (2019) pointed out that the beef import quota of 99,000 tons represents only 1.25% of the EU beef consumption of 8 million tons. While the argument that the agreement could lead to further deforestation in the Amazon cannot be rejected,²⁰ the impact of not signing an agreement is overestimated by its critics within the EU. In EU's mirror, the importance of Brazilian meat exports to the EU appears to be greater than it actually is. Even if the new quotas of the EU-Mercosur agreement were exhausted, EU's share of Brazilian beef export would not increase significantly. Not signing the EU-Mercosur agreement will not reduce Brazilian meat exports, but it will deprive the EU of leverage against Brazil to protect the Amazon rainforest. Critics in Mercosur see further deindustrialization and a dismantling of regional value chains as a consequence of the agreement (Ghiotto and Echaide, 2019); but in recent years it was mainly the increase in industrial imports from China and the increase agricultural exports to China that weakened national industries and led to a reprimarization of economies. An FTA with the EU does not preclude an active export promotion and diversification policy, and the EU is not responsible for the stagnation of economic integration in Mercosur. Rather, the agreement could give Mercosur a new impetus.

111

While in Europe critical voices gained ground, Mercosur governments continued to support the agreement with

¹⁹ The potential benefits for the European automotive industry may also be exaggerated. It is true that Mercosur protects itself against automobile imports from Europe through high tariffs, but European car companies produce under the protection of these tariffs in Mercosur.

²⁰ A recent study (Rajão et al., 2020) found that roughly 20% of soy exports and at least 17% of meat exports from the Amazon and Cerrado regions to the EU may be contaminated with illegal deforestation. Consequently, the demand for a reduction in soy imports to the EU must also be made. This would, however, harm European agriculture, since soybean meal is an important livestock feed.

the EU and strove to save it. This also applied to the new Argentine president, who had expressed concerns about the agreement during the election campaign. One reason was certainly that the other three Mercosur governments were in favor of the agreement, and Mercosur's continued existence would be compromised in the event of an Argentine rejection.

As the EU-Mercosur agreement was met with increasing resistance in Europe, economic cooperation in Asia received a new boost with the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), while China announced its possible interest in joining the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CP-TPP). From a geo-economic perspective, this could have pushed the European Union to again give higher priority to the agreement with Mercosur (Rosales, 2020), especially since trade between the EU and Mercosur decreased dramatically due to the COVID-19 crisis, but Mercosur's trade with China much less (ECLAC, 2020).

112

In the critical phase of finalizing the agreement, it was again the Spanish and Portuguese governments, backed by the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Italy, Latvia, and Sweden, who sought to save the agreement and neutralize French resistance. Portugal assumed the pro tempore presidency of the EU Council in the first half of 2021. For Spanish Foreign Minister Arancha González Laya, Latin America is “a test case of the so-called strategic autonomy of the European Union, its ability to build alliances” and boost multilateralism (Vela, 2020). For the Spanish representative in the EU Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Josep Borrell (2020, p. 4, our translation), the agreement between the EU and Mercosur “has a profound geopolitical significance: it is a tool that allows both regions to better face the growing confrontation between the United States and China, in

which both Latin America and the EU risk being in a position of strategic subordination.” It remains to be seen what will prevail in the end: the EU Commission’s geopolitical and geo-economic vision, or the protectionism of individual member states hidden behind lofty claims.

Conclusions

After 30 years of mutual courtship, the relationship between the EU and Mercosur may yet find a happy ending. Over the years, both sides have formed a false image of the other, projecting expectations that the counterpart could not meet. This led to disappointment and temporary distancing. In this paper, we argue that the construction of these expectations and distorted images started early, even before the blocs signed the IFCA in 1995. As the European Commission (1994a, p. 13) put it, “this regional framework could become a blueprint for rationalizing relations with other groups of partners of a comparable nature.” Although for Mercosur the agreement meant formal recognition as an international entity (Klom, 2003, p. 354), it would not become the blueprint for other EU agreements since the promises contained therein for an interregional association agreement had not been fulfilled by 2020.

For a long time, the EU saw itself as an external federator of Mercosur, based on the idea that “the prospect of concluding an ambitious agreement with the EU increases both the deepening and the international credibility of Mercosur” (Santander, 2005, p. 302). Beyond Mercosur’s founding phase, however, this narrative is unsustainable. In the course of nearly 30 years of mutual negotiations, Mercosur has not become more similar to the EU; important institutional and programmatic developments in Mercosur were not instigated by negotiations with the EU. At best, in some critical phases, negotiations with the EU were one of several factors that kept Mercosur alive, but did not drive

its institutional consolidation (Doctor, 2015). Mercosur did not become a mirror image of the EU; rather, it resembled Alice climbing through the looking glass, where everything seemed to conform to expectations when in reality everything was upside down.

Mercosur never wanted to become a copy of the EU and commit its members to the same level of binding obligations. For the South American bloc, the opportunity of negotiating an agreement with the EU was more of a means of achieving “actorness” in the international system than an incentive for further integration. In this regard, we agree with Doctor (2015, p. 981) that “interregionalism cannot compensate for low intraregional institutionalization or ameliorate the impacts of intergovernmentalism or substitute for weak political willingness to act to deepen regional integration.”

114

But from the outset, the EU gave the impression that negotiations on a comprehensive agreement with Mercosur would go more smoothly if its institutional structure were to become consolidated and more similar to that of the EU. This argument was lopsided from the start, for it suggested that Mercosur’s adequate institutional structure would almost automatically facilitate an agreement on contentious issues with the EU. It was a phony argument to blame the other side for the failure of negotiations.

Before the formal start of negotiations with Mercosur, the idea of a “strategic partnership” between the EU and Latin America was launched during the First EU-LAC Summit in Rio de Janeiro in June 1999. As for the relationship between Mercosur and the EU, the Joint Communiqué of the Second Meeting of Heads of State and Government (Madrid, 17 May 2002) speaks of establishing “an interregional strategic association”.²¹ Looking back, knowing the

²¹ EU’s regional strategy paper for Mercosur of the same year (EC, 2002, p. 3) foreshadows in flowery words that “eventually, after the negotiations have been

past history and the course of the negotiations, we agree with Cienfuegos Mateo (2010, p. 5, fn. 6, our translation) that “from a strict perspective, mutual association is not really strategic for either the EU or MERCOSUR [...] it is actually more of a desideratum than a reality.” This is probably one of the reasons why negotiations progressed slowly or even stalled.

For both parties, the talks over an Interregional Association Agreement, including reciprocal trade liberalization, were never the only negotiations in town, which caused contradictory results. The overlap with other talks could sometimes complicate their course; at other times it gave new impetus to the EU-Mercosur relationship, as with the FTAA negotiations. For Mercosur, negotiations with the EU represented a bargaining chip vis-à-vis the US, while the EU reacted to a competitor that was courting the South American bloc. But from the EU’s perspective, negotiations with Mercosur never played a central role, as much as they were part of its broader trade strategy.

115

The overlap of different kinds of (trade) negotiations and the internal economic and political dynamics in both blocs made concluding the agreement a difficult undertaking. Negotiations between the EU and Mercosur were rarely central enough to persuade reluctant governments to bite the bullet; often they were a sideline to a broader move. A window of opportunity opened only when, from a “commercial realism” perspective (Meissner, 2018), Europe saw important geo-economic interests in South America threatened, and/or South America looked to Europe as a counterweight to other external actors. Negotiating a free trade agreement also required that compatible trade policy ideas

concluded, the EU and the Mercosur will become close companions in a strategic inter-regional partnership.”

prevail on both sides, such as the period when both sides adhered to the idea of “open regionalism.”

The EU and Mercosur negotiations over an Interregional Association Agreement were characterized by political and economic opportunity cycles that almost never synchronized. When economic relations were encouraging, there was often strong political opposition to an agreement; when the political situation was favorable, the economic constellation had often become adverse. International economic cycles and governmental changes through elections could suddenly close windows of opportunity for an FTA. Finally, when this article was finished in December 2020, we could not predict how the post COVID-19, post Brexit and post Trump world would affect the EU-Mercosur agreement.

Detlef Nolte

116

Associated fellow of the German Institute for Global and Area Studies (GIGA) and the German Council on Foreign Relations (DGAP); adjunct professor of Political Science University of Hamburg, Germany; honorary member of the Instituto de Iberoamérica of the University of Salamanca, Spain.

Clarissa Correa Neto Ribeiro

Postdoctoral research fellow at the San Tiago Dantas Graduate Program in International Relations (Unesp/Unicamp/PUC-SP), São Paulo, Brazil. Member of the Regionalism Observatory and of the Research Network on Foreign Policy and Regionalism (REPRI).

Bibliography

ALBERTONI, Nicolás; MALAMUD, Andrés. 2020. La Unión Europea y América Latina: de sueño a pesadilla. *The New York Times*, Sept. 14. Available at: <https://nyti.ms/3mIh4KO>. Access on: Jan. 18, 2021.

- AMAZON fires spark European rift at G7 over Mercosur trade deal. 2019. *DW*, Aug. 24. Available at: <https://bit.ly/2RzIRBP>. Access on: Jan. 18, 2021.
- ARANA, Arantza Gomez. 2017. *The European Union's policy towards Mercosur: responsive not strategic*. Manchester: Manchester University Press.
- BAJO, Claudia Sanchez. 1999. The European Union and Mercosur: a case of inter-regionalism. *Third World Quarterly*, v. 20, n. 5, pp. 927-941.
- BEEF CENTRAL. 2019. Competitor watch: Brazilian beef exports close out 2018 with record shipments. *Beef Central*, Jan. 23. Available at: <https://bit.ly/2PRjivD>. Access on: Jan. 18, 2021.
- BORRELL, Josep. 2020. *América Latina-Europa: la "otra" relación transatlántica*. Análisis Carolina n. 51. Madrid: Fundación Carolina.
- BOUZAS, Roberto. 2004. Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. *Nueva Sociedad*, n. 190, pp. 126-136.
- BRICEÑO-RUIZ, José. 2001. Strategic regionalism and the remaking of the triangular relation between the USA, the European Union and Latin America. *Journal of European Integration*, v. 23, n. 2, pp. 199-213.
- BRUNSDEN, Jim. 2017. France and Germany face off over EU's South America trade deal. *Financial Times*, Nov. 26. Available at: <https://on.ft.com/3uQQ3rk>. Access on: Jan. 18, 2021.
- BRUNSDEN, Jim; BEATTIE, Alan. 2017. EU farmers sow seeds of doubt as Brussels moves to seal Mercosur pact. *Financial Times*, Nov. 1. Available at: <https://on.ft.com/3a5TFhy>. Access on: Jan. 18, 2021.
- BULMER-THOMAS, Victor. 2000. The European Union and MERCOSUR: prospects for a free trade agreement. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 42, n. 1, pp. 1-22.
- CHASSANY, Anne-Sylvaine.; BRUNSDEN, Jim. 2017. Macron pushes EU to take tougher stance in trade talks. *Financial Times*, Oct. 17. Available at: <https://on.ft.com/2RtB2NT>. Access on: Jan. 18, 2021.
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel. 2016. La anhelada asociación euromercosureña tras quince años de negociaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 112, pp. 225-253.
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel. 2010. ¿El interregionalismo en cuestión?: el caso de las relaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 16, n. 22, pp. 1-42.
- DE MIGUEL, Bernardo. 2019. España dio el último acelerón al acuerdo con Mercosur. *El País*, June 28. Available at: <https://bit.ly/2Q3Pc7Y>. Access on: Jan.18, 2021.

- DOCTOR, Mahrukh. 2015. Interregionalism's impact on regional integration in developing countries: the case of Mercosur. *Journal of European Public Policy*, v. 22, n. 7, pp. 967-984.
- DOCTOR, Mahrukh. 2007. Why bother with inter-regionalism? negotiations for a European Union-Mercosur agreement. *Journal of Common Market Studies*, v. 45, n. 2, pp. 281-314.
- ECLAC – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. 2020. *The effects of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic on international trade and logistics*. Special report COVID-19, n. 6. Santiago: ECLAC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 1994. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: the European community and Mercosur: an enhanced policy*. Brussels: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 1995. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: the European Union and Latin America: the present situation and prospects for closer partnership 1996-2000*. Brussels: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 1999. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament and the Economic and Social Committee on a new European Union-Latin America partnership on the eve of the 21st century*. Brussels: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 2002. *Mercosur-European community regional strategy paper 2002-2006*. Brussels: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 2006. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Global Europe: competing in the world*. Brussels: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 2015. *Trade for all: towards a more responsible trade and investment policy*. Brussels: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 2017. *Reflection paper on harnessing globalisation*. Brussels: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 2019a. *Joint communication with the High Representative of the Union for Foreign and Security Policy to the European Parliament and the Council European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future*. Strasbourg: EC.
- EC – EUROPEAN COMMISSION. 2019b. *The EU-Mercosur trade agreement questions and answers*. Brussels: EC.
- EESC – EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. 1990. *Opinion on EC economic and trade cooperation with Latin America (90/C 75/03)*. *Official Journal of the European Communities*, Mar. 26.

- EESC – EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE. 1996. Opinion on the communication from the European Commission to the Council and the European Parliament: the European Community and Mercosur: an enhanced policy (96/C 18/24). *Official Journal of the European Union*, No C 18/135- No C 18/145, Jan. 1.
- EP – EUROPEAN PARLIAMENT. 2020. *European Parliament resolution of 7 October 2020 on the implementation of the common commercial policy: annual report 2018*. Brussels: EP.
- EU’S JUNKER says trade deal with Mercosur signals open, fair trade. 2019. *Reuters*, June 29. Available at: <https://reut.rs/3e8DW2u>. Access on: Jan. 18, 2021.
- EU-LAC. 1999. Declaration of Rio de Janeiro. Documento apresentado na Primeira Cúpula de Chefes de Estado e Governo da América Latina e do Caribe e da União Europeia, Rio de Janeiro, 28-29 jun. Available at: <https://bit.ly/2QAhaZs>. Access on: Jan. 18, 2021.
- EU-MERCOSUR talks in Rio. 2002. *Mercopress*, July 16. Available at: <https://bit.ly/3e8BaKC>. Access on: Jan. 18, 2021.
- EUROPA will Handel mit Lateinamerika ausbauen. 2015. *WirtschaftsWoche*, June 10. Available at: <https://bit.ly/3aaUFAJ>. Access on: Jan. 18, 2021.
- FAUST, Jörg. 2006. The European Union’s relations with MERCOSUR: the issue of interregional trade liberalization. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge. pp. 155-167.
- GARCÍA, María. 2015. The European Union and Latin America: ‘transformative power Europe’ versus the realities of economic interests. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 28, n. 4, pp. 621-640
- GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. 2019. *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin: The Greens/EFA.
- GONZÁLEZ, Anabel. 2019. *The EU-Mercosur trade accord sends a signal to the world’s protectionists*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Policy Watch, July 2. Available at: <https://bit.ly/3gbbgrW>. Access on: Jan. 18, 2021.
- GRUGEL, Jean. 2004. New regionalism and modes of governance: comparing US and EU strategies in Latin America. *European Journal of International Relations*, v. 10, n. 4, pp. 603-626
- GUILHON-ALBUQUERQUE, José-Augusto; LOHBAUER, Christian. 2013. New and old challenges of the trade agreement between the European Union and Mercosur. In: APEX-BRASIL (ed.). *Mercosur-European Union Dialogue*. Brasília, DF: Apex-Brasil. pp. 18-26.

- HOFFMANN, Andrea Ribeiro. 2016. Inter- and transregionalism. *In*: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (ed.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press. pp. 600-618.
- HOGAN, Phil. 2019. Farmers must accept that Mercosur strikes a balance and involves compromise. *Independent.ie*, July 2. Available at: <https://bit.ly/3mKS3Pj>. Access on: Jan. 18, 2021.
- IFCA – INTERREGIONAL FRAMEWORK COOPERATION AGREEMENT. 1996. Interregional Framework Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part. *Official Journal of the European Communities*, No L 69/4-69/22, Mar. 19.
- KLOM, Andy. 2003. Mercosur and Brazil: a European perspective. *International Affairs*, v. 79, n. 2, pp. 351-368.
- KONOLD, Dieter. 2010. Farm interests as bargaining chips: France in the EU-Mercosur free trade negotiations. *Journal of Public Policy*, v. 30, n. 3, pp. 321-343.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LUCIANO, Bruno Theodoro. 2020. Between bilateralism and interregionalism: EU-Brazil Strategic Partnership and the unintended consequences for EU-Mercosur relations. *In*: LOPEZ-LUCIA, Elisa; MATTHEIS, Frank. 2020. *The unintended consequences of interregionalism: effects on regional actors, societies and structures*. London: Routledge. pp. 106-124.
- LUJÁN, Carlos. 2011. Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración. *In*: CAETANO, Gerardo (coord.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional. pp. 337-366.
- MALAMUD, Andrés. 2020. Mercosur and the European Union: comparative regionalism and interregionalism, *Oxford Research Encyclopedia Politics*.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. 2020. Impactos sobre a integração regional e o futuro do Mercosul. *In*: *Acordo Mercosul-União Europeia: análise de impactos setoriais no Brasil. Ordem Global e Regional*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, Aug. pp. 33-37. Available at: <https://bit.ly/3wVu0lm>. Access on: Jan. 18, 2021.

- MEISSNER, Katharina L. 2018. *Commercial realism and EU trade policy: competing for economic power in Asia and the Americas*. Abingdon: Routledge.
- MERCOSUR. 1994. *Declaración de los presidentes del Mercosur em relación com la Unión Europea*. Buenos Aires, Aug. 4-5. Available at: <https://bit.ly/3tiTdeF>. Access on: Jan. 18, 2021.
- MIRAGLIA, Peter. 2016. Mercosur-EU FTA discussions: the Venezuelan question. *Council on Hemispheric Affairs*, Nov. 10. Available at: <https://bit.ly/32s42rP>. Access on: Jan. 18, 2021.
- MOMA – MUSEUM OF MODERN ART. 2021. The False Mirror by René Magritte, Paris, 1929. Excerpt from MoMA Highlights: 375. New York: Museum of Modern Art. Available at: <https://mo.ma/2OOScET>. Access on: Jan. 18, 2021.
- OLIVER, Christian; BUCK, Tobias. 2016. France leads EU revolt against Mercosur trade talks. *Financial Times*, May 5. Available at: <https://on.ft.com/3mMEPRX>. Access on: Jan. 18, 2021.
- RAJÃO, Raoni et al. 2020. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, v. 369, n. 6501, pp. 246-248. Available at: <https://bit.ly/3mLzTgh>. Access on: Jan. 18, 2021.
- RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (ed.). 2012. *The rise of post-hegemonic regionalism*. Dordrecht: Springer.
- RIOS, Sandra; DOCTOR, Mahrukh. 2004. Scenarios for untying the knots in market access. In: VALLADÃO, Alfredo; MESSERLIN, Patrick (ed.). *Concluding the EU-Mercosur agreement: feasible scenarios*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po. pp. 103-124.
- ROSALES, Osvaldo. 2020. *El RCEP: desafíos globales en comercio y geopolítica para Europa y América Latina*. Análisis Carolina n. 56. Madrid: Fundación Carolina.
- SANAHUJA, José Antonio; RODRÍGUEZ, Jorge Damián. 2019. *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización*. Documentos de Trabajo n. 13. Madrid: Fundación Carolina.
- SANTANDER, Sebastian. 2005. The European Partnership with Mercosur: a relationship based on strategic and neo-liberal principles. *Journal of European Integration*, v. 27, n. 3, pp. 285-306.
- SANTOS, Lucas Bispo dos. 2018. *As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo: Unesp.

- SARAIVA, Miriam Gomes. 2004. *The European Union as an international actor and the Mercosur countries*. EUI Working Paper RSCAS No. 2004/14. Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- SECOND meeting of heads of state and of government of the European Union and of Mercosur. 2002. *Joint Communiqué*, May 17. Available at: <https://bit.ly/3e1NV9E>. Access on: Jan.18, 2021.
- SERBIN, Andrés. 2011. Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. *Documentos CRIES*, Bogotá, n. 17.
- SMITH, Hazel. 1998. Actually Existing Foreign Policy: or Not?: the EU in Latin and Central America. In: PETERSON, John; SJURSEN, Helene (ed.). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge. pp. 152-168.
- TOMAZINI, Rosana. 2013. Understanding the association agreement between the EU and Mercosur: its structure, course of negotiations and the involvement of the business sector. In: APEX-BRASIL (ed.). *Mercosur European Union Dialogue*, Brasília, DF: Apex-Brasil. pp. 10-17.
- TORRENT, Ramon. 2013. EU-Mercosur negotiations: the history of a strategy by default? In: APEX-BRASIL (ed.). *Mercosur European Union Dialogue*, Brasília, DF: Apex-Brasil. pp. 46-54.
- VEIGA, Pedro; RÍOS, Sandra. 2007. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL Série Comércio Internacional*, Santiago, n. 82.
- VELA, Jakob Hanke. 2020. EU countries corner Macron on Mercosur trade deal. *Politico*, Dec.10. Available at: <https://politi.co/3sjN7SH>. Access on: Jan. 18, 2021.
- VENTURA, Deisy. 2005. *Las asimetrías entre el Mercosur y Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer.
- ZELICOVICH, Julieta. 2018. Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal Of International Relations*, v. 7, n. 3, pp. 692-717.



MERCOSUR COMO POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y SUS DESAFÍOS ACTUALES

Alejandro Simonoff

*Profesor Titular Ordinario de Historia General VI de la Facultad de Humanidades y
Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

E-mail: asimonoff2010@gmail.com

Orcid: 0000-0003-4125-0535

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-123146/112>

Si bien el Mercosur fue creado al calor de la oleada neoliberal del fin de la Guerra Fría como forma de acceder a la globalización mediante un bloque comercial y que tuvo como filosofía al regionalismo abierto, ello no significó que no fuera un instrumento eficaz para garantizar una inserción equilibrada para Buenos Aires con el mundo a partir de una estructura triangular (Argentina, Brasil y Estados Unidos).

Este impulso tuvo un quiebre entre el fin del anterior milenio y los comienzos del nuevo, en que las crisis brasileña y argentina, entre otras, pusieron en cuestionamiento el funcionamiento del bloque bajo los influjos del Consenso de Washington y permitieron una integración más política.

Sin embargo, la pretensión de la tríada (Estados Unidos, Europa y Japón) de profundizar su proyecto global y el ascenso chino se presentan como desafío para nuestro instrumento de integración regional. Estas son las cuestiones que desarrollaremos en el presente texto.

La hiperglobalización occidental

El impulso de la hiperglobalización por parte de la tríada desde los años 1970 consistió en “la integración internacional de los mercados de bienes de capital (pero no de mano de obra) se convirtió en un fin en sí mismo, eclipsando a las políticas nacionales” (Rodrik, 2011, p. 96). Como ha apuntado John Mearsheimer (2019), este fenómeno “ha causado una serie de problemas económicos importantes que han socavado la legitimidad del orden mundial liberal en los estados que forman el núcleo de ese sistema” (p. 39).

En este marco, el fracaso de la Cumbre de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de 2003 resultó un punto de quiebre en el programa hiperglobalista llevado adelante por la elite neoliberal. Allí, se rechazó la profundización de la agenda económica internacional impulsada por los países del G8¹ y por miembros de la tríada, que consistía en la ampliación de la comercialización e incorporación de normas referidas a la competencia, a movimientos de capitales, propiedad intelectual, desregulación laboral, inversiones y cooperación en rubros como energía, medio ambiente, etcétera.²

Claramente, esa reunión marcó el cenit de la oleada neoliberal de fines de la Guerra Fría, en que hubo claramente un avance del poder transnacional sobre el estatal. Esa profundización del modelo neoliberal tuvo un freno por parte del G22+ que trabó aquellas intenciones.³

En este contexto, el Mercosur resultó central para la coordinación política que lo consolidó como instrumento para la inserción internacional argentina cuando con

¹ Es el acrónimo del grupo de países formados por Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Japón y Rusia (excluido en 2014).

² Conocida como propuesta OMC-plus.

³ El G22 está integrado por los principales exportadores de materias primas que pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún.

posterioridad a la crisis de 2001 se viró hacia una estrategia más defensiva frente a la hiperglobalización.

Toda esta situación mostró el aumento del peso de los países emergentes en el sistema internacional. Por ello, desde la tríada se impulsó la ampliación del consorcio internacional global, el G8, con la revitalización a fines del mandato de George W. Bush del G20 financiero en un intento de sumarlos al nuevo concierto global.⁴

Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en el G8, el G20 no contó con la misma homogeneidad, cuestión que afectó la posibilidad de establecer políticas comunes. Por ello, la administración de Barack Obama complementó esta estrategia con otra más: la reconstrucción de la agenda OMC-plus a partir de la promoción de los llamados Acuerdos Transpacífico (TTP por sus siglas en inglés) y Transatlántico (TTIP por sus siglas en inglés), que buscaban imponer los temas bloqueados en Cancún. Los “nuevos” principios fueron promovidos por parte del demócrata mediante la estrategia de “pinzas de cangrejo” sobre Beijing, como la denominó el economista Matthew Cooper, con el objetivo de controlar y fijar las reglas del comercio y de las inversiones (Cooper en Montesa y Azcárate, 2015).

Ante esta situación, las elites sudamericanas tuvieron un cambio de posición en torno al año 2010, y en ello fue importante el rol de algunas organizaciones empresariales, como la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP). La amenaza que aquellos acuerdos cerrasen el acceso a fuentes occidentales de inversiones si no se aceptaban los criterios OMC-plus los llevó a apoyar esas políticas.

Ello explica el retorno a las negociaciones con la Unión Europea (UE), cuyo origen se encontraba en la firma del

⁴ Originalmente el G20 financiero tuvo su primera reunión en diciembre de 1999 en Berlín como un foro que reconociera a los principales países emergentes, subrepresentados en los organismos multilaterales tradicionales, y se lo revitalizó cuando se le otorgó nivel presidencial en 2008.

Acuerdo Marco con la Comunidad Económica Europea en 1995, que estableció los marcos para las negociaciones entre ambos bloques comerciales, y en la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe de junio de 1999, cuando se afirmó la voluntad de ambos mercados de crear una asociación interregional, aunque estas negociaciones –a cargo de Carlos Menem– como en las sucesivas reuniones –ya durante la gestión de Fernando De la Rúa– estuvieron obstaculizadas por las discusiones por subsidios a las exportaciones, ayudas a los campesinos, los precios de entrada de referencia, los picos arancelarios y otras restricciones para arancelarias por las normas sanitarias y fitosanitarias europeas. Por ello, el gobierno argentino, conjuntamente con los demás miembros del Mercosur, pidieron la eliminación previa de estas distorsiones y trabas al comercio recíproco para avanzar en las discusiones.

126

A comienzos de la segunda década del nuevo milenio, el proceso negociador tomó nuevos bríos, pero fue limitado por las políticas más proteccionistas de Argentina, así como por la desconfianza del mundo agrícola europeo. En 2013, esta desconfianza se aceleró por la decisión de Brasil de impulsar el acuerdo sumando a Paraguay y a Uruguay, pero la Argentina apareció poco dispuesta, lo que generó un sinnúmero de tensiones y presiones entre Brasil y Argentina, aportando un elemento más en el complejo escenario bilateral (Simonoff, 2014).

La llegada de Mauricio Macri al gobierno argentino y el proceso de destitución de Dilma Rousseff permitieron abrir una nueva instancia de negociaciones con el Viejo Mundo. El primer encuentro se realizó entre el 20 y 24 de marzo de 2017, luego de un *impasse* de casi cinco años, con un gran entusiasmo por parte de los países del Sur, pero se encontró con otras prioridades por parte del Viejo Continente, como la reconstrucción de la triada ante la defección norteamericana por la llegada de Donald Trump por medio

de la firma de acuerdos económicos con Japón, México, Chile, y Canadá, todos miembros del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP, o TPP-11) (Simonoff, 2017).⁵

En las negociaciones existieron resistencias europeas a la ampliación de los cupos de exportaciones de carne y etanol, y los sudamericanos sostuvieron que el proceso de desgravación de los bienes industriales debe ser de unos 10 o 15 años, y que debería encararse de forma “gradual y responsable” (Simonoff, 2018).

Luego de dos intentos de anuncios frustrados en las cumbres de Buenos Aires de la OMC (2017) y del G20 (2018), finalmente se realizó una reunión de este último grupo en Osaka (2019) bajo el título “Acuerdo de Asociación Estratégica entre Mercosur y la Unión Europea”. Fue presentado como algo más que un acuerdo en materia comercial; en ese sentido el gobierno argentino señaló que buscó “un vínculo político, cultural y económico estratégico y permanente con la Unión Europea” (Mercosur, 2019).

La decisión del bloque conosureño se vio reforzada por la necesidad de anunciarlo antes de la campaña electoral argentina (Niebieskikwiat, 2019a), y desde el lado europeo, la decisión del presidente del gobierno español, el socialdemócrata Pedro Sánchez, junto a otros seis jefes de Estado (Merkel de Alemania; Costa de Portugal; Rutte de los Países Bajos; Babis de República Checa; Karins de Letonia; y Lofven de Suecia), quienes elevaron una nota al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en que señalaron que se “haga lo posible para culminar ya las negociaciones con el Mercosur” (Idafe, 2019).

⁵ Es un tratado de libre comercio suscripto por varios países de la Cuenca del Pacífico, Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, y firmado el 4 de febrero de 2016 en Nueva Zelanda.

Los resultados concretos de la negociación han sido por lo menos desparejos; más allá de la proclamada adhesión a los principios del libre cambio, nos encontramos con que todos los puntos que los europeos buscaron en el acuerdo fueron logrados,⁶ mientras que las cuotas reclamadas desde la Argentina para productos agrícolas fueron sensiblemente recordadas.⁷

La llegada de este acuerdo llevó a un entusiasmo exagerado por parte de la administración argentina que casi inmediatamente anunció otro con el Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) (MRREEyC, 2019) y el inicio de negociaciones con Brasil para un TLC con Estados Unidos (Niebieskikwiat, 2019b).

Los gobiernos de Mauricio Macri y Jair Bolsonaro y sus contrapartes europeas y norteamericanas saben que la coyuntura política actual ofrece la oportunidad para que los países asuman el compromiso de desregulación comercial que pueden ser determinantes para consolidar un perfil de especialización primaria para países de la región (Lewkowicz, 2019).

Incluso aquel sentimiento los llevó a subestimar las señales alarmantes que aparecen del otro lado del Atlántico, como el rechazo austríaco que fue reducido a una mera cuestión electoral, y la creciente tensión de Francia e

⁶ Casi todos los objetivos que se planteó la Comisión Europea se obtuvieron, como puede desprenderse de la información que se difundió en 2016 para sus empresarios: un acceso fácil y privilegiado a un mercado grande y atractivo; la ventaja de un acceso privilegiado al Mercosur; el ahorro de impuestos aduaneros; oportunidades para los sectores más competitivos de la Unión Europea; acceso a materias primas a precios competitivos; acceso preferencial a un mercado de servicios; y lograr igualdad de condiciones para las empresas europeas en compras públicas (European Commission, 2016).

⁷ Como ha señalado Lucero, ha habido retroceso en el volumen ofrecido: La oferta de Europa al Mercosur para el año 2004 fue de 100.000 toneladas de carne. Luego de varios años se había acordado que no habría propuestas menores a los niveles del año 2004, al tiempo que la propuesta en el 2010 del Mercosur fue de abrir el mercado a 400.000 toneladas. Lo acordado bajo la gestión de Cambiemos, sin embargo, fue 99.000 toneladas de carne (Lucero, 2019).

Irlanda con Bolsonaro por la situación de los incendios en la zona amazónica, aunque esto podría ser una excusa de otros motivos más profundos (Avignolo, 2019).⁸

El presidente Alberto Fernández fijó la prioridad regional; y a pesar de las dificultades, el Mercosur ha sido privilegiado como el eje central de su diseño de inserción internacional: “nuestra vocación es fortalecer una integración regional y global que a su vez sea una integración social, productiva y democrática de nuestros países.” (Fernández, 2020).

Las relaciones entre Buenos Aires y Brasília estuvieron atravesadas por muchas tensiones y no son escasos los análisis que no dudan en calificar a este momento como el peor en décadas (Labaqui, 2020). El Canciller Felipe Solá definió con sus propias palabras la situación:

Hoy se expresan en polos opuestos en cuanto a metodologías de cómo afrontar la pandemia: proteger la vida, en el caso de Alberto Fernández, y proteger la economía y dejar que la pandemia se expanda, en el caso del Bolsonaro... (OSG, 2020)⁹

129

Las diferencias no se limitan a las estrategias de cómo enfrentar a la covid-19, sino expresaron también visiones divergentes del mundo y, como consecuencia de ello, al rol del Mercosur. Ello se vio claramente en la decisión del gobierno argentino de dejar las negociaciones del mercado regional con Corea del Sur, Canadá y otros actores. Fue la evidencia más clara que la sintonía que se había observado

⁸ Una de las condiciones por las cuales los países con mayores intereses agrícolas de Europa aceptaron fue sobre la base de condiciones ambientales que se deben cumplir en el Cono Sur.

⁹ Desde el lado brasileño, las reiteradas críticas del presidente Bolsonaro apuntaron a acusar al gobierno de Fernández de llevar al país al socialismo (Coronavirus, 2020).

en el pasado entre Argentina y Brasil está descompuesta por el resultado electoral de octubre de 2019 que puso a ambos países en esquinas opuestas. Bolsonaro profundizó y aceleró su agenda de integración neoliberal al mundo, mientras Buenos Aires se estaría alejando de ese paradigma (OSG, 2020).

La insistencia en “flexibilizar” al Mercosur también ha ido avanzando desde la firma del acuerdo de comercio regulado con la Unión Europea, como quedó claro en la reunión del bloque en Santa Fe (Argentina) en 2019, donde se resolvió dejar en libertad de acción a cada uno de los socios regionales para aplicarlos una vez sancionado localmente, sin esperar la aprobación de todos para la puesta en funcionamiento del instrumento negociado sea en un mismo momento. Esta ha sido una de las externalidades más eficientes para garantizar la continuidad del programa globalista, aún frente a los cambios políticos que están aconteciendo.¹⁰

130

Las señales del nuevo gobierno con respecto al acuerdo con el Viejo Continente han sido confusas, ya que se continúan con las negociaciones, pero de manera escasa, según destacó el Presidente Fernández a la agencia oficial española en motivo del lanzamiento del Plan Estratégico Automotor 2030: “Nosotros no tenemos problema que junto al Mercosur vayamos a unirnos a la Unión Europea, eso en la medida que esa decisión no afecte a nuestra industria”, también consideró que el Mercosur es un “espacio común desde donde enfrentar a la globalización” que debe ser asumida como un “hecho irreversible” tomado con

¹⁰ El extremismo neoliberal de Bolsonaro y su ministro Guedes es visto con cautela por el empresariado brasileño, y esta actitud puede acrecentar la desconfianza de la elite brasileña hacia su presidente, por lo que ella no solo estaría alimentada por el manejo de la crisis del coronavirus. Una muestra de ello fue que luego e aquella reunión se intentó acelerar el proceso de apertura anunciando la baja de un 50 % el Arancel Externo Común, pero las presiones internas, sobre todo de los industriales, lo obligaron a replegar esas decisiones en diciembre último.

“inteligencia” (Fernández, 2019). Pero la expresión del presidente es ambigua, ya que podría interpretarse un aval al instrumento regional o su rechazo, creemos que la respuesta a este interrogante podría mostrar cuáles son los límites del pragmatismo del gobierno argentino.

Según el diario *La Nación*, el gobierno argentino no le gusta el acuerdo y está tratando de lograr consenso interno para rechazarlo, a su vez se encuentra presionado por Bolsonaro para avanzar (Jueguen, 2020). Aunque existió cierta ambigüedad, el Canciller Solá “sostuvo que hay que aceptarlo y sostenerlo porque hay una continuidad jurídica del Estado” (OSG, 2020).

Pero resulta claro, como señalaron Luciana Ghiotto y Javier Echaide, que las asimetrías se profundizarán y que las manufacturas europeas producirán una destrucción de la producción local de pequeñas y medianas empresas y disminuirán al comercio dentro del propio Mercosur (Echaide y Ghiotto, 2020).

131

El ascenso chino

El ascenso de China fue estimulado principalmente por la demanda de consumo norteamericano y relevó un problema estratégico, ya que, a diferencia de Japón su antiguo proveedor, no estaba subordinado a los Estados Unidos, promoviendo lo que Giovanni Arrighi denominó “bifurcación” (Arrighi, 2007, p. 16).

El Sistema Internacional parece operar a favor de Beijín, ya que como indicó el autor italiano, en consonancia con Henry Kissinger (2012), señaló que “el resultado de la debacle iraquí puede muy bien marcar el surgimiento de China como auténtico vencedor de la guerra estadounidense contra el Terror” (Arrighi, 2007, p. 17).

Mucho de su asombroso crecimiento está atado a las actuales condiciones de la economía mundial, en particular la estadounidense. Los capitales llegan a sus costas para

promover la producción industrial, sostenida por un uso de la mano de obra intensiva y barata, que encuentra en Estados Unidos su principal destino exportador. De este comercio bilateral, ampliamente favorable a Beijín, les permitió comprar bonos del tesoro norteamericano que ayudan a financiar tanto su déficit público como privado para garantizar su nivel de consumo.¹¹

En los primeros tiempos de la Posguerra Fría, la política exterior china buscó que su accionar internacional estuviera regido por la formación de un escenario policéntrico (Estados Unidos, Rusia, Europa, Japón y China), limitando las tendencias hegemónicas de Estados Unidos y la necesidad de asociarse con otras naciones en desarrollo contra un orden mundial injusto (Jiang, 2008). Por ello, combinó los llamados “Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica” que marcaron su posición como país periférico¹² con las recomendaciones más instrumentales de Deng Xiaoping¹³ y que a medida que fue ascendiendo escalones en el escenario internacional asistimos a un alejamiento de estos últimos, y la reafirmación de los primeros.

Desde el inicio del 2000, los documentos oficiales chinos dieron cuenta del incremento de su presencia en la región, junto a África y Asia,¹⁴ en donde buscó “mantener

¹¹ Así funcionó “chimérica” según la expresión de Neil Ferguson (2005).

¹² Esto se refuerza con la continuidad de los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica de 1953: respeto mutuo por la integridad territorial y soberana de los Estados, pacto mutuo de no agresión, no injerencia en los asuntos internos e igualdad, y ventaja mutua de los acuerdos (Moncada Durruti, 2011).

¹³ Deng incorporó inicialmente cinco principios directrices en 1989 (los conocidos como “24 caracteres”) que se extendieron a seis en 1993 (y 28 caracteres) y que son los siguientes: observar y analizar los acontecimientos internacionales con calma, asegurar nuestra posición, ocultar nuestras capacidades y esperar el momento adecuado, ser buenos en mantener un perfil bajo, nunca liderar la reivindicación, y llevar a cabo oposición de carácter medido (Moncada Durruti, 2011).

¹⁴ La búsqueda de nuevas fuentes de provisión energética se justificó en el hecho de que las reservas chinas de carbón, petróleo y gas representan el 70 %, el 11 % y el 4 % del nivel global. Y desde el punto de vista alimenticio, con el ascenso a la clase media de unos 600 millones de personas en 2015 y el proceso de urbanización

la estabilidad social, y para ello, es imperativo un suministro constante de materias primas para que la fábrica del mundo y la urbanización, los dos motores económicos no queden estrangulados” (Cardenal y Araújo, 2012, p. 18).

El aumento de la presencia oriental inicialmente se hizo bajo una estructura triangular (Estados Unidos, China y América Latina) en donde Washington tendría el rol de una potencia global, Beijing el de una potencia regional y América Latina una región subordinada (Tokatlián, 2008).

En aquel contexto ocurrió el reconocimiento de China como una economía de mercado por parte de Argentina y de Brasil en 2004. Ello puso en movimiento a los dirigentes de la Unión Industrial Argentina (UIA) y de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), que a pesar de sus diferencias se reunieron el 24 de noviembre de 2004 para acordar una estrategia conjunta de rechazo a la medida.

El gobierno argentino señaló la existencia de una serie de cláusulas en el convenio que le permitiría al país aplicar salvaguardas hasta el año 2008, pero que incluso no descartaban utilizar legislación antidumping o la aplicación de aranceles frente a prácticas desleales. La acción conjunta empresaria llevó a los gobiernos argentino y brasileño a dar señales de que se utilizarían diferentes instrumentos de protección e incluso se podrían implementar mecanismos comunes.

Pero luego de la redacción del Libro Blanco sobre América Latina y el Caribe (China, 2008), el país asiático dejó de ser un socio predominantemente comercial¹⁵ para asumir un rol como proveedor de inversiones y de

133

que restó unos 8 millones de hectáreas a la producción agrícola, se presume que a fines de esta década China solo producirá el 75 % de los alimentos que demande (Jiang, 2008).

¹⁵ El comercio se multiplicó por diez entre 2004 y 2014, llegando a unos 292.000 millones de dólares (Vidal, 2014).

financiamiento. Estimaciones privadas indicaron que entre 2011 y 2014, la Inversión Extranjera Directa china en la región creció de un 29 % anual y pasó de representar del 13 % al 21 %, siendo sus principales destinos Brasil, Venezuela y Perú (Schumalen, 2014).

Tras la crisis de 2008, dejó de ser exclusivamente un proveedor de manufacturas a nivel global, receptor de inversiones y soporte financiero del déficit norteamericano y ello hizo crujir las bases de “chimérica”.

El anuncio del “sueño chino” por parte de Xi Jinping fue la sistematización conceptual de ese viraje. El líder del Partido Comunista Chino lo presentó como una síntesis de las acciones llevadas adelante por Mao y Deng, aprovechando sus virtudes y desechando sus defectos, representando un gran desafío para el nuevo elenco gobernante. Consistió en tres objetivos básicos: reorientar las pautas de crecimiento, atender los problemas ambientales globales y convertir a China en un país de renta media.

134

El primero de ello consistía en reorientar las pautas de desarrollo a partir de inversiones y exportaciones (45 % del PBI) por un mayor consumo interno. Para ello, se buscó reducir la elevada tasa de ahorro de un 50 % y recuperar la porción en el comercio mundial que antes era del 8 % y en 2014 fue del 4 % –por las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea, principales destinos del comercio chino–. El consumo interno de China representa el 37 % de su producto bruto interno, pero se especuló oficialmente que “crecerá entre un 8 % y un 11,5 % a lo largo de la próxima década.” (Vidal, 2014, n.p.) China fue receptora de inversión extranjera directa, sin embargo, en los últimos años se convirtió también en un exportador de inversiones¹⁶ hacia África, fundamentalmente en

¹⁶ Es muy difícil establecer a cuánto asciende el total de inversiones chinas en el mundo, ya que gran parte de ella se instrumenta por medio de paraísos fiscales.

infraestructura,¹⁷ y América Latina,¹⁸ donde se estaría expresando de manera latente el criterio de permisibilidad extrabloque puigiano.¹⁹

El segundo propósito consiste en atender los problemas ambientales globales, ya que el crecimiento económico de China fue uno de los mayores responsables por las emisiones de carbono a la atmósfera, afectando a sus ciudades e incluso llevando lluvia ácida más allá del Océano Pacífico, aunque se mostró distante de las acciones multilaterales, como en los Acuerdos de París.

El último objetivo, convertirse en un país de renta media, le podría impedir seguir creciendo a los ritmos actuales, por sustentarse en las ventajas ocasionadas por la existencia de una mano de obra intensiva con salarios bajos. Para el año 2015, la clase media china ascendía a unos 600 millones de personas, con unos 130 millones de población flotante que opera como mano de obra de reserva. El crecimiento restó tierras para la producción agrícola que son escasas, y sumado al aumento de la demanda energética, volcará al país a buscar en el exterior lo que no consiga internamente (Klare, 2012).

La promoción de la Nueva Ruta de la Seda busca la creación de infraestructura que garantice sus exportaciones, así como el acceso a materias primas que le permitan consolidar su crecimiento y aumentar su influencia global.

Como hemos explicado, la Argentina ensayó un despliegue de su estrategia de inserción en una estructura

¹⁷ Centrales eléctricas, ferrocarriles, puertos y proyectos mineros, etc.

¹⁸ Un ejemplo de ello fue el abandono de la estrategia triangular en América Latina que Beijing desarrollaba, ya que no mira más a EE.UU. Otro dato significativo es que la inversión china no posee las condicionalidades que existen en los fondos que parten desde la tríada.

¹⁹ Este consiste en cómo los países periféricos que pueden mantener sus márgenes de maniobra y no ser forzados a algún alineamiento, lo que no impide la disputa de las superpotencias por el dominio de esos espacios que podía desestabilizar el régimen internacional (Puig, 1980).

triangular con dos vértices (Brasil y Estados Unidos), pero a partir del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner aquella se complejizó por la emergencia de un nuevo vértice: la República Popular China, otorgándole un carácter de rombo (Busso, Actis y Rocío, 2017).

La calificación de China como socio estratégico potenció la creciente conflictividad con Brasil durante los mandatos de Cristina Fernández, que se sumaba a las políticas de restricción tomadas por el gobierno argentino, así como el menor crecimiento brasileño y su búsqueda de un acuerdo birregional con la Unión Europea (Lewkowicz, 2015).

Otro dato revelador fue la creciente presencia comercial china en el Mercosur que pasó en 2007 de unos 400 mil millones de dólares a 800 mil millones de la misma moneda en 2014, y que contrastó con la baja del comercio intrazona de unos 750 mil millones a 650, convirtiéndose en un actor que fue desplazando la fuerte presencia regional (Vidal, 2014).

Una de las pruebas hacia el futuro del modelo de reindustrialización es el debate sobre las consecuencias de la Asociación Estratégica Integral (AEI) con Beijing. En 2014, el gobierno argentino se había fijado cuatro metas para la reunión entre Cristina Fernández y Xi Jinping realizada en Buenos Aires en julio: (1) lograr un mayor equilibrio comercial; (2) aumentar la inversión directa china en Argentina y viceversa; (3) puesta en marcha de logística integrada; y (4) profundizar la integración cultural (Rodríguez, 2014).

Estas metas se concretaron parcialmente gracias al viaje de Cristina Fernández de Kirchner en febrero de 2015 a China, donde se firmaron veintidós acuerdos en el marco de la AEI. Además, sostuvo que entre otros aspectos se obtuvieron inversiones para infraestructura energética y tecnología nuclear y espacial. Con ello el gobierno argentino logró el

acceso a créditos a tasas más bajas y sin las condicionalidades habituales de los mercados financieros occidentales.²⁰

Pero esta cuestión no salvó de las críticas que hicieron hincapié en que con ella se profundizaría el rol de productor de materias primas. Como señaló Ana Pedotti (2014), existe ese riesgo, ya que esas exportaciones “pasaron del 70 % en 1992 al 90 % en 2009” (p. 25).

Así lo entendió la UIA, la cual apuntó y criticó que las condiciones preferenciales otorgadas (adjudicación directa de obras, facultades discrecionales del Ejecutivo, contratación de mano de obra y facilidades para realizar otras actividades económicas de origen chino) no serían adecuadas para equilibrar la balanza comercial (UIA, 2015).

Nos parece importante resaltar que la AEI tiene potencialidades y dificultades y que sus logros dependen del uso que se haga con ella. Por ejemplo, revertir su carácter asimétrico es fundamental, pero no menos cierto que las importaciones si son de bienes de capital e insumos industriales nos garantice una diversificación de proveedores, como lo son los países desarrollados y también de Brasil.²¹

En este último aspecto existe una delicada línea, ya que estas nuevas oportunidades de diversificación económica pueden poner en riesgo al propio Mercosur, ya que como señaló Cesarín, en un reportaje en *La Nación*, estos instrumentos brindan “una puerta preferencial para alguien externo al bloque” (Mazzoni, 2015, n.p.).

La decisión de firmar la AEI, aunque no exenta de contradicciones,²² resultó el cambio más significativo de nuestro

²⁰ Mientras Argentina recibía estos préstamos, tenía fuertes restricciones al crédito internacional por causa de los juicios en Nueva York llevado adelante por los fondos buitres.

²¹ Estos acuerdos generaron inquietud en ese país, es muy ilustrativa la nota de Rubens Barbosa (2015).

²² El discurso industrialista de los gobiernos kirchneristas con la firma de este acuerdo chocó con el rol de proveedor de materias primas y los límites que esta relación le impuso a aquellos deseos.

relacionamiento externo desde 1983, puesto que se adaptó al triángulo en el que se encontraba inmersa por un rombo, al sumar a la ascendente China.

El gobierno de Mauricio Macri tuvo avidez por atraer inversiones occidentales en detrimento de las provenientes de los emergentes, como lo manifestó en el viaje a Alemania en 2016: “China hizo enormes inversiones en nuestro país. Está muy bien, lo valoro. Pero sentimos que es más fácil el trabajo en común con Europa” (Macri, en Vázquez, 2016, p. 4).

Este rechazo se observó en la intención de “revisar” la AEI en lo referido a la construcción de represas en Santa Cruz y a la cooperación en investigación espacial, por ejemplo. (Tomas, 2016) Pero este revisionismo encarado por el gobierno argentino se encontró con “una dura negociación” según el Embajador Guelar. (Ortelli, 2016, p. 42)

138 Por otra parte, Macri se mostró sensible ante la preocupación norteamericana del aumento de la influencia de China en la región, aunque la primarización de las exportaciones acerca al país a Beijing, lejos de las aspiraciones del presidente conservador y su modelo de inserción económica.

A pesar de ello, Xi Jinping invitó al presidente argentino a la reunión de la Franja Económica de la Ruta de la Seda, realizada a mediados de mayo de 2017 con la asistencia de 29 jefes de Estado o Gobierno, solo dos de la región –el otro fue Chile– y representantes de organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Allí el presidente argentino buscó revertir la “*gaffe*” (desliz) de su gira europea al proclamar que “los próximos 10 años serán mejor que los 40 anteriores” en la relación bilateral; mostró un cambio en su diseño original (Macri, 2017).

Con la llegada de Alberto Fernández a fines de 2019, luego de cierto titubeo inicial, la pandemia dio lugar a una intensa cooperación que se vio plasmada con la llegada

de millones de insumos sanitarios por vía aérea y naviera. Para Juan Luis González (2020), la generosidad del Beijing tiene entre otros objetivos lograr el abastecimiento de carne porcina, que hoy se encuentra afectada por una peste africana que mató 250 millones de cerdos, y la necesidad de encontrar un reemplazo, por ello se firmó un acuerdo en tal materia, cuestión que generó un amplio rechazo de sectores ambientalistas.

China aprovechó la promoción de la cooperación para mejorar su posición en otros rubros en Argentina, ya que extendió el Swap por unos 8 mil millones de dólares²³ y se ha avanzado en conversaciones con la empresa Huawei:

La reunión de los funcionarios de Cancillería con Huawei cobra envergadura en momentos donde el Gobierno busca un acercamiento y una ayuda por parte de los Estados Unidos por la deuda. Es que Washington, al igual que la Unión Europea, Japón, Taiwán y Australia, entre otros, se oponen tajantemente al desarrollo de la gigante estatal china y pidió al mundo que eviten el uso de su 5G por los efectos negativos que tendrá para la seguridad de las naciones. (Lejtman y DiNatale, 2020, n.p.)

139

El Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Jorge Neme, señaló que “tenemos que tener relaciones respetables, respetuosas y de mutua conveniencia, tanto con EE.UU. como con China” (Beldyk, 2020, n.p.).

Conclusiones: problemas en el triángulo y la llegada del rombo

Desde su creación, el Mercosur se constituyó en un útil instrumento de política exterior argentina para permitirle a

²³ Es un mecanismo por el cual Argentina y China se comprometieron a intercambiar pesos y yuanes generados por el intercambio comercial entre ambos países en una fecha pautada.

las diversas administraciones sortear las tensiones generadas en el triángulo en el que se hallaba inmersa.

Uno de sus lados se orientó a construir una relación madura con Estados Unidos, con un punto de equilibrio entre los modelos occidentalista y latinoamericanistas que confrontaron durante gran parte de la Guerra Fría. Sin embargo, esta nueva orientación no sería completa sin tener en cuenta la nueva disposición cooperativa hacia la región con acento en Brasil, cosa que en el pasado no ocurría, ya que las políticas occidentalistas presumían la confrontación regional.

Las diferencias estuvieron en los sentidos en los que se utilizó dicho triángulo con dos tendencias predominantes: la autonomista, que consistió en buscar márgenes de manobra en el escenario internacional —como ocurrió durante los gobiernos de Alfonsín, Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner que apuntaron a establecerlas con países de similares recursos y valores—; y la occidentalista, que privilegió la relación con la potencia hegemónica, en las administraciones de Menem y De la Rúa. Si bien en principio las administraciones de Mauricio Macri y Alberto Fernández pueden ser ubicadas como globalista y autonomista, respectivamente, el nuevo marco lleva a repensar tanto las estrategias como los instrumentos para su concreción.

La administración de Mauricio Macri inscribió su accionar a favor de un sesgo neoliberal de la globalización o hiperglobalización según Rodrik (2011). Este proceso estuvo lejos de estar cristalizado, aún lo está, ya que la tríada que lo conducía, compuesta por Estados Unidos, Europa y Japón, estuvo atravesada por tensiones y desde el comienzo del nuevo milenio se sumaron China y los emergentes como actores relevantes que llevaron a una “bifurcación” en el sistema internacional (Arrighi, 2007).

El Gobierno conservador se manifestó en múltiples expresiones y acciones iniciales como el promocionado

viraje hacia el Pacífico que no se reducía a la Alianza conformada por Chile, Colombia, México y Perú, sino que tenía como destino final la Asociación Transpacífica, lo mismo puede decirse del Acuerdo con la Unión Europea, cuya punta de riel era el Transatlántico (TTIP).

El Mercosur, principal instrumento de inserción internacional de la Argentina, fue desvalorizado inicialmente frente a otros polos como la Alianza del Pacífico –la asociación deseada por la administración macrista–, la UE y los Estados Unidos, y también fue reducido a ser la puerta de acceso a los dos primeros bloques (Malcorra, 2015).

La firma del acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur es asimilable a esos ejemplos históricos, puesto que se acepta el rol de proveedor de manufacturas de los primeros (poniendo en jaque a las propias), pero no el de exportador de productos agropecuarios, ya que está sujeto a las políticas de subsidios, cuotas y reglamentación sanitaria que restringen esa función en rubros como lácteos, vinos, carnes, etc.

Además, la apuesta por la Unión Europea –claramente un actor secundario frente a Washington y Beijing– lleva a preguntarnos sobre la oportunidad de este acuerdo en el medio de una guerra comercial. Por si esto fuera poco, los aranceles impuestos afectarán la relación con la Unión Europea, dado que sus bienes sin las barreras encontrarán mercado en nuestras latitudes y podrán atemperar las restricciones impuestas por Washington.

Para esa gestión, el Mercosur tuvo un valor de “puente” a los acuerdos OMC-plus, la derecha conservadora argentina lo consideró como una atadura de la libertad de Argentina de vincularse con el “Primer Mundo”, por ello, sus referencias fueron considerarlo como parte del “aislamiento”, nunca se sintieron cómodos con él y prefieren la fuga hacia la Alianza del Pacífico.

Con la llegada del gobierno justicialista de Alberto Fernández, a la histórica falta de coordinación con Brasil frente a China se sumó el virtual quiebre en las estrategias de inserción de Argentina y Brasil que nos lleva a no ser optimistas. Las fuerzas del sistema internacional (hiperglobalización y el ascenso de China) están operando, y es necesario llevar adelante maniobras que permitan recuperar capacidades.

Alejandro Sinonoff

Es Profesor de Titular de Historia General VI (UNLP) y de Política Exterior Argentina (UCALP) y Docente-Investigador del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdICHS) y del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), ambos de la UNLP.

Bibliografía

142

- ARRIGHI, Giovanni. 2007. *Adam Smith en Pekín: orígenes y fundamentos del Siglo XXI*. Madrid: Akal.
- AVIGNOLO, María Laura. 2019. Francia e Irlanda critican a Bolsonaro y peligra el Acuerdo UE-Mercosur. *Clarín*, 34 ago. Disponible em: <https://bit.ly/3aefOdt>. Acceso em: 15 abr. 2021.
- BARBOSA, Rubens. 2015. Política externa e interesse nacional. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 feb. Disponible em: <https://bit.ly/2OPwlNo>. Acceso em: 22 dez. 2020.
- BELDYK, Mariano. 2020. Tenemos que estar conectados con el mundo que no es lo mismo que abierto. *Perfil*, 18 jul. Disponible em: <https://bit.ly/2QpZAXB>. Acceso em 15 abr. 2021.
- BUSSO, Anabella; ACTIS, Esteban, NOVELLO, María Rocío. 2017. La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015): fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. In: BUSSO, Anabella et al. (coord.). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*. Rosario: UNR Editora. pp. 11-51.
- CARDENAL, Juan Pablo; ARAÚJO, Heriberto. 2012. *La silenciosa conquista china: una investigación por 25 países para descubrir cómo la potencia del siglo XXI está forjando su propia hegemonía*. Barcelona: Crítica.

- CHINA. 2008. Documento sobre la Política China hacia América Latina y el Caribe. Beijing: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China.
- CORONAVIRUS: los dardos de Bolsonaro y las respuestas desde Argentina. *Página 12*, 15 maio. Disponível em: <https://bit.ly/3e9sJyo>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- ECHAIDE, J.; GHIOTTO, L. 2020. *El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos*. Buenos Aires: The Greens/EFA in the European Parliament; Fundación Rosa Luxemburgo; CLACSO.
- EUROPEAN COMMISSION. 2016. *Comprehensive free trade agreement with Mercosur: potential gains for the EU*. Brussels: European Commission. Disponível em: <https://bit.ly/3tzdPs1>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- FERGUSON, Niall. 2005. *Coloso: auge y decadencia del Imperio Norteamericano*. Barcelona: Debate.
- FERNÁNDEZ avala el acuerdo Mercosur-UE si “no afecta” a la industria argentina. 2019. *Agencia EFE*, 17 dez. Disponível em: <https://bit.ly/3mPCnKw>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- FERNÁNDEZ, Alberto. 2020. Discurso del presidente Alberto Fernández al encabezar la apertura del periodo 138 de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. *Casa Rosada*, Buenos Aires. Disponível em: <https://bit.ly/3wYDQDa>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- GONZÁLEZ, Juan Luis. 2020. Relaciones Carnales II. *Noticias*, v. 30, n. 2277, pp. 20-25.
- IDAFE, Martin. 2019. Acuerdo UE-Mercosur: el presidente español pide que se acelere. *Clarín*, 22 jun. Disponível em: <https://bit.ly/3e9s9AT>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- JIANG, Shixue. 2008. La perspectiva de la política exterior china. In: PAZ, Guadalupe; ROETT, Riordan (ed.). *La presencia de China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Libros del Zorzal. pp. 39-57.
- JUEGUEN, Francisco. 2020. El plan de Alberto Fernández para el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. *La Nación*, 10 mar. Disponível em: <https://bit.ly/3tYyMh>. Acesso em: 22 dez. 2020.
- KISSINGER, Henry. 2012. *China*. Buenos Aires: Debate.
- KLARE, Michael. 2012. Ser o no ser imperialista. *Le Monde Diplomatique*, n. 128, p. 57.
- LABAQUI, Ignácio. 2020. Paciencia estratégica se busca. *El Estadista*, 11 ago. Disponível em: <https://bit.ly/2Q6iUcD>. Acesso em: 15 abr. 2021.

- LEJTMAN, Román; DINATALE, Martín. 2020. El Gobierno promueve un acercamiento tecnológico y financiero con China que sorprendió a la Casa Blanca. *Infobae*, 15 abr. Disponible em: <https://bit.ly/3a9iAAL>. Acceso em: 22 dez. 2020.
- LEWKOWICZ, Javier. 2015. Socios con la potencia económica mundial. *Página 12*, 8 fev. Disponible em: <https://bit.ly/3x0szly>. Acceso em: 15 abr 2021.
- LEWKOWICZ, Javier. 2019. Estados Unidos ajusta las riendas. *Página 12*, 2 ago. Disponible em: <https://bit.ly/3tmoJ3T>. Acceso em: 15 abr. 2021.
- LUCERO, Juan. 2019. Integración desequilibrada. *Página 12*, 29 jul. Disponible em: <https://bit.ly/32gtNuK>. Acceso em: 15 abr. 2021.
- MACRI prometió que Argentina será el supermercado del mundo. 2017. *Cronista*, 17 maio. Disponible em: <https://bit.ly/3dhG6xj>. Acceso em: 22 dez. 2020.
- MALCORRA, Susana. 2015. Hay que lograr una política que represente la potencialidad de Argentina. *Infobae*, 1 de diciembre. Disponible em: <https://bit.ly/2Nqí6dQ>. Acceso em: 2 de diciembre.
- MAZZONI, Carlos. 2015. Acuerdos con China: una estrategia que siembra dudas y temores. *Años de Campo con Arturo Navarro*, 22 fev. Disponible em: <https://bit.ly/2ORCYyN>. Acesos em: 15 abr. 2021.
- MEARSHEIMER, John. 2019. Bound to fail: the rise and fall of the liberal international order. *International Security*, v. 43, n. 4, pp. 7-50.
- MERCOSUR. 2019. *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Resumen informativo elaborado por el Gobierno argentino*. Buenos Aires: MERCOSUR.
- MONCADA DURRUTI, Mariola. 2011. *Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular de China: evolución histórica y conceptual*. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs.
- MONTESA, Ferran; AZCÁRATE, Bianca. 2015. Una OTAN de la economía. *Le Monde Diplomatique en Español*, Madrid. Disponible em: <https://bit.ly/2RuLHb6>. Acceso em: 15 abr. 2021.
- MRREyC. 2019. *Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur EFTA. Información para la prensa 334/19*. Buenos Aires: Gobierno Argentino. Disponible em: <https://bit.ly/3fKQn3s>. Acceso em: 22 dez. 2020.
- NIEBIESKIKWIAT, Natasha. 2019a. Mercosur-UE: quieren firmar el acuerdo antes de las elecciones de octubre. *Clarín*, 7 jun. Disponible em: <https://bit.ly/3e5ZCfp> . Acceso em: 15 abr. 2021.

- NIEBIESKIKWIAT, Natasha. 2019b. Tras el pacto con Europa, Macri y Bolsonaro buscan avanzar en un acuerdo comercial con EEUU. *Clarín*, 5 jul.
- OSG. 2020. *Definiciones del Canciller Argentino Felipe Solá: política exterior y negociaciones comerciales*. Buenos Aires; Observatorio del Sur Global.
- ORTELLI, Ignacio. 2016. Represas: serán más chicas y reducen el impacto ambiental. *Clarín*, 7 maio.
- PERFIL. 2014. Qué arriesga el Gobierno al aliarse con China y Rusia en busca de estabilidad. *Perfil*, 28 de diciembre de 2014. Disponible em: <https://bit.ly/3gG4VoI>. Acceso em: 15 abr. 2021.
- PUIG, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- RODRÍGUEZ, Fabián. 2014. Relaciones entre Argentina y China: el gran salto adelante. *Agencia Télam*, 19 jul. Disponible em: <https://bit.ly/3uMFnKq>. Acceso em: 15 abr. 2021.
- RODRIK, Dani. 2011. *La paradoja de la globalización: democracia y futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- SCHUMALEN, Federico. 2015. Las potencialidades y los riesgos de la avanzada inversora de China en la región. *Tiempo Argentino*, 30 de marzo, pp. 4-6. Disponible em: <https://bit.ly/3aCgFEY>. Acceso em 27 abr. 2021.
- SIMONOFF, Alejandro. 2014. “Informe anual de la política exterior del Gobierno argentino (marzo 2013-marzo 2014)”. Anuario 2014. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales.
- SIMONOFF, Alejandro. 2017. Cambio en el mejor equipo de los últimos cincuenta años. *Revista Relaciones Internacionales*, v. 53, pp. 1-9.
- SIMONOFF, Alejandro. 2018. *El choque con la realidad y los cambios en el Palacio San Martín (marzo 2017-marzo 2018)*. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. 2008. Una mirada desde América Latina. In: PAZ, Guadalupe; ROETT, Riordan (ed.). *La presencia de China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Libros del Zorzal. pp. 77-116.
- TOMAS, Aurelio. 2016. Mientras gira hacia Occidente, Macri congela los proyectos rusos y chinos. *Perfil*, 23 jan. Disponible em: <https://bit.ly/3dj5cvI>. Acceso em: 22 dez. 2020. (link disponible)
- UIA. 2015. *Acerca del “Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China”*. Buenos Aires: Unión Industrial Argentina.

VÁZQUEZ, Federico. 2016. La nostalgia por un mundo que ya no es. *Le Monde Diplomatique*, n. 206. Disponível em: <https://bit.ly/3e9y6O4>.

Acesso em: 15 abr. 2021.

VIDAL, Macarena. 2014. América Latina da la réplica a China.

El País, 20 set. Disponível em: <https://bit.ly/2PXExMn>. Acesso em: 15 abr. 2021.



TRÊS DÉCADAS DE MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADE ESTATAL E BAIXA INTENSIDADE DA INTEGRAÇÃO

Karina L. Pasquariello Mariano^a

*^aProfessora Associada da Faculdade de Ciências e Letras da
Universidade Estadual Paulista (Unesp). Araraquara, SP, Brasil.*

E-mail: karina.mariano@unesp.br

Orcid: 0000-0002-4559-918X

Roberto Goulart Menezes^b

*^bProfessor Associado II do Instituto de Relações Internacionais da
Universidade de Brasília (UnB). Brasília, DF, Brasil. E-mail: rgmenezes@unb.br*

Orcid: 0000-0002-3220-7765

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-147179/112>

Introdução

A constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) deve ser entendida como uma reação do Brasil, juntamente com Argentina, Paraguai e Uruguai, em busca de alternativas políticas e econômicas diante do cenário bastante restritivo do começo dos anos 1990. O objetivo era preparar o Cone Sul para um contexto comercial muito mais competitivo, impulsionado pela globalização. Para isso, era fundamental construir na região um mercado comum cuja lógica de funcionamento se assemelhasse ao modelo europeu, mas que evitasse a excessiva burocratização do processo.

Briceno-Ruiz e Puntigliano (2017) demonstram que o histórico das relações entre Brasil e seus vizinhos foi marcado por uma constante tensão entre os defensores de maior

aproximação e aqueles que apostaram na vinculação com as grandes potências internacionais como a melhor via para inserir-se no sistema mundial. A nova proposta de integração representava, portanto, um momento de preponderância da perspectiva integracionista, mas buscava não repetir os erros do passado. Assim, esse novo cenário político e econômico mostrava-se mais favorável na superação dos entraves que marcaram as tentativas anteriores, que esbarraram em divergências políticas e dificuldades para implementar compromissos (Bueno, Ramanzini Júnior e Vigevani, 2014).

No Brasil, o então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) mostrava-se otimista com a criação do Mercosul. A Mensagem nº 137 do Poder Executivo, que encaminhava o Tratado de Assunção para aprovação no Congresso, apontava que “sua implementação contribuirá para racionalizar e modernizar as estruturas produtivas dos quatro países, para estimular novos investimentos e promover uma inserção mais competitiva das quatro economias no mercado internacional” (Diário do Congresso Nacional, 1991, p. 3806).

Essa percepção otimista sobre a potencialidade da integração para os interesses brasileiros aparece não apenas nas justificativas para sua adoção, mas nas próprias metas ambiciosas envolvidas nesse projeto – como demonstra a Mensagem nº 114, de 22 de março de 1991, por meio da qual o ex-presidente Collor de Mello encaminha ao Congresso nacional seu pedido de afastamento para participar da reunião em Assunção com a finalidade de assinar o Tratado que daria origem ao Mercosul. O texto da mensagem ressalta a importância daquele fato uma vez que o referido tratado “[...] institui mecanismos e condições para a livre circulação de bens, serviços e fatores, prevê a harmonização progressiva das políticas setoriais macroeconômicas e a adoção de uma tarifa externa comum até 31 de dezembro de 1994” (Diário do Congresso Nacional, 1991, p. 3805).

No entanto, passados 30 anos da instituição do Mercosul, quantas dessas expectativas se realizaram? Quais são as expectativas que atualmente mobilizam os atores em torno desse bloco? As respostas a essas questões envolvem um debate mais amplo sobre como ao longo do tempo as percepções foram se alterando e moldando o próprio Mercosul. O argumento deste artigo é que a não construção de um consenso sobre o significado da integração no Mercosul e os seus objetivos, é um elemento que fragiliza o processo e não contribui para o fortalecimento das capacidades estatais de seus membros.

Considerando as expectativas iniciais, percebe-se que a integração era entendida como um instrumento para ampliar as capacidades estatais dos países, permitindo uma melhor adequação ao sistema internacional globalizado. Definir o escopo desse processo e seus objetivos de médio e longo prazo, portanto, serviriam como guias de fortalecimento das capacidades. A convivência de mais de 30 anos de integração por si só não garantiu a construção de um consenso entre os parceiros do Mercosul sobre o que pretendiam alcançar com a integração no longo prazo; verifica-se que persiste no Mercosul uma crise de identidade, acirrada pelos conflitos políticos internos.

Para a apresentação de nosso argumento, dividimos o artigo em três seções. Na primeira, discutimos as distintas percepções e expectativas que moldaram a atual institucionalidade do Mercosul, provocando movimentos em prol de maior aprofundamento e ampliação do projeto ou por sua redução. Em seguida, analisamos como essa institucionalidade se relaciona com a capacidade dos Estados-membros e como a integração se tornou um alicerce da inserção desses países num mundo globalizado. A última seção dedica-se à apresentação das conclusões deste artigo, chamando a atenção para possíveis desdobramentos na integração no Cone Sul.

Mercosul, institucionalidade e a integração econômica

Em 26 de março de 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, havia um consenso entre os governos do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em relação ao significado da integração entre eles: diante das transformações geopolíticas e econômicas, o Mercosul era um instrumento para a promoção do desenvolvimento a partir dos estímulos do mercado e para uma melhor inserção dos países no sistema internacional.

No entanto, as crises financeiras (como a mexicana de 1994, a asiática de 1997 e a global de 2008) e dificuldades enfrentadas pelos governos no âmbito doméstico (como a crise argentina de 2001, ou os processos de *impeachment* do Paraguai em 2012 e do Brasil em 2016) foram esvaziando o projeto inicial, revelando a dificuldade em construir um novo consenso sobre os objetivos da integração. De acordo com Bouzas (2003, p. 48), “a ausência de um projeto comum capaz de justificar o investimento de recursos econômicos e políticos no processo de integração regional” tem sido a principal restrição do Mercosul.

A convergência para a criação de uma integração regional como solução para os desafios internacionais ao final dos anos 1980 não era inédita; pelo contrário, estava atrelada a um fenômeno global de estímulo ao regionalismo e que se constatou em todos os continentes. A singularidade no caso do Cone Sul é que, ao mesmo tempo em que se adotava uma lógica de cooperação regional vinculada aos pressupostos do regionalismo aberto (Fuentes, 1994), indicava como modelo a experiência europeia de construção de um mercado comum.

Alguns autores chamam a atenção para a existência de uma dicotomia em relação à percepção sobre a integração regional na América do Sul, classificando-a como romântica *versus* pragmática (Barbosa, 1996; Bueno, Ramanzini Júnior e Vigevani, 2014). No primeiro grupo preponderaria uma

visão atrelada à ideia de uma irmandade/identidade natural entre as sociedades que compartilhariam tanto um passado como um destino comum. No outro, estariam aqueles que percebem a integração apenas como um instrumento de articulação de interesses que podem ser canalizados em torno de um objetivo comum, o que somente teria sido atingido com o Mercosul.

No próprio Mercosul há uma dicotomia que não se refere especificamente ao realismo (ou idealismo) em torno do processo, mas à definição de seus limites. Em ambos os casos encontramos um cálculo utilitarista em relação à integração – a diferença estaria no posicionamento mais ou menos otimista sobre até que ponto é possível chegar nesse processo. De um lado, encontramos uma percepção de um Mercosul Máximo que poderia seguir o mesmo caminho trilhado pela experiência europeia, apesar de reconhecer as diferenças de contextos e estímulos entre ambos os casos. Do outro, os defensores de um Mercosul Mínimo conformam um grupo que defende um processo integracionista mais restrito que oscila entre a construção de uma união aduaneira e a conformação de uma Área de Livre Comércio (Mariano, 2015). Sua aposta é que o bloco deveria funcionar como um atrativo para a inserção dos países nas cadeias de valor global, assim como plataforma de negociação para outros acordos comerciais.

Ao longo das últimas três décadas, presenciamos uma acomodação entre esses dois grupos, havendo uma alternância na prevalência de algum deles em determinados momentos que explicaria os constantes relançamentos e alterações promovidas no âmbito do Mercosul, mas sem chegar, de fato, à construção de um consenso sobre o estabelecimento de metas para a integração em relação ao que deveria ser alcançado.

É preciso destacar que existem duas formas de negociar a integração: uma está baseada no princípio do *single*

undertaking, segundo o qual primeiro é preciso estabelecer todas as regras, prazos e compromissos a serem implementados para então executar o acordo. Esse tipo de dinâmica pressupõe que o consenso seja estabelecido previamente, assim como garante previsibilidade aos participantes em relação aos compromissos e comportamentos esperados dentro do bloco. É a lógica que orienta, por exemplo, o acordo do USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) e seu antecessor, o NAFTA (North American Free Trade Agreement).

A outra maneira de desenvolver uma integração seria a partir de uma negociação permanente entre os membros, que vão estabelecendo as regras e compromissos à medida que o processo se desenvolve. Essa dinâmica tem a vantagem de ser mais flexível, permitindo maior capacidade de ajuste do bloco às mudanças de conjuntura. Ao mesmo tempo, pode provocar maior instabilidade e insegurança por diminuir a margem de previsibilidade sobre os comportamentos dos atores, permitindo, inclusive, maior possibilidade de retrocessos. Esta é a dinâmica adotada pelo Mercosul.

A lógica de negociação constante não é um problema em si; inclusive, é adotada pela União Europeia (UE), que é considerado o caso de integração mais bem sucedido (no que se refere ao aprofundamento do processo). Ela, porém, se torna problemática quando há uma ausência de objetivos claros entre os participantes em relação aos rumos que o processo deve seguir em médio e longo prazo.

No caso do Mercosul, é possível perceber que a integração ganha dinamismo nos momentos em que as metas ficam mais claras, independentemente de qual seja a visão de integração que esteja prevalecendo. Normalmente, grupos políticos de esquerda e movimentos sociais tendem a defender uma integração mais ampla. Houve, historicamente, dois momentos em que essa definição ficou mais evidente: na

criação do Mercosul (considerando também o período de transição 1991-1994) e no período entre 2003-2010.

A criação do Mercosul foi marcada tanto por questões políticas como econômicas. No primeiro caso, a preocupação com o fortalecimento democrático foi decisiva para construção de um consenso entre os governos em busca de aprofundar a cooperação e promover a integração entre eles. Ao mesmo tempo, o reconhecimento de uma conjuntura internacional adversa – promovida pela intensificação da globalização – estimulou uma percepção convergente da integração, entendida como um instrumento por meio do qual seria possível aprimorar a competitividade das economias desses países e estabelecer condições para a promoção de um novo ciclo de desenvolvimento.

Em meio a esse consenso sobre a necessidade de integração, encontramos a influência das percepções sobre um Mercosul Mínimo e Máximo no centro da construção institucional desse processo (Mariano, 2015). Inicialmente, os dois lados estavam claramente presentes, pois defendeu-se a ideia de construção de um mercado comum; ressaltou-se, no entanto, a necessidade de garantir a plena autonomia dos participantes e evitar uma burocratização excessiva.

Todo o processo teve início na aproximação entre Argentina e Brasil, ainda na década anterior, sob uma lógica *step by step*¹ de integração setorial, buscando uma integração produtiva entre os países (Agência Senado, 2011) num processo gradual de construção de um mercado comum. No entanto, as mudanças nos dois governos e a inclusão de Uruguai e Paraguai no processo trouxeram novas características ao projeto inicial, mas sem ter claro, ainda, como seria

¹ De acordo com essa lógica, a integração se daria por etapas, iniciando-se por algum setor produtivo considerado estratégico e só quando este estivesse devidamente ajustado, se ampliaria para um outro setor. Seria um processo progressivo, semelhante ao adotado no início do processo europeu.

essa proposta. Por esses motivos o início do Mercosul revela as contradições dessas posições.

O art. 1º do Tratado de Assunção deixa claro que o objetivo era estabelecer um mercado comum até 31 de dezembro de 1994, com a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção. A livre circulação prevista num mercado comum pressupõe e requer a harmonização de políticas entre os países. A pretensão inicial foi estabelecer um período de transição de quatro anos para realizar essa tarefa, ao final do qual entraria em vigor tanto o mercado comum como a institucionalidade definitiva da integração. Já em 1992, os negociadores abandonaram essa ideia e, por meio do Protocolo de Las Leñas, definiram um novo cronograma de trabalho voltado para o estabelecimento de uma união aduaneira como etapa preliminar para um futuro mercado comum.

154

Trinta anos depois, essa meta ainda não foi atingida. Durante o período de transição manteve-se o compromisso de dar continuidade ao processo integracionista, mas sem a urgência de estabelecer o mercado comum – e nem mesmo um prazo para isso. O processo deveria ser mais gradual e sua institucionalidade evoluir em compasso com o desenvolvimento da integração. Acomodavam-se, assim, as duas visões.

Esse acomodamento representou um esvaziamento dos objetivos. A meta do mercado comum foi desaparecendo conforme o tempo foi passando sem ser substituída por um compromisso claro com a união aduaneira e, portanto, recorrentemente ressurgem discussões sobre a possibilidade de restringir o processo a uma área de livre-comércio. O ex-Ministro de Relações Exteriores José Serra, quando era senador, chegou a afirmar que “O Mercosul foi um delírio megalomaníaco, e olha que atravessou vários governos, que pretendeu promover uma união alfandegária entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Sabe o que é uma

união alfandegária? É uma renúncia à soberania da política comercial” (Serra, 2015).

Dentro dessa lógica, o processo decisório das negociações do Mercosul manteve-se concentrado nas instituições controladas pelos respectivos governos: CMC (Conselho do Mercado Comum), GMC (Grupo do Mercado Comum) e CCM (Comissão de Comércio do Mercosul), o último sendo um órgão decisório técnico criado pelo Protocolo de Ouro Preto (1994). É importante assinalar que mesmo durante o período 2003-2015, quando aparentemente houve uma preponderância do grupo pró-integração Máxima, não se alterou a institucionalidade do Mercosul com vistas a aumentar ou reforçar a autonomia dos órgãos decisórios do bloco.

Podemos afirmar que, ao longo do tempo, consolidou-se um consenso básico entre as duas vertentes a respeito dos limites da integração regional no que se refere a sua autonomia em relação aos países-membros, ao mesmo tempo em que as discussões se centraram na definição de sua agenda. Isto é: deixou-se de lado a discussão sobre os instrumentos institucionais para o aprofundamento do processo, concentrando a atenção nas questões contextuais. Para Vigevani e Ramanzini Júnior (2014, p. 543), a “necessidade de manutenção de um aparato institucional, intergovernamental, que permita, garanta e não limite a autonomia do Estado, sem ao mesmo tempo, enfraquecer os laços do mercado comum” ajuda a entender os problemas vividos pelo Mercosul, uma vez que esse arranjo é uma “opção de grande dificuldade operacional”.

A implicação desse consenso e comportamento é que desapareceu do horizonte negociador o enfrentamento dos problemas estruturais e a definição de metas de médio e longo prazo, que indicavam a percepção dos atores sobre o futuro do processo. A dinâmica da integração concentrou-se então na agenda negociadora de curto prazo, que ora mostra-se focada nos temas comerciais, ora na lógica de

maior pluralidade temática – mas ainda dentro de uma perspectiva mais informal e sem capacidade decisória.

Em linhas gerais, identificamos, na evolução do Mercosul, três períodos distintos: o primeiro vai de 1991 a 2002 e envolve o período de transição e consolidação da estrutura elaborada pelo Protocolo de Ouro Preto (1994), sendo a fase em que se redefiniu o modelo de integração em relação à proposta original; o período seguinte se confunde com o que a literatura denominou de regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal (Riggirozzi e Tussie, 2012; Sanahuja, 2012) abarcando os anos de 2003 a 2015; a terceira etapa teve início em 2016 e permanece até os dias atuais, podendo ser compreendida como um período de revisionismo do momento anterior.

156

A primeira fase do Mercosul marca o momento em que se optou por não definir metas de aprofundamento mais ambiciosas. O objetivo firmou-se em consolidar a união aduaneira e incorporar novas questões na agenda de negociações em conformidade aos contextos e pressões. Por isso mesmo, a institucionalidade poderia se manter muito similar à pensada pelo Tratado de Assunção, apenas formalizando a participação consultiva da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), a criação do Foro Consultivo Econômico Social (FCES) para atender às demandas de participação de alguns setores da sociedade e a CCM para cuidar da Tarifa Externa Comum (TEC), que representa o coração da união aduaneira.

Esse foi o momento de definição das características centrais do Mercosul que permanecem até o momento. A opção por uma institucionalidade estritamente intergovernamental, que garantisse a manutenção da autonomia dos governos, mostrou-se um ponto fundamental de todo o processo; assim como a preocupação permanente com participação e legitimidade que estimulou a criação de espaços consultivos para a incorporação de setores da sociedade. Mas, talvez, a

principal característica do processo seja a escolha de integrar e negociar aquilo que é fácil, postergando as decisões difíceis – isto é, adiando o enfrentamento dos problemas estruturais que impõem custos significativos para os participantes e que, por isso mesmo, envolveriam compromissos mais rigorosos.²

Um ponto importante que deve ser ressaltado é o fato de que as opções adotadas refletem uma percepção de que não haveria condições na região de levar adiante um processo semelhante ao europeu, sendo necessário construir um caminho próprio. No entanto, a construção dessa integração alternativa não ficou clara. O objetivo de ser estritamente uma união aduaneira não chegou a ser consensual, o que permitiria estabelecer de forma mais precisa os limites e compromissos de seus integrantes. Por isso mesmo, discursos contraditórios tendem a estimular distintas expectativas entre os envolvidos, levando, inclusive, a tensões entre os países. As divergências aparecem nas falas dos Ministros das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil:

157

Bielsa lembrou que em todas as crises da história da União Europeia, que é, supostamente, o modelo que inspira o Mercosul, “a solução foi mais integração”. Indagado se a institucionalização que tem em mente envolve, como na Europa, a cessão de soberania a uma instância supranacional, o chanceler argentino disse que “todo processo de integração é uma visão superior de soberania, feita não mais apenas no âmbito nacional, mas no regional”. Diante da mesma pergunta, o chanceler brasileiro disse que “cessão de soberania é uma expressão muito dramática”. Disse que a ideia de uma maior institucionalização do Mercosul está posta e será discutida

² A esse respeito veja a discussão acerca da Decisão 32/00 (Nunes e Menezes, 2019).

ainda este ano em nova reunião em Ouro Preto, que marcará o décimo ano da criação do Mercosul [...].
(DIFERENÇAS..., 2004)

Destacamos que a contradição nas expectativas não ocorre apenas entre os países, mas em especial internamente. A visão expressa pelo ex-ministro Celso Amorim desto de discursos recorrentes do presidente brasileiro, que chegou a afirmar que “cedo ou tarde deveremos assumir certo conteúdo de supranacionalidade no processo de integração” (Lula da Silva, 2006a).

O melhor exemplo dessa situação foi a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul). A sua institucionalização pressupõe uma lógica de aprofundamento do processo com a criação de uma instância de representação da sociedade para acompanhar a integração regional – ainda mais neste caso, já que se pressupunha o estabelecimento da regra da eleição direta para a escolha de seus membros e a autonomia desse parlamento em relação aos congressos nacionais (Mariano, 2011).

158

As eleições diretas, contudo, nunca foram plenamente implementadas e, em 2019, os governos do Mercosul decidiram suspendê-las até 2030. Ao mesmo tempo, o Parlasul não tem participação formal no processo decisório do Mercosul, funcionando apenas como um órgão consultivo formado por parlamentares dos países-membros que promove discussões e acompanha os trabalhos do CMC e GMC, sem ter caráter de controle sobre suas ações (Dri e Paiva, 2016; Luciano, 2016).

O Parlasul representa as contradições presentes no Mercosul que se revelaram de forma mais explícita no período 2003-2015. A proposta de relançamento do Mercosul dentro de uma perspectiva de aprofundamento e ampliação do processo estimulou a percepção de que a união aduaneira seria uma fase transitória para uma integração

mais profunda. Ao mesmo tempo, a ampliação da agenda e da institucionalidade decorrente dessa nova postura governamental mostrou-se incapaz de enfrentar adequadamente os problemas estruturais, como veremos melhor na próxima seção. Como afirma Mariano (2007), a vontade política dos presidentes não foi capaz de romper os limites da integração estabelecidos pela diplomacia brasileira.

Portanto, as duas perspectivas estiveram em constante tensão e moldaram o Mercosul ao longo de suas três décadas de existência, havendo uma preponderância da visão minimalista, muito embora os momentos de maior dinamismo desse processo tenham se dado durante a prevalência dos defensores de uma integração com uma agenda mais ampliada e ambiciosa. Por esse lado, o Mercosul não deixou de ser prioritariamente um instrumento comercial, mas adquiriu dinâmicas e institucionalidades que extrapolam essa agenda.

Outro elemento que deve ser destacado no processo de institucionalização da integração é a forte dependência da vontade política dos governos. Os consensos dentro do bloco foram prioritariamente resultantes de interesses particulares dos presidentes, ou ainda sujeitos às dinâmicas das políticas domésticas que predominaram sobre os interesses regionais. Isso explica manterá busca por um isolamento dos problemas vizinhos constatados no Mercosul.

À exceção do Paraguai, quando houve intervenção dos parceiros nas tentativas de golpe e a suspensão do país com a deposição do ex-presidente Fernando Lugo, nos demais casos de tensão política os membros do bloco fizeram questão de manter um distanciamento seguro, como podemos verificar nas crises argentinas do início do século XXI que levaram à renúncia do então presidente Fernando De La Rúa, no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff ou

mesmo no conflito das *papeleras* entre Argentina e Uruguai.³ A excepcionalidade paraguaia, neste caso, pode ser explicada pelos interesses particulares dos demais membros: no primeiro caso, a preocupação com comportamentos antidemocráticos que poderiam desestabilizar as demais democracias da região e, em relação ao ex-presidente Lugo, a oportunidade para incorporar a Venezuela no bloco.

O excesso de burocracia também tornou morosos os processos de exportação, uma vez que as normas sanitárias e de rotulagem dos produtos são diferentes em cada país. O ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, criticou abertamente as resistências da burocracia brasileira – uma vez que há leis e regulamentos que precisam ser atualizados, modificados ou extintos (Leo, 2006).

Diferentemente do caso europeu, a referência a uma burocracia excessiva no Mercosul está relacionada justamente à sua fragilidade institucional e organizacional. Como as instâncias do bloco não possuem capacidade impositiva, todas as decisões devem ser incorporadas pelos respectivos regulamentos nacionais. Isso implica procedimento legal de ajustes tanto de normas quanto gerencial, porque pressupõe a alteração de comportamentos/procedimentos burocráticos que muitas vezes encontram resistência nos órgãos nacionais.

Decisões como a unificação de placas dos veículos automotivos entre os países-membros revelam as dificuldades para implementar os compromissos dentro do Mercosul. Inspirada no sistema europeu, a decisão de estabelecer um padrão único para o emplacamento de veículos visa a construção de uma base de dados conjunta que facilitaria a

³ Conflito deflagrado pela instalação de empresas de celulose sob as margens uruguaias do Rio Uruguai e que, de acordo com o governo argentino, estaria em desacordo com o Tratado estabelecido entre os dois países para o uso compartilhado da área. Os cerca de US\$ 3 bilhões investidos na produção de celulose por transnacionais da Suécia, Finlândia e Espanha representam o maior aporte de capital em um único setor recebido pelo Uruguai desde a Segunda Guerra Mundial.

fiscalização nas fronteiras. Essa decisão foi tomada em 2014 e previa sua plena implantação até janeiro de 2016. Apenas Uruguai e Argentina conseguiram cumprir esse prazo, o primeiro implantando desde março de 2015 e o segundo a partir de abril de 2016. O Paraguai só conseguiu implantar o novo sistema a partir de julho de 2019. No Brasil, somente em 31 janeiro de 2020 a decisão passou a ser seguida em todo o país, mesmo sua implementação vigorando no país desde setembro de 2018.

A demora brasileira se explica pelas resistências dos estados em cumprir a nova norma, utilizando-se inclusive de recursos no Supremo Tribunal de Justiça para adiar ou cancelar a implementação da nova placa do Mercosul. O próprio presidente Jair Bolsonaro quis anular a decisão em março de 2019, após um ano do início de todo o processo, alegando em um vídeo ao lado do Ministro das Relações Exteriores que o novo sistema seria “[...] um constrangimento, uma despesa a mais” (Presidente..., 2019).

161

Quando abordamos a questão da fragilidade institucional do Mercosul, estamos nos referindo à dificuldade de implementação de decisões tomadas no âmbito regional e que perpassa toda a sua existência, não se restringindo aos momentos em que estão no poder governos com uma visão mais crítica, como o do presidente Jair Bolsonaro. Se olharmos no início da integração, quando encontramos um contexto político mais favorável ao processo (e com expectativas positivas predominando), é possível perceber essa mesma dificuldade.

De acordo com Ventura e Perotti (2004), entre março de 1991 e fevereiro de 2004 foram produzidas 1.484 normas no Mercosul, sendo: 331 decisões do CMC, 1.023 resoluções do GMC e 140 diretrizes do CCM. Desse total, 1.152 exigiam a internalização nos ordenamentos jurídicos nacionais; isto é, não poderiam ser implementadas automaticamente e, dessas, apenas 80 precisavam de trâmite legislativo. Do total,

somente 558 foram internalizadas no período – dentre elas apenas 21 daquelas que tramitaram pelo Congresso.

Entre 2003 e 2014 houve um processo de complexificação da estrutura organizacional do Mercosul com a institucionalização de novas instâncias, ampliação da agenda de negociações e de atores participantes, e o reconhecimento da necessidade de se enfrentar problemas estruturais do Mercosul como o das assimetrias, a fim de possibilitar que a integração pudesse se tornar um instrumento efetivo de desenvolvimento e ampliasse as capacidades estatais de seus membros.⁴

A vontade política mostrou-se um importante elemento dinamizador da integração, mas, em determinados momentos, revelou também o seu potencial de constrangimento. Na fase inicial do Mercosul, as posturas adotadas pelo governo do presidente argentino Carlos Saúl Menem (1989-1999) desestabilizaram as relações do bloco, da mesma forma que faz o governo do presidente Bolsonaro atualmente; a diferença entre os dois momentos é que, apesar das pressões exercidas pelo presidente argentino, a integração continuava a ser central na agenda da política externa de seu país, enquanto, no momento atual, está claro o total desinteresse do Brasil por essa pauta.

O período entre 2016 e 2021 é marcado pela conjuntura adversa para a construção de um novo consenso. Por isso mesmo, ainda que no início desse período houvesse uma certa convergência sobre a priorização da agenda comercial na integração – o que permitiu a retomada das negociações do acordo com a União Europeia e sua conclusão –, havia uma fragilidade política que se transpunha para o âmbito regional. O governo do Uruguai encontrava-se em situação desconfortável por ser o último remanescente da

⁴ Para uma visão geral da institucionalidade do bloco consulte *Mercosul: Legislação e textos básicos* (Brasil, 2011).

fase anterior, mostrando-se ainda alinhado com o governo venezuelano de Nicolás Maduro, este em claro conflito com os demais integrantes, o que levou à suspensão desse país do bloco. O governo do ex-presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019) estava gravemente desgastado pela crise econômica de seu país e o de Michel Temer (2016-2018) pelas acusações de corrupção. Ainda assim, construiu-se um certo consenso sobre o futuro imediato da integração, reforçando seus aspectos comerciais.

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. Diante dessa realidade, o que explicaria a continuidade da integração? É o fato de que o Mercosul, apesar de tudo isso, proporcionou benefícios reais e potenciais que justificam a sua continuidade (Vigevani, 2013).

Concentramos a atenção, até aqui, nas implicações dos aspectos institucionais e suas consequências para a construção de um projeto de integração a longo prazo. Na próxima seção abordamos as implicações do não enfrentamento das questões estruturais.

Mercosul: capacidades estatais e burocráticas

A trajetória de desenvolvimento dos acordos de integração na América Latina é marcada pela persistência de problemas estruturais, entre eles: a baixa complementaridade econômica, a baixa interdependência, assimetrias políticas e econômicas e a baixa capacidade estatal e burocrática representam dificuldades reais no cumprimento dos objetivos firmados nos diferentes acordos na região. No Mercosul não tem sido diferente.

Para Vigevani (2013, p. 422), é preciso “estudar as causas estruturais do não-avanco da integração”, entre as quais, a baixa capacidade dos Estados que “contribuiu para inviabilizar políticas que possibilitassem, justamente, uma integração produtiva entre os países” (p. 424). Como apontamos na seção anterior, o Mercosul se concentrou numa agenda reativa ou responsiva ao contexto, não estabelecendo projetos próprios (e objetivos) que pudessem viabilizar uma estratégia capaz de promover um aprofundamento da integração econômica.

Os trabalhos de Evans (1993, 1997, 2004), Weiss (1998, 2011) e Mann (1992, 2006) são essenciais na discussão acerca da capacidade estatal e, em certos aspectos, da capacidade burocrática. Na análise do processo de integração em tela, essas duas dimensões têm sido pouco estudadas – quando não acabam se confundindo na abordagem do problema.

164

Evans (1993) desenvolve uma tipologia do Estado, inspirada em Mann (1992), para analisar a importância deste na promoção do desenvolvimento econômico. Teríamos, então, conforme sua formulação, três tipos: o Estado predatório, o desenvolvimentista (dominante no Leste-Asiático) e os intermediários (em que estariam Brasil e Índia, por exemplo). Na promoção do desenvolvimento econômico, de acordo com Evans, uma burocracia profissionalizada é decisiva na obtenção de êxito.

Embora a literatura acerca do conceito de capacidade do Estado seja abrangente, neste artigo adotamos a definição de Mann (2006, p.166, grifo do autor), “*poder estrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso pode também ser chamado de capacidade ou eficiência do Estado”. Nessa mesma linha de raciocínio, Evans (1993) identifica a capacidade estatal com a existência de instituições e instrumentos que o Estado dispõe, tais como agências especializadas, a elaboração de determinados

objetivos e sua tradução em políticas bem como a capacidade de realizá-las de modo eficiente. O segredo para o desenvolvimento reside na “combinação de autonomia e parceria” (2004, p. 83), pois “no mundo contemporâneo, espera-se também que o Estado fomente a transformação econômica e garanta níveis mínimos de bem-estar social” (p. 29).

Na América Latina, o tema da reforma do Estado ganhou força a partir dos anos 1980 e acabaram prevalecendo nesse debate os preceitos do neoliberalismo. O tema da mudança institucional na ciência política ou na sociologia aprofundou-se com as reformas estruturais disseminadas desde os anos 1980 a partir dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos. O pressuposto básico era o de que haveria um conjunto comum de instituições que precisariam ser adotadas ou reformadas para que os países da periferia e da semi-periferia pudessem retomar a trajetória do desenvolvimento econômico. A busca dessa “boa governança” implicava em mudanças institucionais que abrangiam desde a alteração ou criação de regras na economia e nas políticas sociais até mudanças na Constituição (Chang, 2004), criando “um novo entorno mais restritivo para a ação estatal. O efeito político dessas mudanças estruturais foi canalizado através da crescente hegemonia global da ideologia anglo-estadunidense” (Evans, 1997, p. 65, tradução nossa).

Dois aspectos devem ser ressaltados em relação a esse contexto de reforma do Estado: o primeiro é que não houve homogeneidade na sua implementação. Apesar do receituário básico, cada país da América do Sul o implementou em intensidades muito distintas. Nos casos de Chile e Argentina, as reformas foram muito mais amplas se comparadas aos demais países do Cone Sul. O segundo refere-se às expectativas sobre os seus resultados. Acreditava-se que as mudanças promoveriam um novo ciclo de crescimento econômico

e de desenvolvimento, capaz de responder aos problemas estruturais da região. No entanto, “o fato patente é que as ‘reformas políticas’ neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico” (Chang, 2004, p. 212).

Esse eclipse do Estado foi colocado em xeque com a crise financeira internacional de 2008 no plano global, mas já estava claro na crise argentina de 2001. Weiss considera que, após a crise global, “não é tanto o retorno do Estado, mas o resgate de sua legitimidade – e a redescoberta tardia do seu papel – como um ator crítico na economia de mercado (globalizada)” (2011, p. 10). Os planos para mitigar os efeitos da crise de 2008 adotados pelos países do Norte global, sobretudo os Estados Unidos, demonstram como o eclipse do Estado não se consumou. Ao contrário do que afirmam os arautos da globalização econômica, o capitalismo global não solapou as atribuições dos Estados.

166

Embora os trabalhos acerca da capacidade estatal tenham como referência cada um dos Estados e suas organizações política, jurídica, econômica e social, pesquisas comparadas têm sido realizadas a partir do estudo das capacidades burocráticas (Souza, 2015). De acordo com Souza e Fontanelli, “a pesquisa mostrou que a capacidade burocrática do Brasil é mais alta do que a da Argentina em relação a dois indicadores de capacidade burocrática: seleção competitiva e estabilidade do servidor” (2020, p. 53).⁵

Não é o objetivo deste trabalho analisar a capacidade estatal de cada um dos membros do Mercosul. Cabe aqui assinalar, porém, que no caso argentino o Estado foi “desestruturado pelas políticas dos governos militares, e depois não recuperado como resultado da política do governo argentino nos anos noventa” (Vigevani, 2013, p. 424). Os

⁵ No campo da política externa, Amorim Neto e Malamud (2015), estudaram três países presidencialistas: Argentina, Brasil e México.

dois sócios menores do Mercosul possuem menos capacidade, considerando as características indicadas por Evans e apontadas anteriormente.

Uma das dimensões da capacidade estatal é a capacidade burocrática. Aqui, a concepção weberiana de burocracia – profissional e orientada pelos princípios da impessoalidade, imparcialidade, legalidade e pelo mérito – orienta tanto a análise institucional de Mann (1992) como a de Evans (1993; 2004) e Chang (2004). De acordo com Souza e Fontanelli (2020, p. 48), a capacidade burocrática é “crucial para o funcionamento dos governos e para a implementação de políticas públicas”. O desenvolvimento institucional do Mercosul tem sido marcado exatamente pela debilidade em dispor de uma capacidade administrativa bem como de conseguir, de fato, implementar as decisões dos seus órgãos e instâncias.

No Brasil, o espaço significativo que a América do Sul ocupou na agenda da diplomacia dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) se refletiu também na área burocrática destinada a cuidar dos assuntos na região. No Ministério das Relações Exteriores, a divisão encarregada pela região ganhou uma Secretaria Geral para América do Sul (SGAS), que passou a reunir o Departamento de América do Sul (DAS I e II), Departamento de Integração, Departamento de Negociações Internacional e Departamento de México, América Central e Caribe sob a coordenação do Embaixador Ênio Cordeiro, que a comandou até o segundo semestre de 2009, quando foi nomeado embaixador em Buenos Aires.

Segundo o Embaixador João Luiz Pinto, a SGAS foi criada para satisfazer as demandas da diplomacia brasileira na relação com os países da região “para atender as necessidades da política com os nossos vizinhos. É uma subsecretaria completamente diferente das outras subsecretarias

políticas, no sentido que ela engloba tudo” (informação verbal).⁶ A criação da SGAS pode ser entendida como forte indicativo do grau de importância que a região adquiriu na última década. No início dos anos 1990, todas as questões relativas ao continente americano estavam sob a responsabilidade de um único departamento: o das Américas. A dimensão política e estratégica concedida à América do Sul revelou a necessidade de uma Subsecretaria dotada de capacidade para articular as ações da política externa na região em um nível mais elevado.

O ex-presidente Lula da Silva, reeleito em 2006, expressou a disposição do Brasil no processo de fortalecimento institucional do Mercosul:

Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições. É verdade que nossa integração se dá por decisões essencialmente intergovernamentais, mas não podemos e não devemos nos assustar com a perspectiva de construirmos mecanismos supranacionais, como já fizemos no Protocolo de Olivos. [...]. A complexidade de nossos desafios exigirá instituições cada vez mais fortes, ágeis e transparentes. Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade. (Lula da Silva, 2006, p. 50)

Esse discurso, proferido no encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul em Córdoba (Argentina), embora reafirmasse o compromisso do Brasil na construção de um projeto comum, não afastava descontentamentos dos dois países menores do acordo regional. Após 15 anos de existência, a integração não incorporara na sua agenda o enfrentamento das assimetrias entre seus

⁶ Entrevista concedida por José Luiz Pinto ao autor Roberto Goulart Menezes em julho de 2009, Brasília, DF, Brasil.

membros e não proporcionara uma consolidação do próprio bloco, indicando uma perspectiva de gerar benefícios futuros com a consecução do mercado comum.

Esse descontentamento foi explicitado pelo ex-presidente uruguaio, Tabaré Vázquez, em setembro de 2006, numa carta ao ex-presidente Lula da Silva em que fez um breve balanço da participação de seu país no Mercosul e sublinhou:

Descumprimento das metas internas (falta de cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto em matéria de constituição aduaneira e, posteriormente, do mercado comum; [...] Dificuldades de acesso ao mercado ampliado pelo descumprimento de metas no início da vigência da união aduaneira e das barreiras comerciais. [...] o Uruguai pagou os custos econômicos e sociais do processo de integração com o desaparecimento de setores produtivos que não resistiram à concorrência regional [...] com perda de postos de trabalho, sobretudo no setor industrial. (Vázquez, 2006, p. 170)

169

O ex-presidente uruguaio apontava ao então presidente da maior economia do Mercosul justamente a baixa institucionalidade do acordo, bem como os altos custos que representava em termos de fechamento de postos de trabalho e de empresas naquele país. Tanto o discurso do ex-presidente Lula da Silva como a carta de Vázquez se deram no contexto dos primeiros meses da acirrada disputa entre o Uruguai e a Argentina no caso das *papeleiras*, que se converteu no problema mais grave do Mercosul naquele momento. Custos aceitos inicialmente tendo em consideração as expectativas de ganhos futuros com a possibilidade de se construir um mercado comum entre as quatro economias, passando

necessariamente pelo enfrentamento de aspectos estruturais como a questão das assimetrias.

A questão das assimetrias assombra o Mercosul desde sua origem, sem ter sido enfrentada adequadamente até o momento. Ao incorporar a participação de Paraguai e Uruguai na integração iniciada por Argentina e Brasil, reconheceu-se que essa seria uma questão central para o futuro do bloco. Assim, as assimetrias econômicas, embora destacadas desde o início do processo de integração, foram deliberadamente postergadas pelas duas maiores economias do bloco.

Diante da intensificação das pressões paraguaias e uruguaias dentro do contexto de relançamento da integração, os governos de Brasil e Argentina reconheceram a necessidade de enfrentar o problema das assimetrias. Politicamente, essa questão foi abordada com muita ênfase – como demonstra a citação a seguir de um discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da inauguração do Parlasul:

170

Nós falamos das relações internacionais, muitas vezes, sem levar em conta a necessidade da generosidade dos dois maiores países do bloco, que são a Argentina e o Brasil, com os blocos menores. Se nós quisermos que a Bolívia entre no Mercosul, e certamente entrará no Mercosul, é preciso que nós tenhamos consciência de que precisamos ajudar a Bolívia, precisamos trabalhar projetos conjuntos, precisamos trabalhar o desenvolvimento porque, senão, esses países não encontrarão nenhuma razão para estar no Mercosul. (Lula da Silva, 2006c)

No entanto, apesar das intenções enfatizadas no discurso do ex-presidente Lula, em 2012 o então Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM), o ex-embaixador brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães, em seu relatório ao Conselho de Ministros, afirmou que “A característica central do

Mercosul são as assimetrias” (Guimarães, 2012, p. 7). Essa fala do ARGM ocorreu após um conjunto de medidas voltadas justamente ao enfrentamento dessa questão.

No rol de políticas encampadas pelo governo Lula da Silva com a finalidade de mitigar as assimetrias políticas e estruturais no Mercosul, ainda que insuficientes, estão a eliminação da cobrança dupla da TEC (Tarifa Externa Comum) e a instituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovado em 2005 (Decisão CMC nº 45/2004) e com uma vigência de 10 anos. O orçamento de US\$ 100 milhões anuais era composto da seguinte forma: o Brasil contribuiria com 70%, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1% (CMC nº 18/2005, art. 6º). Na distribuição dos recursos (art. 10º), o Paraguai tinha direito a 48% e o Uruguai a 32%, enquanto Brasil e Argentina ficavam com 10% cada um. Com a entrada da Venezuela em 2012, o orçamento anual do FOCEM passou para US\$ 127 milhões, com o mais recente integrante assumindo uma cota de US\$ 27 milhões anuais, igual à da Argentina. A principal mudança se deu na redistribuição dos recursos: 43,65% para o Paraguai, 29,05% ao Uruguai, enquanto Argentina, Brasil e Venezuela passaram a ter direito a 9,1% cada um.

O próprio embaixador Guimarães, ex-Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores e Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, no documento referido acima, reconheceu que tais recursos eram insuficientes e deveriam ser ampliados, chegando a enfatizar a premência da questão do enfrentamento das assimetrias: “Há uma questão crucial para o futuro do Mercosul que decorre das assimetrias e do objetivo supremo de promoção do desenvolvimento econômico e social equilibrado dos quatro Estados” (Guimarães, 2012, p. 12).

A insuficiência dos valores ressalta as assimetrias entre os parceiros, pois, apesar dos montantes totais

disponibilizados para Paraguai e Uruguai terem sido modestos se comparados com a capacidade de investimento nacionais dos demais países – pouco mais de US\$ 750 milhões e cerca de US\$ 300 milhões, respectivamente –, esses recursos foram intensamente utilizados: o Paraguai usou 89% (mais de US\$ 670 milhões) e o Uruguai, 86% (quase US\$ 260 milhões), enquanto a Venezuela não chegou a usar nada, a Argentina fez uso de 56% (US\$ 52 milhões) e o Brasil de 64% (US\$ 59 milhões) dos valores disponibilizados (FOCEM, 2015).

No período de 2006 a 2010, o FOCEM esteve voltado para a realização de obras de infraestrutura, sobretudo de transporte, telecomunicações e energia nas economias menores, a fim de estimular e aumentar a interdependência entre os países membros e de facilitar ao Paraguai (como ao Uruguai) o acesso aos principais mercados do acordo.

172

Parte dos recursos do FOCEM também foi utilizado para melhorar a capacidade burocrática de seus membros – especialmente do Paraguai –, como, por exemplo, o investimento em treinamento de setores da burocracia que lida com questões de comércio e aduana, ou no financiamento de projetos relacionados ao fortalecimento das capacidades institucionais na implementação de políticas públicas em direitos humanos.

Apesar de ser um passo importante, somente esse mecanismo não é suficiente para lidar com as grandes assimetrias entre os sócios do Mercosul. Em 2009, na percepção de um integrante do então governo brasileiro, o FOCEM era um começo e seu alcance seria limitado:

Nem o Brasil nem a Argentina são a Alemanha ou a França e o FOCEM não são os fundos estruturais [da União Europeia] eles ajudarão topicamente, mesmo a gente dobrando-os ainda vão ficar muito aquém das demandas. Eu acho que quando nós terminarmos com a dupla tarifa

externa vai sobrar talvez o dobro que o FOCEM tem hoje em dia, e então haverá uma melhora importante, porém nós temos que pensar em outras coisas. E outras coisas são Banco do Sul, e evidentemente privilegiar os países mais desfavorecidos. (Informação verbal)⁷

Para Garcia, ex-assessor de Assuntos Internacionais da Presidência da República (2003-2016), não era plausível tomar a União Europeia como referência uma vez que lá as assimetrias foram equacionadas pelos fundos ao longo de décadas. No projeto europeu houve, desde o início, iniciativas para mitigar as assimetrias, principalmente no tocante às políticas de competitividade e ao financiamento dos Estados-partes às suas empresas (Veiga, 2007).

Em 2015, os governos decidiram prorrogar a validade do Fundo por mais 10 anos, mantendo as características da primeira fase num projeto que foi nomeado de FOCEM II. A entrada em vigor dessa nova etapa depende de sua aprovação pelos respectivos legislativos, o que não ocorreu até o momento. De certa forma, o FOCEM foi um primeiro passo em direção à mitigação das demandas dos dois sócios menores, Paraguai e Uruguai, mas acabou sendo, até o momento, a única iniciativa concreta para auxiliar na redução das assimetrias no Mercosul.

173

Conclusão: finalidades e contradições em 30 anos de história

Ao longo desta análise, demonstramos que a ausência de um projeto comum de integração no Mercosul representou um importante empecilho para a consolidação da integração. Se inicialmente havia uma disputa entre visões sobre os objetivos do bloco, aos poucos essa discussão foi

⁷ Entrevista concedida por Marco Aurélio Garcia ao autor Roberto Goulart Menezes em maio de 2009, Brasília, DF, Brasil.

sendo superada pela preocupação em responder às pressões conjunturais. Nesse aspecto, o Mercosul carece de um planejamento estratégico que elucide aos seus integrantes quais seriam os rumos que se pretende seguir e, consequentemente, quais compromissos e custos estão envolvidos.

Essa opção consolidou uma institucionalidade inconclusa e limitada diante da proposta original, mas garantiu que o Mercosul se tornasse hoje um facilitador de comércio – e nisso funciona razoavelmente bem, tendo beneficiado importantes setores das economias envolvidas, assim como atraído investimentos externos e o interesse de outros países e regiões pelo estabelecimento de acordos comerciais.

Por outro lado, não enfrentou adequadamente problemas estruturais como o das assimetrias entre os países, e tampouco conseguiu promover um ciclo de desenvolvimento consistente capaz de responder aos grandes desafios presentes nas sociedades sul-americanas. De certa forma, este é um resultado coerente diante de uma proposta de união aduaneira que visa a facilitação comercial e o aumento das capacidades de inserção internacional dos atores envolvidos.

A adoção de posicionamentos políticos mais ambiciosos (como os encontrados no período de 2003 a 2016) foram importantes impulsionadores da integração no que se refere à sua importância dentro da política externa dos países e contribuíram para uma maior aproximação das sociedades. Contudo, também gerou expectativas que não se concretizaram e reforçam percepções negativas sobre a validade desse projeto. As frustrações acabam ofuscando os avanços efetivamente obtidos.

As fragilidades do Mercosul são constantemente ressaltadas, assim como suas crises, ignorando-se aspectos positivos de todo o processo. Talvez o aspecto mais interessante neste caso seja o fato de que, mesmo numa situação na qual o parceiro mais forte do grupo, o Brasil, está sob o comando de um governo abertamente contrário à

integração, a institucionalidade e ganhos da integração conseguiram garantir o apoio para a continuidade do processo e refrear uma desestruturação que pudesse significar o seu desaparecimento.

Em relação à capacidade estatal dos Estados-membros, ela pouco mudou nesses 30 anos de Mercosul – segue sendo um desafio, sobretudo para os Estados menores. Em relação ao Brasil e à Argentina, que dispõem de maior poder infraestrutural em relação aos demais membros, as reformas do Estado sob a lógica neoliberal debilitaram suas capacidades tanto estatal como burocrática, uma vez que a política de austeridade limita os gastos do Estado e com isso compromete tanto a sua profissionalização como aperfeiçoamento.

Um importante aprendizado nos estudos sobre regionalismos é que estes não são processos lineares. Pelo contrário, são marcados por tensões, crises e retrocessos. Esses problemas muitas vezes servem de catapulta para novos compromissos e objetivos entre os participantes, como também exigem a construção de novos consensos para a elaboração de respostas às pressões trazidas pela conjuntura. A história do Mercosul é um bom exemplo dessa dinâmica, buscando acomodar tanto visões que buscam um projeto integracionista mais ambicioso como aquelas que pretendem restringir o bloco a uma cooperação comercial.

Ironicamente, a acomodação dessas duas percepções levou a uma frustração crescente em torno desse bloco. Para os que querem mais, parece sempre insuficiente, e para os que querem menos, demasiadamente inchado. A convergência se dá pela insatisfação, ainda que por razões distintas. Ao mesmo tempo, essa situação estimula expectativas negativas em relação a todo o processo quanto à sua capacidade de corresponder aos objetivos e interesses dos governos. Essa situação é agravada por uma crescente disparidade sobre o significado desses objetivos que, aparentemente, dificulta a construção de um novo consenso sobre o

que esses governos pretendem construir com a integração no Cone Sul. Parafraseando Alberto Hirschman, na América Latina, cada vez que se constata que um objetivo político é inalcançável, a tendência é trocar a frustração gerada por um objetivo ainda mais ambicioso. Daí que o Mercosul, nessas três décadas, acumulou aprendizados políticos que nos permitem afirmar que a sua viabilidade pode estar na adoção de uma agenda mais factível, mas de modo algum conformista.

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Professora Associada da Faculdade de Ciências Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp) de Araraquara. Coordenadora da Rede DIPP (Development, International Politics and Peace) do Programa de Internacionalização da Unesp financiado pelo Capes-Print. Bolsista Produtividade em Pesquisa/CNPq.

176

Roberto Goulart Menezes

Professor associado II do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Foi professor visitante na Johns Hopkins University (2018-2019). Pesquisador do INCT-INEU (CNPq/Fapesp) e Coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (Irel/UnB). Bolsista Produtividade em Pesquisa/CNPq.

Bibliografia

- AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. 2015. What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. *Latin American Politics and Society*, Cambridge, v. 57, n. 4, pp. 1-27.
- ANDRADE JÚNIOR, Evaristo Nunes de; MENEZES, Roberto Goulart. 2019. O Mercosul e os Acordos Comerciais Extrarregionais: uma análise das condicionantes (2000-2014). In: RUIZ, José Briceño et al. *La integración latino-americana em debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes*. Buenos Aires: Teseo, pp. 259-282.

- BARBOSA, Rubens. 1996. Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990)". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon et al. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. v. 2.
- BOUZAS, Roberto. 2003. Quatro falácias sobre o Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, v. 17, n.77, pp. 48-52.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2011. *Mercosul: legislação e textos básicos*. 5. ed. mod. e rev. Brasília: Senado Federal.
- BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. 2017. *Brazil and Latin America: between the separation and integration paths*. Lanham, MD: Lexington Books.
- BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. 2014. Uma perspectiva de longo período sobre a integração Latino-americana vista pelo Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, pp. 549-583.
- CHANG Ha-Joon. 2004. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp.
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 1991. Brasília, DF: República Federativa do Brasil, ano 46, n. 41, 16 abr. 1991. Disponível em: <https://bit.ly/3tFqQZB>. Acesso em: 12 maio 2021.
- DIFERENÇAS com Kirchner continuam. 2004. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21 set. 2004. p. A9.
- DRI, Clarissa Franzi; PAIVA, Maria Eduarda. 2016. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 57, pp. 31-48.
- EVANS, Peter. 1993. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, pp. 107-156.
- EVANS, Peter. 1997. The eclipse of the State? Reflections on stateness in an era of globalization. *World Politics*, Cambridge, v. 50, n. 1, pp. 62-87. Número especial.
- EVANS, Peter. 2004. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- FOCEM – FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR. 2015. *Evaluación de resultados del Fondo para La Convergencia Estructural del Mercosur*. Montevideo: Unidad Técnica FOCEM.
- FUENTES, Juan Alberto. 1994. El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la Cepal*, Santiago del Chile, n. 53, pp. 81-89.

- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 2012. *Relatório ao Conselho de Ministros*. Montevideu: Mercosul.
- INTEGRAÇÃO por setores teria evitado “dores de cabeça” do Mercosul, diz Sarney. 2011. *Agência Senado*, Brasília, DF, 29 abr. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3uHkzEI>. Acesso em: 28 jan. 2021.
- LEO, Sergio. 2006. Burocracia atrapalha integração, diz Amorim. *Valor Econômico*, São Paulo, 6 nov. 2006, Especial, p. A14.
- LUCIANO, Bruno Theodoro. 2016. Desafíos contemporáneos del Parlasur y experiencias comparadas: Europa y Latinoamérica. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, v. 43, pp. 229-256.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2006a. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, Córdoba, Argentina, 21 de julho de 2006. *Biblioteca da Presidência da República*, Brasília, DF, 21 jul. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3tEHZcl>. Acesso em: 12 maio 2021.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2006b. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). *Biblioteca da Presidência da República*, Brasília, DF, 8 dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3y5TjS9>. Acesso em: 12 maio 2021.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. 2006c. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de constituição do Parlamento do Mercosul. *Biblioteca da Presidência da República*, Brasília, DF, 14 dez. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2RMggJJ>. Acesso em: 12 maio 2021.
- MANN, Michael. 1992. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John (org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, pp.163-204.
- MANN, Michael. 2006. A crise do Estado-nação latino-americano. In: DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, Maria (org.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. pp. 163-193.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. 2015. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. 2011. A eleição parlamentar no Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 2, pp.138-157.

- MARIANO, Marcelo Passini. 2007. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado em Sociologia. Araraquara: Unesp.
- PRESIDENTE Jair Bolsonaro quer retirar a placa de carros do Mercosul. 2019. *Folha Vitória*, Vitória, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3eF0xF2>. Acesso em: 19 mar. 2019.
- RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana. 2012. *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- SANAHUJA, Jose Antonio. 2012. Post-Liberal Regionalism in South America: the case of Unasur. Florença: European University Institute.
- SERRA, José. 2015. Pronunciamento de José Serra no Senado Federal 04/03/2015. Atividade Legislativa, Brasília, DF, 4 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3y9aKl5>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- SOUZA, Celina. 2015. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. Brasília: IPEA. (Texto para discussão n. 2035).
- SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. 2020. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília, DF: IPEA. pp. 43-67.
- VÁSQUEZ, T. 2006. Carta de Tabaré Vázquez ao presidente Lula”. *Política Externa*, v. 15, n. 3, pp. 169-171.
- VEIGA, Pedro da Motta. 2007. A experiência europeia no tratamento de assimetrias de política: lições para o Mercosul. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, ano 21, n. 91, pp. 36-63.
- VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro Daniel. 2004. El proceso legislativo del Mercosur. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer.
- VIGEVANI, Tullo. 2013. Mercosul e os problemas da integração regional. In: SARTI, Ingrid et al. (org.). *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. Rio de Janeiro: Perse. pp. 422-426. v. 1.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2014. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 514-552.
- WEISS, Linda. 1998. *The Myth of the powerless state*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- WEISS, Linda. 2011. “A volta do Estado: aprendendo com os BIC? O estado de transformação: volta, renovação ou redescoberta? *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, pp. 9-31.



URUGUAY COMO ESTADO PEQUEÑO EN EL MERCOSUR (1991-2020): UNA LECTURA DESDE LA AUTONOMÍA REGIONAL¹

Camilo López Burian^a

^aProfesor Adjunto en la Universidad de la República (Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales-Facultad de Derecho), Montevideo, Uruguay, Integra el Sistema Nacional de Investigadores (ANII). E-mail: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

Orcid: 0000-0003-1185-854X

María Cecilia Míguez^b

^bInvestigadora Adjunta de CONICET. Vice directora del Instituto de Investigaciones Históricas Económicas Sociales e Internacionales (IDEHESI), docente de grado y posgrado. Universidad de Buenos Aires, Argentina. E-mail: mmccmiguez@gmail.com

Orcid: 0000-0001-7875-0280

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-181216/112>

Introducción

Este artículo analiza el devenir de Uruguay en el proyecto Mercado Común del Sur (Mercosur) desde 1991, año de la firma del Tratado de Asunción, hasta la actualidad por medio de un breve recorrido por estos años de vigencia del proceso de integración, buscando periodizarlo en distintas etapas, teniendo en cuenta como eje central la intención de los proyectos políticos locales de construir un espacio de autonomía regional. Para ello, dialogamos con una serie de perspectivas teóricas que analizaron el concepto y la práctica

¹ Este trabajo forma parte de los resultados del Proyecto I+D “La política exterior uruguaya entre la autonomía y el alineamiento (1946-2019): Factores sistémicos y domésticos en la explicación de una trayectoria”, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República (Uruguay).

de autonomía en el continente pero atendiendo a las particularidades de este concepto para el caso de los Estados pequeños como el Uruguay.

En 2021 el proceso de integración regional del Cono Sur –que se instituyó por la creación del Mercosur– cumple treinta años de existencia en un contexto particular de crisis. Si bien evidencia una continuidad más allá de los recambios gubernamentales, dicha continuidad no implica que haya habido un proyecto lineal, ni exento de las grandes contradicciones que signaron los procesos económicos, sociales y políticos internos en estas tres décadas. Desde sus inicios en 1991 y en clave regionalismo abierto, el Mercosur fue pensado como plataforma de ingreso a la globalización neoliberal. Así lo prueban no solamente sus condiciones de gestación, sino también los tempranos acuerdos con los Estados Unidos (acuerdo 4+1, los cuatro países del Mercosur en bloque) y con Europa.

182

A diferencia de esta etapa caracterizada por el auge de las políticas neoliberales, el siglo XXI se caracterizó en América Latina por la emergencia de gobiernos que cuestionaron en distinto grado y medida los pilares ese orden neoliberal. Un regionalismo suramericano acompañó ese proceso, marcado por una “dinámica a la carta” y la primacía de las agendas sociales y políticas sobre las comerciales (Quiliconi y Salgado Espinoza, 2017; Sanahuja, 2014). El Mercosur se constituyó como un espacio de articulación regional en sentido amplio, donde fue posible disminuir la injerencia de potencias mundiales y construir agencia local. Por esta razón, creemos relevante periodizar la participación de Uruguay en el Mercosur teniendo en cuenta esta perspectiva de búsqueda de autonomía, la tradición a la que se remonta y las posibilidades y particularidades para el caso de un Estado pequeño.

Consideramos que la noción de autonomía encierra una reivindicación histórica en la región que, por oleadas,

se reaviva en diversas fuerzas políticas que se expresan en gobiernos nacionales. Así como la integración regional constituye un tópico central en los países del continente (Quiliconi y Rivera, 2019), la autonomía continúa siendo una referencia recurrente en las reflexiones sobre la inserción internacional. Son conceptos que están vinculados. El devenir y el desarrollo pendular de los regionalismos también se relaciona con las motivaciones aperturistas o autonómicas en los países latinoamericanos (Tussie, 2009). Tal como afirma Deciancio (2016), el regionalismo surgió en las Relaciones Internacionales de América Latina como la reflexión sobre las posibilidades y los desafíos del desarrollo y la autonomía.

En América Latina, el regionalismo posneoliberal (Sader, 2013) persiguió una serie concreta de objetivos:

[...] Revalorizar la capacidad reguladora del Estado; mayor capacidad de negociación frente a la apertura y la liberalización comercial y financiera; cuestionar el modelo económico dominante; situar el tema de la justicia social y la redistribución del ingreso y actualizar el pacto social mediante nuevas relaciones entre movimientos sociales y gobierno. (Preciado Coronado, 2014, p. 47)

183

La autonomía volvió al centro de la cuestión, esta vez como estrategia y como meta, con el objetivo de alejarse de las dinámicas impuestas por el Consenso de Washington y de las “recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese regionalismo condensado en nuevos organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)² –así como la propia resignificación del

² La Celac representa un parteaguas en la historia latinoamericana, pues por primera vez se reunieron Jefes de Estado y de Gobierno, sin la tutela de potencia extranjera alguna (Preciado Coronado, 2014).

Mercosur— demostró que es posible pensar una autonomía regional, que potencie los desarrollos nacionales locales. Un espacio de construcción colectiva que permite márgenes de acción para cada una de las naciones que la conforman, impulsando, además, sus demandas históricas en el sistema internacional.

Así veremos que en estos treinta años, los gobiernos del Frente Amplio (FA) apelaron a esta tradición ideológica y a esta cosmovisión de la autonomía, a diferencia tanto de sus antecesores como del gobierno actual de Luis Lacalle Pou. Analizaremos entonces cómo aparece la apelación a la región en las distintas etapas y qué rol cumple o aparenta cumplir para las distintas fuerzas políticas. Por último, avanzaremos en la definición del concepto de autonomía regional.

Puntos de partida: autonomía, identidades, agencia y estructura

184

El concepto de autonomía en América Latina ha sido especialmente desarrollado en Brasil, en Argentina y en Colombia.³ Inicialmente, las corrientes que lo abordaron reflexionaron acertadamente sobre las posibilidades de desplegar una política exterior no necesariamente alineada con las propuestas de las potencias internacionales, y asociaron el accionar en el plano global con necesidades económicas, sociales y políticas internas. Cuestionaron las asimetrías de poder en el plano mundial pensando mejores opciones para los países periféricos. Entre las estrategias que plantearon como válidas están presentes la integración regional y los distintos modos de coordinación de las acciones políticas. En la literatura clásica de la Teoría de la Dependencia, los vínculos entre autonomía e integración

³ Ver por ejemplo la conceptualización de autonomía periférica de Drekonja Kornat (1983) y desde una óptica estructuralista el trabajo de Cepeda Ulloa (1986).

fueron tratados –tanto por Helio Jaguaribe como por Juan Carlos Puig– como de tipo instrumental. En ambos casos, la integración es pensada al servicio de la autonomía como una dimensión agregada y una de sus principales funciones consistiría en operar como “reaseguro” o “garantía” de los cursos de acción autonomizantes (Simonoff y Lorenzini, 2019). En este trabajo, y pensando en las características de un Estado pequeño, afirmaremos que ambas nociones pueden ser entendidas como coconstitutivas y, por lo tanto, condicionarse mutuamente.

Nuestro enfoque tiene diferentes afluentes, las Teorías de la Dependencia, los desarrollos de Robert Cox y las corrientes de la Economía Política Internacional, y finalmente los aportes de uno de los componentes del denominado “cuarto debate” de las Relaciones Internacionales: la mutua interacción y constitución entre agencia y estructura, atendiendo a sus componentes materiales, institucionales e ideacionales (Sanahuja, 2018, p. 108).

Pensar el dilema de la autonomía para Uruguay, en cuanto Estado pequeño, implica abordar uno de los puntos señalados como de mayor relevancia para la literatura más reciente sobre este tipo de actores internacionales (Baldacchino y Wivel, 2020, p. 9). Y pensarlo críticamente implica asumirlo desde una perspectiva reflectivista, que desde el punto de vista analítico parte de la naturaleza esencialmente contingente, histórica, contextual e intersubjetiva del conocimiento (Sanahuja, 2018, p. 108), reconociendo –en consecuencia– su carácter performativo (Perrotta y Porcelli, 2019, p. 210).

Tal como ha analizado Bernal-Meza, la autonomía ha sido abordada en la región como concepto, como herramienta metodológica y como estrategia (2016). Proponemos en este trabajo que, dado su base en una epistemología reflectivista, el enfoque autonomista forma parte del conjunto de teorías constitutivas. Estas tienen en común el

propósito de dar cuenta de la naturaleza de las relaciones internacionales a partir de las estructuras que las constituyen y condicionan. Como señala Sanahuja:

Las teorías constitutivas entienden las teorías de las Relaciones Internacionales como elementos que constituyen la realidad social a través del conocimiento que estas generan, y de las instituciones, las prácticas sociales, el lenguaje y los discursos y narrativas a las que ese conocimiento daría forma. Para estas teorías el conocimiento está enraizado en las relaciones sociales y es parte de ellas. Tiene un papel constitutivo de esa misma realidad, en tanto otorga significado a las relaciones sociales y orienta las prácticas de los actores sociales, construyendo el mundo conforme a la comprensión e interpretación del mismo por parte de esos actores. (Sanahuja, 2018, p. 108)

186

Por otra parte, frente a los discursos performativos de la anarquía (Wendt, 1992), la idea de autonomía se posiciona como una contribución local crítica a los estudios internacionales, ya que cuestiona los supuestos del *mainstream* (Míguez y Deciancio, 2016, p. 186).

Un significado posible para la autonomía puede ser la determinada capacidad del Estado para diagramar e implementar determinadas decisiones en forma relativamente independiente de los diversos actores sociales locales e internacionales, fijar metas y alcanzarlas de forma independiente. Sin embargo, aquí incluimos lo que consideramos el sentido histórico inicial del concepto como condensación de prácticas concretas (Palti, 2007), alejándonos de las visiones realistas que la consideran un objetivo válido para todos los Estados. Es decir, no es solo una capacidad y una disposición, sino que encierra un objetivo con un contenido histórico particular: la discusión de las asimetrías del orden mundial en función de la protección de la soberanía

nacional o regional. Tomassini (1989) definió a la autonomía como “un objetivo de las políticas que podría alcanzarse en forma gradual y creciente mezclándose, en dosis variables, con situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo” (p. 302). Es decir, no es solo un instrumento, sino también un objetivo vinculado con el interés nacional.

Como es sabido, quien primero volcó el concepto en el área de las Relaciones Internacionales fue el intelectual brasileño Hélio Jaguaribe en el trabajo titulado “Dependencia y autonomía en América Latina” (1969), en que desarrolló los fundamentos del concepto y un Modelo Autónomo de Desarrollo e Integración de América Latina (p. 66). Luego, en 1979, publica otro trabajo en esta línea: “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en el cual diferenció cuatro niveles de estratificación en el sistema internacional resultante de la Segunda Guerra Mundial: las naciones con primacía general, con primacía regional, con autonomía –es decir, margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente–, y las dependientes (mayoritarias), cuya actuación se encuentra condicionada por factores y decisiones externos (Jaguaribe, 1979).

Para Jaguaribe, los espacios autonomistas solo son posibles mediante la viabilidad nacional de un país periférico y la permisibilidad internacional. En este sentido, encontraba en la existencia de recursos humanos y materiales adecuados, en el grado de cohesión sociocultural y en la capacidad de neutralizar las amenazas externas, las condiciones para la consecución de la autonomía. Agregó desde sus primeros trabajos la necesidad de la autonomía tecnológica y empresarial (Jaguaribe, 1979, pp. 96-97).

En la Argentina, Puig elaboró de forma sistemática un modelo para comprender la política exterior argentina en

clave similar.⁴ A lo largo de sus trabajos fue esbozando lo que se ha denominado como una “Doctrina de la Autonomía”. Para Puig (1980), la autonomía de un Estado es “la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real” (p. 145), y depende la lectura del sistema internacional que hagan ‘élites funcionales’ a un proyecto autónomico.

Desde los inicios, tanto Jaguaribe como Puig dieron lugar a la integración regional como un elemento funcional a la consecución de la autonomía.⁵ Jaguaribe planteó la necesidad de aprovechar espacios de permisibilidad en el sistema mundial, relacionando esas posibilidades con la mejora en la escala de producción y la productividad –bases del desarrollo– por medio de la integración regional (Jaguaribe, 1982, p. 4). Es decir, la autonomía no constituye solamente un elemento de capacidad decisional, sino que representa el ejercicio de construcción de fuerzas productivas que habiliten el espacio para la consecución de determinados intereses.

Puig también reflexionó sobre la importancia de la integración, en particular poniendo en tensión distintos proyectos en disputa en el contexto de escritura de sus trabajos. Así fue crítico de las orientaciones “comercialistas” que caracterizaron a la propuesta de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y al Mercado Común Centroamericano (MCCA). Las consideró funcionales a las expectativas de los Estados Unidos y de las empresas transnacionales, y contradictorias a la consecución de

⁴ Otros trabajos que continuaron estos planteos son los de Miranda (2003, 2005), Bernal-Meza (2005), Bologna (2008), Dallanegra Pedraza (2009), Colacrai (2009), Lechini (2009), y Simonoff (2007, 2010, 2013, 2016), entre otros. Briceño Ruiz y Simonoff (2015, pp. 10-12) agrupan a estos autores dentro de una misma categoría conceptual de autonomía, en que esta se define como capacidad de decisión o acción, diferenciándolos de otros planteos teóricos que conciben la autonomía asociada a la capacidad de negociación (Escudé, 1992, 1995; Russell y Tokatlian, 2001).

⁵ Sobre este punto puede consultarse los trabajos de Briceño (2012, 2015).

autonomía (Puig, 1986). Frente a esta visión su propuesta exaltaba la posibilidad de una integración “solidaria”, con predominancia de aspectos políticos culturales: “[...] la integración solidaria se fundamenta en alianzas, vale decir, en uniones de Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales, pero que se fundamentan en valores compartidos, entre los que descuella el de autonomía” (Puig, 1986, pp. 59-60).

Ahora bien, ¿en qué sentido sigue siendo válido apelar a la autonomía como objetivo y estrategia, incluso en el caso de un Estado pequeño, contra los pronósticos desalentadores de *mainstream* que alimentan inserciones internacionales asociadas a potencias predominantes para obtener beneficios concretos? A diferencia de la mirada instrumental, propondremos entonces atender al rol de lo regional como aspecto clave para posibilitar márgenes de autonomía para un Estado pequeño como el Uruguay. Volveremos sobre estos aspectos hacia el final del artículo, en nuestra definición de la autonomía regional.

Para interpretar las posiciones de las dirigencias políticas respecto de la región, a lo largo de los últimos treinta años, creemos que es importante remitirnos tanto a los contextos históricos como a las identidades de las élites y su impacto en la política exterior. Siguiendo a Sanahuja (2018), el análisis de las estructuras históricas concretas nos permite comprender la mutua constitución de los actores y la estructura, entendiendo que esa relación da forma a la identidad, los valores y los intereses, así como explican su agencia.

En el siguiente apartado haremos una periodización de la política exterior uruguaya respecto del Mercosur, teniendo en cuenta la apelación a la región que las distintas fuerzas políticas hicieron durante su gestión. A partir de las reflexiones de Acuña y Chudnovsky (2013), consideramos que la capacidad de agencia implica una identidad y, a la vez, supone capacidad de acción estratégica desde los recursos disponibles. La matriz

identitaria es un punto de referencia para definir los intereses, que se constituyen en estructurantes de los objetivos, para los que se movilizaran recursos y capacidades en el marco de una estrategia fijada. Como señala Pizzorno, los objetivos y necesidades que los actores se proponen varían según las diferentes identidades colectivas en las que se sustentan (1985, pp. 37-38). Veremos que la consideración de la región como espacio de construcción colectiva en clave de autonomía regional fue parte constitutiva de la orientación y la cosmovisión de los gobiernos del FA, aunque su conceptualización no haya sido explícita a nivel programático.

El derrotero de Uruguay en el Mercosur en tres tiempos: alineamiento asimétrico, impulso de la autonomía regional y llegada de la crisis de la globalización neoliberal

190

En este apartado, dirigiremos la reflexión hacia nuestra hipótesis principal. Consideramos que es posible identificar dentro del proceso de integración del Mercosur un período de construcción de autonomía regional a la que el Uruguay del FA aportó sobre la base de la convicción ideológica de sus líderes principales y la acumulación histórica de su constitución como fuerza política. Asimismo, observamos que el uso de la noción de autonomía en el caso de un Estado pequeño es distinto que en los casos de países de la región con escalas de desarrollo productivo más amplias como el caso de Argentina y Brasil. Por último, si bien todo proceso de integración o regionalismo implica pérdida de soberanía decisoria en aspectos puntuales, la participación en el ámbito de un espacio más amplio que se caracteriza por la reivindicación y protección del rol de los países periféricos en el sistema mundial potencia la autonomía de un Estado pequeño para mejorar su inserción internacional.

De acuerdo con el análisis del proceso histórico, podemos identificar tres períodos en el derrotero del Mercosur.

Al primero lo denominaremos de alineamiento asimétrico (1991-c.2003), al segundo lo conceptualizaremos como el impulso de la autonomía regional (c.2003-2015) y al tercero (c.2015-al presente) lo caracterizaremos como un tiempo de crisis de la globalización neoliberal (Sanahuja, 2019).

Los tiempos del alineamiento asimétrico (1991-c.2003)

Muchos factores contribuyeron al surgimiento del Mercosur, y esta temática ha sido ampliamente abordada por la literatura de las relaciones internacionales en la región. Hay que recordar que la década de 1980 se inicia con la firma de un nuevo tratado ante el acuciante fracaso de la ALALC, el Tratado de Montevideo que dio origen a la ALADI.⁶ Ese será el marco en el que los gobiernos de Raúl Alfonsín en la Argentina y José Sarney en Brasil relanzarían el proceso de integración regional. Según Roberto Russel,

la mayor complejidad y fluidez del orden mundial, la creciente independencia entre las naciones desarrolladas, el fenómeno de la difusión del poder, la formación de alianzas y el desarrollo de negociaciones por áreas temáticas, entre otros factores de peso, habían dejado al Sur casi a la deriva y profundizado su incapacidad estructural para articular y organizar eficazmente la dimensión correspondiente a sus coincidencias objetivas. (Russell, 1994, p. 8).

Estas circunstancias habrían propiciado la firma de los primeros acuerdos en el marco de los nacientes gobiernos democráticos. Además, las recientemente recuperadas democracias requerían fortalecerse y consolidarse, en el marco de la política de Washington que, aunque con

⁶ Creada en 1960 con el propósito de construir una zona de libre comercio, fue sustituida en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) cuyo objetivo final busca el desarrollo de un mercado común.

claroscuros a nivel latinoamericano, apoyaba la retirada de las dictaduras en la región. Los primeros protocolos firmados entre Argentina y Brasil reflejaban la decisión de unificar espacios económicos, mayor autonomía e independencia en relación con el mercado mundial (Moniz Bandeira, 2002, p. 32). Esas intenciones serían prontamente reemplazadas por el impulso liberalizador de Consenso de Washington. El Acta de Buenos Aires de julio de 1990, firmada por los presidentes Fernando Collor de Mello y Carlos Saúl Menem, refrendó los acuerdos anteriores e impuso la desgravación acelerada, de forma lineal y automática de los aranceles.

En 1991, se firmó el Tratado de Asunción, incorporando a Uruguay y Paraguay, que fijó la fecha de conformación del Mercosur para el 31 de diciembre de 1994. Como es sabido, el modelo Mercosur se vio impulsado por metas diferentes a las que había motivado a los demás proyectos integracionistas. Especialmente, fue convirtiéndose en un medio para la integración a la economía globalizada y, por lo tanto, un espacio económico disputado por las grandes potencias: los Estados Unidos y Europa. La progresiva apertura de las economías nacionales y su orientación hacia el mercado mundial repercutieron imponiendo prioridades como la orientación hacia el mercado mundial y el fortalecimiento de los mecanismos de mercado (Míguez, 2013).

En paralelo Uruguay, tanto en dictadura como luego en democracia desde 1985, contó con élites que constituyeron coaliciones de política exterior que reaccionaron rápidamente para sumarse, proactivamente, a los procesos bilaterales de Argentina y Brasil, impulsando también la incorporación de Paraguay (López Burian, 2015). El clima liberal de época y su influencia sobre los gobiernos, la competencia política en Uruguay y los nuevos formatos coalicionales de gobierno contribuyeron a un acuerdo entre el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) –ubicados en la centroderecha del espectro político– sobre la orientación de

la política exterior (López Burian, 2017). Como señalara el primer ministro de Relaciones Exteriores del gobierno del nacionalista Luis Alberto Lacalle (1990-1995), Héctor Gros Espiell: “[...] *aunque hay que bregar por una integración latinoamericana más estrecha, ningún latinoamericano debe coartar el universalismo de la política exterior uruguaya.*” (*El Día*, 23 abr. 1990 citado en Luján, 1993, p. 62).

Una apuesta a un regionalismo abierto, más abierto que regional, fue la orientación de consenso a partir de las preferencias del PC y el PN. No fue una política exterior acordada entre todas las fuerzas políticas, sino una decisión consensuada entre colorados y nacionalistas, ya que de cierto modo se excluyó a la izquierda. Tal como afirmábamos, esta orientación de política exterior tuvo como objetivo prioritario el relacionamiento con Estados Unidos y la Unión Europea a partir de una concepción instrumental de la región como plataforma, dada la condición de Estado pequeño de Uruguay (López Burian, 2017).

Durante el gobierno de Jorge Batlle (2000-2005), la lectura de una región en crisis la concibió más un “cerco” que una plataforma. “Soltar amarras de la región” se transformó en la hoja de ruta y el norte fue un mayor acercamiento posible a Estados Unidos, principal socio comercial del país por ese entonces (López Burian, 2017).

Tanto el PC en 1985 con un gobierno de partido como los tres gobiernos posteriores de coalición del PN y el PC se ubicaron en la centroderecha. Los actores corporativos que constelaron en su entorno fueron demandantes de apertura y liberalización. La forma de concebir el desarrollo del PN y el PC fue convergiendo con el tiempo. La inserción económica internacional y la política exterior de estas élites uruguayas fueron consensuándose en el marco de un contexto liberalizante y de creciente importancia del relacionamiento económico con los Estados Unidos y Europa.

La construcción regional buscó tener la utilidad de una plataforma, por lo cual el proceso de integración se redujo uniaxialmente a lo económico-comercial. El Mercosur era un espacio concebido para proyectarse mediante acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con Estados Unidos.

Durante la presidencia de Batlle, el énfasis en estrechar los lazos con Estados Unidos fue la estrategia predominante, en un escenario de crisis, rompiendo incluso con la idea de un Mercosur como plataforma. La agenda de la política exterior, ocupada al inicio del período en recolocar a Uruguay en el mundo luego del proceso dictatorial, fue tornándose eminentemente comercial durante la década de 1990 y los albores del siglo XXI. De esta manera, en 2013, un senador nacionalista⁷ comenta el derrotero de la política exterior del Uruguay desde la vuelta a la democracia en 1985:

194

[...] Mercosur [...] es una política de Estado, [...] el quiebre con la política de Estado se produce con la crisis del 2002, o sea con la crisis de los países y del Mercosur. [...] La política exterior de Jorge Batlle a partir de ese momento no es una política consensuada. [...] Pero el Frente Amplio está en la etapa del Mercosur ideológico, que no es de Estado. Empieza en el primer gobierno del Frente Amplio este camino. [...] El Mercosur en los últimos años es un acuerdo en sintonía con el “giro a la izquierda”, es un acuerdo ideológico, y esto hace que dentro del país haya divergencias. Luego viene la Unasur y esto es todavía más, porque es un acuerdo mucho más ideológico. (Citado en López Burian, 2015, p. 182)

Bajo estos gobiernos de centroderecha, el proyecto regional mercosuriano estuvo al servicio del aperturismo liberal, y cuando no lo estuvo fue visto como un “cerco” del que debía

⁷ La persona entrevistada solicitó mantener su identidad reservada.

buscarse una “escapatoria”. Las salidas rupturistas generaron disensos en un sistema político caracterizado por el gradualismo y los acuerdos; esto, a la vez, ambientó un nuevo consenso entre el PC y el PN, pero ahora sobre la necesidad de flexibilizar el Mercosur. El Uruguay en el Mercosur de la década de 1990 e inicios del siglo XXI quiso ser un Estado comercialista, orientado por élites funcionales a este fin, que se comportaron de manera aquiescente al orden neoliberal de la globalización en tanto estructura histórica. La región como instrumento no fue otra cosa que una plataforma para un alineamiento asimétrico con el mundo desarrollado.

Tiempos del impulso de la autonomía regional (c.2003-2015)

Si bien la izquierda uruguaya tiene una tradición histórica profunda en política internacional, que busca amalgamar internacionalismo, latinoamericanismo y antiperrialismo, la noción de autonomía aparece solamente de manera implícita en su retórica. Sin embargo, consideramos, tal como lo desarrollaremos aquí, que el autonomismo está presente en sus prácticas.

Este segundo período histórico que delimitamos implicó una serie de condiciones de permisividad internacional y de viabilidad para los Estados de la región. En el caso de Uruguay implicó tres aspectos claves. Primero, dada las dinámicas políticas regionales, no quedar atrapado en lazos de dependencia marcadamente asimétrica e irreversible con un actor global como Estados Unidos. Segundo, el contexto regional aunque tumultuoso permitió al Uruguay tener una referencia de pertenencia desde la cual diversificó su inserción internacional. Y por último se posicionó en una región que contaba con un actor relevante del Sur Global, como fue Brasil en los tiempos de Luiz Inácio Lula da Silva, que buscó liderar un proceso de regionalismo posliberal (Sanahuja, 2008) en un contexto de convergencia de

proyectos progresistas nacionales⁸ que dieron importancia estratégica a los proyectos regionales. Aunque esto último tuvo dificultades y a veces más retórica que concreciones.

El ciclo progresista uruguayo (2005-2020) mostró diferentes momentos en su relación con la integración. Si bien la izquierda uruguaya es mayoritariamente integracionista, algunas posiciones han cuestionado al Mercosur buscando una forma alternativa de lograr grados de libertad sin abandonar el proyecto. Por otra parte, conflictos bilaterales como el que tuvo lugar con Argentina durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) por la instalación en territorio uruguayo de dos plantas de pasta de celulosa sobre el río Uruguay, que divide ambos países, también impactaron negativamente en el relacionamiento regional.

Más allá de estas tensiones, el contexto global y regional ambientó la permisividad internacional, que se conjugó con la capacidad de coordinación política de los gobiernos del Mercosur que delineaba rumbos en documentos como el *Consenso de Buenos Aires* (2003) o el *Acta de Copacabana* (2004), bajo el impulso de Néstor Kirchner y Lula. A la vez que se tradujo en posiciones que contribuyeron a cerrar las posibilidades de un alineamiento asimétrico, por ejemplo al consensuar una posición negativa al proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) durante la IV Cumbre de las Américas, celebrada en noviembre de 2005, en Mar del Plata.

Si bien el Uruguay, gobernado por Vázquez, continuó con los diálogos abiertos con Estados Unidos y tuvo sobre la mesa la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio, a la interna del partido de gobierno prevaleció la apuesta integracionista. Este rumbo se sustentó en una lectura del desarrollo y la inserción económica del Uruguay que, optando

⁸ Debe señalarse que solamente de 2008 a 2012 hubo simultáneamente gobiernos progresistas o que discutieron las políticas neoliberales en todos los Estados parte del Mercosur.

por la integración en contraposición a la apertura, daba a juicio de este núcleo de la izquierda uruguaya más posibilidades de un desarrollo autónomo. Con argumentos de corte neoestructuralistas y neodesarrollistas, sustentaron la importancia de privilegiar estratégicamente la integración regional, pensando en esta a partir del desarrollo de cadenas productivas regionales. Por otra parte, los acuerdos de libre comercio fueron vistos por este núcleo, dados los asuntos que en ellos suelen incluirse, como trabas para el desarrollo y la innovación autónoma (Garcé, 2014a, 2014b; Garcé y López Burian, 2014; López Burian, 2015; Pose, 2018). Esta postura es compartida y apoyada por la central única de trabajadores y varias organizaciones sociales, a la vez que es mayoritaria en el ala izquierda del FA.

Paralelamente a no quedar atrapado en lazos de dependencia asimétrica e irreversible con Estados Unidos, desde su adscripción regional, Uruguay desarrolló un proceso de diversificación de sus relaciones internacionales que no se limitaron al vector de vinculación con países desarrollados, sino que también apuntó a los países y bloques emergentes del Sur global.

Durante el gobierno de José Mujica (2010-2015), la apuesta por la región y el Sur global tuvo un énfasis mayor, especialmente por medio de la búsqueda de un estrechamiento de los lazos con Brasil (Caetano, López Burian y Luján, 2016). Pero la voluntad de profundización comenzó a verse sin posibilidades de concreción dado el escenario externo. La desaceleración del ciclo de las *commodities* se hacía sentir.

En 2015, Mauricio Macri llegó al gobierno de Argentina lo que implicó un importante giro en la política exterior del país, priorizando socios tradicionales, alineamientos con las principales potencias occidentales, apertura económica y endeudamiento. El gobierno argentino le dio la espalda a la región y a los organismos que habían sido protagónicos en el período anterior.

Brasil ingresó en un ciclo de crisis que impactó en el gobierno de Dilma Rousseff, quien, desde el inicio de su mandato, mostró una sensiblemente menor vocación por la política internacional en general y regional en particular si la comparamos con su predecesor. El viraje terminaría consolidándose luego del golpe de estado instrumentado como *impeachment*, y la posterior asunción de Michel Temer en 2016. La región pasaba a tener una dimensión puramente instrumental para Brasil y lo económico-comercial hegemonizaba la agenda. La crisis brasileña, en el marco de una crisis de la globalización, permitió la emergencia de una ultraderecha neopatriota, contestataria del orden liberal internacional (Sanahuja, 2019), que tomó el gobierno luego que la derecha globalista también fuera derrotada.

198

Poco tiempo después, con Jair Bolsonaro y Mauricio Macri presidiendo Brasil y Argentina, respectivamente, el Uruguay gobernado por la izquierda quedó con poco margen de maniobra. El segundo gobierno de Vázquez (2015-2020) se sumó al pragmatismo comercialista del bloque que finalmente terminó de negociar el Acuerdo con la Unión Europea, pero mantuvo señales autonomistas en el plano político que fueron visibles, podría decirse, como gestos de principios. Entre ellos puede destacarse el permanecer en Unasur frente al retiro de sus socios de la subregión, o no plegarse a la alternativa de Prosur o al Grupo de Lima. La permisividad ya no existía y la agenda de la región tenía otro rumbo.

Sin embargo, antes de este escenario, hubo años que se caracterizaron por una práctica de la integración que, sin estar exenta de tensiones, marchas y contramarchas, facilitó la autodeterminación y la autorrealización de Uruguay y de los restantes Estados parte. Con las obvias tensiones de procesos políticos que nunca son lineales, las dinámicas políticas expresaron las contradicciones entre los proyectos nacionales y la concertación y coordinación política regional en el marco de un proyecto mercosuriano que no

avanzó significativamente hacia andamiajes institucionales supranacionales, pero que permitió mayores márgenes de maniobra internacional. En esta etapa de impulso autonomista, los gobiernos progresistas del Mercosur encarnaron proyectos que si bien cuestionaron aspectos de la globalización no se constituyeron en antiglobalistas, sino que disputaron los significados de esa globalización en pugna en clave autonomista. Uruguay en este contexto se posicionó y se proyectó desde una región, diversificó su inserción y logró no quedar preso bajo formatos de relacionamiento que le generaran un alineamiento asimétrico.

Algunas líneas sobre el tiempo presente

El tercer período se enmarca en el cuestionamiento de la globalización neoliberal. La crisis de 2008 y el fin del ciclo de las *commodities* asociada a ella significó el comienzo de un proceso de desaceleración económica que impactó las dinámicas económicas, sociales y políticas de los países latinoamericanos. La expansión económica y los avances sociales fueron sucedidos por la retracción y, con ella, el arribo de una insatisfacción social que repolitizó a sectores sociales activados en el ciclo anterior, pero que ahora se encontraron dispuestos para encarnar una reacción por momentos antipolítica y por momentos opuesta a las políticas impulsadas por los gobiernos progresistas (Sanahuja, 2019). La región tiene, así, a sus propios descontentos. Estos insatisfechos fueron el apoyo para la llegada de las derechas en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Sanahuja y López Burian, 2020).

Aunque un gobierno progresista asumió en Argentina en 2019, el contexto regional y las relaciones intra Mercosur no han logrado aún establecer un sistema de concertación política que oriente un rumbo común. En este escenario, la región se encuentra en el marco de una crisis global de las élites políticas. Mientras el regionalismo está en crisis, una pandemia recorre el planeta. Esta coyuntura crítica puede

condicionar dinámicas de regionalización, pero el escenario muestra ausencia de liderazgos y proyectos regionales claros.

Mientras tanto, la política exterior uruguaya del gobierno de Lacalle Pou, quien gobierna con una coalición de partidos de centroderecha y derecha, parece dar señales de querer “soltar amarras de la región” o al menos ganar grados de libertad con relación al Mercosur, retomando el discurso de la flexibilización que lejos de ser autonomista deja al país frente a la posibilidad de alineamientos asimétricos. En armonía con esta estrategia, el gobierno uruguayo en 2020 ha tramitado reformas aperturistas y liberalizadoras que disminuyen potencialmente el control nacional sobre sectores económicos estratégicos para el desarrollo productivo; ha fortalecido el discurso de buscar fórmulas de flexibilización del Mercosur, que podrían interpretarse como intensiones de “desacoplarse” de la región, mientras se insiste en dinamizar la agenda comercial externa y buscar negociaciones o ratificaciones de acuerdos a velocidades diferentes con el resto de los socios. A la vez se han aprobado medidas antipáticas con los países vecinos, como las exoneraciones impositivas a extranjeros que han tenido como objetivo a argentinos de alto poder adquisitivo (Hernández Nilson y López Burian, 2020).

El alineamiento con Estados Unidos también ha estado presente tanto en el tema de la crisis venezolana o la reincorporación al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), como en el apoyo al candidato de Donald Trump, Mauricio Claver-Carone, a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esas acciones, añadidas al acercamiento a China, parecen configurar rumbos que, aunque convergentes con otros países de la región, no se acuerdan en espacios formales de coordinación regional. La articulación directa con potencias mundiales y flujos globales de capital parece ser un objetivo, evitando la

intermediación de la “plataforma regional” (Hernández Nilson y López Burian, 2020).

En síntesis, la crisis podría estar ambientando un nuevo momento proclive al alineamiento asimétrico y una pérdida de la autonomía regional que, aunque con falencias, se había construido en años anteriores.

La validez de la estrategia y del objetivo de la autonomía regional

Hemos afirmado en nuestra periodización que la política exterior de los gobiernos del FA apeló a la región en clave autonomista. Esta reflexión amerita desarrollos conceptuales que desplegaremos en este apartado. La discusión sobre la autonomía de los países latinoamericanos continúa vigente. Es un concepto vinculado a la propia génesis de esas naciones y que ha acompañado la historia del siglo XX. Sin embargo, ese rasgo común no anula la heterogeneidad de la región, y las asimetrías existentes entre los países que conforman la región. Por eso queremos abocarnos a la importancia de pensar desde un Estado pequeño, que generalmente no puede impulsar “de dentro hacia fuera” un proyecto de autonomía nacional “exportable”, sino que requiere de una construcción conjunta que habilite mayores márgenes para resolver sus propias necesidades locales. En ese sentido, cobra relevancia la noción de autonomía regional que buscamos definir.

Durante la década de 1990, con la consolidación de las tendencias de los desarrollos de la teoría de las Relaciones Internacionales de la década anterior a partir de las nuevas condiciones del escenario mundial de Posguerra Fría, y en el mismo contexto del surgimiento del Mercosur, el concepto de autonomía fue relegado en las publicaciones académicas. Ello se vinculó a la exaltación de la globalización neoliberal como único camino posible, la afirmación de una supuesta unipolaridad con predominancia de los Estados

Unidos, e incluso la del fin de los Estados nación. Se predicó la desvalorización de los principios de soberanía y autodeterminación nacional.

Correlativamente se acentuaron los apremios económicos y financieros y el intervencionismo de las grandes potencias hacia las naciones débiles o dependientes, cuya gravitación en el escenario mundial se debilitó notoriamente. Prontamente se revelaron ilusorias las expectativas sobre la conformación de un “poder global”, un “gobierno mundial” ejercido igualitaria y armónicamente por instituciones políticas o económicas internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el FMI, Banco Mundial (BM), Organización Mundial del Comercio (OMC), o regido sobre la base de acuerdos de las grandes potencias por medio del G-8, el Foro de Davos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), etc. En el caso de los países latinoamericanos, con el apogeo del tan mencionado Consenso de Washington, se configuraron modelos económicos que profundizaron la dependencia de la región, que fue escenario de privatizaciones, desregulación, pérdida de poder de decisión por parte del Estado y enorme endeudamiento público. Todo ello se produjo en el marco de la aceptación de los dictámenes de organismos internacionales como el FMI y el BM, ejemplo absolutamente representativo del predominio de las grandes potencias en el escenario de la economía y la política mundial.

Muchos países periféricos, por medio del accionar de sus dirigencias políticas, orientaron su política exterior a la inserción en la globalización, asumiendo, en menor o mayor grado, que la autonomía había dejado de ser un objetivo. Corrientes dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales reformularon el concepto, alejándolo de las condiciones que le habían dado origen y despliegue (Míguez, 2013). Importantes trabajos académicos se orientaron a exaltar los beneficios para los Estados pequeños

del alineamiento con grandes potencias del sistema, como el caso de los trabajos de Carlos Escudé (1992) y Gerhard Drekonja Kornat (1993). Realizaron una particular lectura de las corrientes neorrealistas, de la interdependencia compleja, incorporando las recomendaciones de Rosecrance para los “estados comercialistas” (1986).

En la Argentina, esta perspectiva tuvo su apogeo durante las gestiones de Carlos Menem (1989-1999) y una reedición en la reciente presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) (Míguez, 2017). En Uruguay, irrumpió de forma más nítida durante el gobierno Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y se extendió hasta el gobierno de Jorge Batlle Ibañez (2000-2005). Este tipo de análisis de prácticas que pretendieron mostrarse “pragmáticas” continúan vigentes en la región. En muchas oportunidades, fuerzas políticas conservadoras vuelven a sostener la importancia de “alinearse” con la potencia predominante de turno. En especial en los Estados pequeños, y ante los posibles beneficios de corto plazo que representa ese alineamiento, continúa siendo una recomendación de fuerzas políticas y funcionarios diplomáticos. Sostenemos aquí que ese utilitarismo lleva principalmente a reforzar viejos lazos de dependencia y perpetuarlos, por lo tanto, alejan a esos países de conseguir mayores márgenes de autonomía.

A mediados de la década de 1990, David Blaney, en su trabajo “Reconceptualizing autonomy” (1996), hizo un gran aporte con la noción de *autonomía relacional*. Allí, sin abandonar el sentido y contenido inicial del concepto de autonomía en América Latina, sostuvo que: “[...] podemos llegar a ver la autonomía de las comunidades políticas como una especie de relación disponible en una sociedad global que apoya la autodeterminación y la autorrealización, no como una separación de los demás” (1996, p. 473).⁹

⁹ “[...] we can come to see the autonomy of political communities as a kind of relationship available in a global society supportive of self-determination and self-realization, not as separation from other”. Traducción propia.

Unos años después, Russell y Tokatlian (2001) tomaron ese concepto para repensar las estrategias de política internacional para los países latinoamericanos. Reflejando en la teoría los cambios globales de fines de siglo XX, vincularon la autonomía con los procesos de regionalización, democratización, globalización y relativo alejamiento de los Estados Unidos del escenario latinoamericano, dando especial preponderancia al rol de las instituciones para evitar caer en el “aislamiento” (2001, p. 88).

204

El punto central aquí es que la reinterpretación que realizan –lejos de la de Blaney que recupera el valor del “cuestionamiento ético” de la Teoría de la Dependencia (1996, p. 485)– parece desconocer la vigencia de las relaciones de poder y dominación en el sistema internacional que hacen que exista una clara distinción vigente entre países centrales, dominantes, y países débiles y dependientes (Míguez, 2013); aquella que dio origen y sentido también a la Doctrina de la Autonomía. Si bien Russell y Tokatlian afirman considerar ese tipo de relaciones y evalúan que la autonomía relacional es la estrategia más eficaz en el nuevo contexto “para disminuir las asimetrías de poder y contrarrestar esas prácticas mediante una participación competente, activa, comprometida y responsable en los asuntos mundiales” (2001, p. 180), desconocen el necesario grado de confrontación que implica la construcción de una participación contrahegemónica en el sistema internacional (Míguez, 2013). Recuperamos aquí la noción de Blaney, y la importancia de aplicarla en especial a la región del Cono Sur. El exclusivismo nacional se muestra limitado en general, pero más aún en el caso de Estados pequeños, donde la apelación a la autonomía no puede remitirse, en muchos casos, a la construcción de un mercado interno ampliado de base nacional, porque las escalas lo dificultan –entre otros elementos–. Pero la importancia de la construcción de espacios regionales colectivos no puede soslayar que el ejercicio de autonomía en el contexto y la historia

de los países dependientes implican confrontar con estructuras de poder establecidas.¹⁰

Un artículo reciente de Pinheiro y Lima (2018) reflexiona justamente sobre en qué medida los distintos “ajustes” conceptuales posteriores encierran una contradicción con el contenido inicial del concepto fruto de la experiencia histórica que le dio origen y sentido. En el mismo sentido desarrolla Míguez la noción de “autonomía con adjetivos” (2021, en prensa).

En cuanto al concepto que queremos rescatar, fue Mario Rapoport (2013) quien en el prólogo del libro de María Cecilia Míguez, *Partidos Políticos y Política Exterior Argentina*, se refirió a la noción de autonomía regional reinterpreta la noción de autora de la búsqueda de la autonomía en forma conjunta en el escenario latinoamericano.

Ahora bien, teniendo en cuenta los puntos de partida teóricos a los que hemos hecho referencia, ¿qué significa o

¹⁰ En Brasil, nuevos aportes respecto de la autonomía centraron su debate alrededor de las acciones tácticas relacionadas a la autonomía, más que a su caracterización. Desde el ámbito diplomático, Fonseca (1998) propuso discutir la búsqueda de autonomía, categorizándola a partir de sus acciones tácticas en momentos históricos dados como “autonomía por la distancia” y “autonomía por la participación”. Posteriormente, Tullo Vigevani lideró una reflexión sistemática sobre el tema. Una de las derivaciones que tuvo el pensamiento sobre la autonomía es aquella que pondera la diversificación de las relaciones exteriores como elemento de peso para la construcción de márgenes de autonomía respecto de potencias tradicionales predominantes en la región. Vigevani y Cepaluni (2007), a partir de un pormenorizado análisis de la política exterior de los gobiernos de Lula en Brasil, realizaron una clasificación de lo que consideran variantes en la estrategia de autonomía que entienden como tradición histórica para ese país. La “autonomía por la distancia” supone una política de contestación a las normas y los principios de importantes instituciones y regímenes internacionales, vistos como favorables a mantener el *statu quo*, una tendencia autárquica y proteccionista a la hora de pensar el desarrollo. Por su vez, la “autonomía por la participación” cambia el posicionamiento frente a los regímenes internacionales, señalando la adhesión a los mismos como estrategia para influir dentro de ellos y, así, lograr los objetivos que el Estado se plantea. Mientras tanto, la “autonomía por la diversificación” supone la adhesión a los principios y las normas internacionales mediante las alianzas Sur-Sur, inclusive regionales, para reducir asimetrías y aumentar la capacidad de negociación frente a los países desarrollados, en un marco multipolar y evitando fenómenos autárquicos y rupturistas (Vigevani y Cepaluni, 2011, pp. 22-23).

qué factores definen esa autonomía regional? Dicho de otro modo, ¿en qué casos los regionalismos, accionares políticos conjuntos y/o los procesos de integración son coconstitutivos de un proceso de autonomización de la política internacional de las unidades nacionales?

Como primera aproximación a la definición de este concepto, proponemos que existe mayor autonomía en función de un proceso de integración regional o regionalismo cuando:

- Se ven impulsadas políticas de reivindicación histórica del Estado pequeño, encarnadas en una interpretación histórica de un colectivo que se proyectan como fundamento de líneas de acción presentes y futuras
- Se recuperan, retoman o revalorizan tradiciones políticas e identitarias locales significativas por parte de fuerzas sociales y partidos políticos, entre otros, en el marco de la construcción de una identidad conjunta colectiva regional.
- Los intereses que se construyen políticamente fijan objetivos congruentes con la identidad de los agentes.
- Aumentan los cuestionamientos a las reglas de juego de organismos globales que garantizan las asimetrías del orden internacional.
- Hay modificaciones, como orientación estratégica, en cuanto a la relación con las potencias predominantes del sistema internacional que implican disminución de su injerencia en la toma de decisiones en distintos ámbitos, entre los que se destacan la política económica, la política de defensa y el desarrollo científico tecnológico.
- El proceso de integración impulsa la diversificación de vínculos económicos y políticos en el sistema internacional, promoviendo la existencia de nuevos aliados y socios.

- Las políticas de integración refuerzan instituciones democráticas, protegen su funcionamiento, promueven políticas coordinadas de ampliación de derechos y mejoras en las condiciones de vida de las mayorías.

El concepto de autonomía relacional tiene la virtud de otorgar relevancia al vínculo con otros países como constitutivo de las propias capacidades y como instrumento para la consecución de objetivos. Refuerza la importancia de la construcción con otros frente a la confrontación. Sin embargo, desconoce el carácter contradictorio de las demandas de autonomía y el orden jerárquico global. La noción de una autonomía regional (Rapoport, 2013) o de una autonomía entre pares (Míguez, 2017) tiene la función de remarcar que dicha construcción colectiva prioriza socios en situación de simetría para cuestionar la distribución del poder. Ello no implica necesariamente subvertirla, pero sí al menos recortar el predominio que ejercen las potencias hegemónicas sobre los países dependientes. Se relaciona con las experiencias recientes en América Latina a las que Preciado Coronado (2014) calificó como nueva gramática democrática.

Una reconceptualización de la idea de autonomía regional, pensada desde los Estados pequeños, necesariamente demanda el reconocimiento de las asimetrías con los socios mayores de los procesos regionales. Como se verá en el último apartado, los costos de la apuesta regional tienen potencialidad de justificarse con los beneficios que la autonomía trae para el colectivo regional que posibilita una mayor agencia para este tipo de Estados.

A modo de conclusión: del análisis histórico a la propuesta de un concepto de autonomía regional para Estados pequeños

A la luz del análisis histórico buscamos desarrollar brevemente el devenir de la política uruguaya respecto de la

integración regional. Dialogamos teóricamente con el paradigma de la autonomía para realizar una periodización y, así, abordar el rol que las dirigencias políticas le otorgaron a la región en cada gestión. Afirmamos que durante los gobiernos del FA existió una búsqueda de autonomía pero en una acepción particular, que remite a las características de un Estado pequeño. Por lo tanto, sostenemos que esa búsqueda de autonomía solamente pudo ser posible en el contexto de un ciclo progresista con capacidad de acción colectiva. En ese marco, las élites gobernantes compartieron un objetivo: buscar potenciar la capacidad de agencia para conseguir autonomía.

En términos globales, hubo un contexto de permisividad internacional. Luego del enorme y abrumador rechazo a las políticas neoliberales en toda la región, el siglo XXI se caracterizó por una economía en crecimiento en el contexto del ciclo de las *commodities*, el relativo alejamiento de los Estados Unidos, el ascenso de China y la configuración de un Sur global que se visibilizaba como un espacio alternativo.

208

Este contexto favoreció a la constitución de viabilidad nacional para Estados pequeños en el marco de procesos regionales. Ahora bien, esos procesos regionales fueron objeto de disputa y de dilemas internos que los aquejan aún hoy, impidiendo su éxito.

La tensión entre las nociones de autonomía nacional y de integración regional constituye una constante en los períodos en que se fortalecen los mercados internos de los países más grandes del Cono Sur. Los costos de la integración son absolutamente palpables para los Estados más pequeños. Las salidas individuales o de alineamiento tradicional con potencias globales constituyen una constante vía rápida para el beneficio de estos últimos.¹¹

¹¹ Agradecemos los comentarios de Detlef Nolte y Peter Birle en oportunidad de una presentación preliminar de las ideas de este trabajo.

Más autonomía puede implicar al mismo tiempo menos soberanía. Apelamos en este sentido a la definición conceptual que realizamos al inicio de nuestro trabajo. La autonomía es una estrategia y un objetivo. Remite a una tradición histórica latinoamericana que cuestiona la dependencia. Dichos lazos continúan vigentes en la situación actual, por ello, construir autonomía implica disminuirlos, es decir, no es solamente una capacidad estatal ni de las élites, es un contenido económico, social, político y cultural.

Si utilizamos una acepción estrecha de la autonomía, instrumental, podemos afirmar que un Estado pequeño puede decidir en forma “autónoma” una inserción liberalizante, que en ese caso controla su decisión y sus efectos. Sin embargo, las consecuencias de esa decisión, el entramado institucional y normativo que va gestando le va restringiendo capacidad de acción y margen de maniobra. En los hechos, está reforzando los lazos de dependencia con el sistema global. Por eso, aunque conlleve costos incluso en la soberanía, la integración a la que nos referimos implica facilitar la autodeterminación y la autorrealización de los proyectos políticos nacionales en sentido profundo.

Así la autonomía puede verse como medio y fin por parte de una constelación regional de actores políticos con identidades, mapas ideacionales compartidos que permiten una articulación razonable de sus políticas exteriores. Estas prácticas autonomistas ven la integración en clave solidaria. Es decir, a partir del predominio de lo político –que contiene en esencia al resto de dimensiones y especialmente a la social– sobre bases culturales compartidas en términos de valores.

En las tradiciones del realismo clásico y del realismo estructural, la autonomía aparece como un objetivo de todos los Estados (Harknett y Yalcin, 2012). Sin embargo, en nuestra perspectiva, que reivindica la importancia de la conceptualización históricamente situada (Cervo, 2008), autonomía y dependencia forman parte de una unidad dialéctica

de sentido, porque la dependencia caracteriza a las formaciones económico-sociales latinoamericanas (Marini, 2008). Eso hace que el concepto de autonomía en América Latina adquiera un significado particular; está asociado profundamente al de interés nacional. La definición del interés nacional incluye elementos de larga y media duración, y coyunturales. Debe ser interpretado históricamente tal como lo ha desarrollado ampliamente la Historia de las Relaciones Internacionales, y la perspectiva crítica de Robert Cox (1981). En el caso de América Latina, el dominio colonial, la dependencia y las consecuencias vigentes de esas estructuras, signan su presente más allá de las transformaciones actuales del sistema internacional. Por lo tanto, ese interés nacional subyacente, reinterpretado por actores históricamente situados en contextos de disputa por los significados, relacionado con la disminución de los lazos de subordinación, resuena una y otra vez en distintas coyunturas. Eso es lo que hace que la reflexión sobre la autonomía como concepto, como estrategia y como objetivo siga siendo tan relevante. En el caso de Uruguay, el Mercosur constituyó, bajo las condiciones antes señaladas, una pieza clave para brindar mayor posibilidad de acción autonómica para la política exterior uruguaya.

Camilo López Burian

Doctor en Ciencia Política (Universidad de la República – Udelar). Profesor adjunto en la UdelAR (Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales-Facultad de Derecho). Integra el Sistema Nacional de Investigadores (ANII). Investiga sobre relaciones internacionales, políticas exteriores comparadas y derechas y política internacional.

María Cecilia Míguez

Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA), Investigadora Adjunta de CONICET. Es Vice directora del Instituto

de Investigaciones Históricas Económicas Sociales e Internacionales (IDEHESI), docente de grado y posgrado. Autora de libros y numerosos artículos sobre política internacional argentina.

Bibliografía

- ACUÑA, Carlos Hugo; CHUDNOVSKY, Mariana. 2013. Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. *In: ACUÑA, Carlos Hugo (ed.). ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI. pp. 13-67.
- BALDACCHINO, Godfrey; WIVEL, Anders. 2020. Small states: concepts and theories. *In: BALDACCHINO, Godfrey; WIVEL, Anders (ed.). Handbook on the politics of small states.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing. pp. 2-19.
- BERNAL-MEZA, Raúl. 2005. *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- BERNAL-MEZA, Raúl. 2016. Contemporary Latin American thinking on international relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 1, pp. 1-32.
- BLANEY, David L. 1996. Reconceptualizing autonomy: the difference dependency theory makes. *Review of International Political Economy*, v. 3, n. 3, pp. 459-497.
- BOLOGNA, Alfredo Bruno. 2008. La vigencia de la teoría de la autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem. *Ágora Internacional*, v. 3, n. 6, pp. 25-34.
- BRICEÑO RUIZ, José. 2012. Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. *In: BRICEÑO RUIZ, José; RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés; CASAS GRAGEA, Ángel María (ed.). Integración latinoamericana y caribeña: política y economía.* Madrid: Fondo de Cultura Económica. pp. 27-58.
- BRICEÑO RUIZ, José. 2015. Saber y teoría: reconstruyendo la tradición autonómica en los estudios de integración en América Latina. *In: BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro (ed.). Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía.* Buenos Aires: Editorial Biblos. pp. 29-69.

- BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro (ed.). 2015. *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- CAETANO, Gerardo; LÓPEZ BURIAN, Carlos; LUJÁN, Carlos. 2016. La política exterior uruguaya entre Vázquez y Vázquez (2010-2015). In: BUSQUETS, José; BENTANCUR, Nicolás (coord.). *El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo. pp. 279-300.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. 1986. La lucha por la autonomía: la gran encrucijada de la política exterior de Betancur. In: MUÑOZ, Heraldo (comp.). *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. pp. 209-236.
- CERVO, Amado Luiz. 2008. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- COLACRAI, Miryam. 2009. Los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? In: LECHINI, Gladys; KLAGSBRUNN, Victor; GONÇALVES, William (org.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan. pp. 33-50.
- COX, Robert W. 1981. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, pp. 126-155.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. 2009. *Realismo-sistémico-estructural: política exterior como "construcción" de poder*. Córdoba: Edición del autor.
- DECIANCIO, Melisa. 2016. El regionalismo latinoamericano en la agenda de relaciones internacionales. *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, v. 16, n. 63, pp. 91-110.
- DREKONJA KORNAT, Gerhard. 1983. *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: CEREC-CEI.
- DREKONJA KORNAT, Gerhard. 1993. *Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa*. Bogotá: Universidad de los Andes. (Serie Documentos Ocasionales del Centro de Estudios Internacionales, n. 31, pp. 10-21).
- ESCODÉ, Carlos. 1992. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- ESCODÉ, Carlos. 1995. *El realismo de los estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson. 1998. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra.

- GARCÉ, Adolfo. 2014a. ¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene. In: GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. *La era progresista: hacia una nueva estrategia de desarrollo*. Montevideo: Fin de Siglo. pp. 203-246.
- GARCÉ, Adolfo. 2014b. Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, v. 34, n. 2, pp. 439-458.
- GARCÉ, Adolfo; LÓPEZ BURIAN, Camilo. 2014. *La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política*. Paper presentado en la Conferencia FLACSO-ISA, Buenos Aires, 23 al 25 de julio.
- HARKNETT, Richard J.; YALCIN, Hasan B. 2012. The struggle for autonomy: a realist structural theory of international relations. *International Studies Review*, v. 14, n. 4, pp. 499-521.
- HERNÁNDEZ NILSON, Diego; LÓPEZ BURIAN, Camilo. 2020. Uruguay in the pandemic amid the return of the right: becoming an enclave. *Latin American Policy*, v. 11, n. 2, pp. 327-334.
- JAGUARIBE, Helio. 1969. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio et al. (ed.). *La dependencia político-económica de América Latina*. México: Siglo XXI. pp. 1-85.
- JAGUARIBE, Helio. 1979. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, año 12, n. 46, pp. 91-130.
- JAGUARIBE, Helio. (1982). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. In: Hill, Eduardo; Tomassini, Luciano (comp.). *América Latina y el nuevo orden económico internacional*. Buenos Aires: Editorial Belgrano. pp. 17-48.
- LECHINI, Gladys. 2009. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, n. 12, pp. 55-81.
- LÓPEZ BURIAN, Camilo. 2015. *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Montevideo: ICP-FCS-UdelaR.
- LÓPEZ BURIAN, Camilo. 2017. El consenso de los partidos Colorado y Nacional en la política exterior uruguaya (1985-2005). *Revista de la Facultad de Derecho*, n. 42, pp. 100-137.
- LUJÁN, Carlos. 1993. *Cambio de régimen y política internacional: el caso uruguayo*. Montevideo: División Cultura, Intendencia Municipal de Montevideo.

- MARINI, Ruy Mauro. 2008 [1973]. Dialéctica de la dependencia. In: MARTINS, Carlos Eduardo (ed.). *América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales*. Bogotá: Siglo del Hombre-CLACSO. pp. 107-149.
- MÍGUEZ, María Cecilia. 2013. *Partidos políticos y política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- MÍGUEZ, María Cecilia. 2017. La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 12, n. 2, pp. 207-229.
- MÍGUEZ, María Cecilia. 2021. La autonomía: un aporte latinoamericano a la teoría de las relaciones internacionales. In: ALVAREZ FUENTES, Gonzalo et al. (ed.) *Teoría y práctica de las relaciones internacionales en América Latina*. Santiago: Universidad Arturo Prat. En prensa.
- MÍGUEZ, María Cecilia; DECIANCIO, Melisa Andrea. 2016. La internacionalización de la teoría de las relaciones internacionales en la Argentina: los híbridos teóricos y su clasificación. *Papeles de Trabajo*, v. 10, n. 18, pp. 169-192.
- MINISTERIO DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. 2003. *Consenso de Buenos Aires*. Disponible en: <https://bit.ly/3tWldJh>. Acceso en: 27 abr. 2021.
- MINISTERIO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. 2004. *Acta de Copacabana*. Disponible en: <https://bit.ly/3vlmw9G>. Acceso en: 27 abr. 2021.
- MIRANDA, Roberto Alfredo. 2003. Argentina: autonomía en tiempos de crisis. *Relaciones Internacionales*, v. 12, n. 24, pp. 127-140.
- MIRANDA, Roberto Alfredo. 2005. Sobre los fundamentos internacionales de la política Argentina: teoría y realidad. *Invenio: Revista de Investigación académica*, v. 8, n. 15, pp. 47-60.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. 2002. Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. In: RAPOPORT, Mario; CERVO, Amado Luiz (comp.) *El Cono Sur: una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. pp. 281-322.
- PALTI, Elías J. 2007. La nueva historia intelectual y sus repercusiones en América Latina. *História Unisinos*, v. 11, n. 3, pp. 297-305.
- PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. 2019. El regionalismo es lo que la academia hace de él. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, pp. 183-218.
- PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. 2018. Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy. *Brazilian Political Science Review*, v. 12, n. 3, e0003.

- PIZZORNO, Alessandro. 1985. Sobre la racionalidad de la opción democrática. In: CALDERÓN, Fernando (comp.). *Los límites de la democracia*. Buenos Aires: CLACSO. 2 v. pp. 13-52.
- POSE, Nicolás. 2018. Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TISA. *Desafíos*, v. 30, n. 2, pp. 89-126.
- PRECIADO CORONADO, Jaime Antonio. 2014. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Sociedade e Estado*, v. 29, n. 1, pp. 45-72.
- PUIG, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, Juan Carlos. 1986. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Revisa Integración Latinoamericana*, n. 109, pp. 40-62.
- QUILICONI, Cintia; RIVERA, Renato. 2019. Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas en Unasur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, pp. 219-248.
- QUILICONI, Cintia; SALGADO ESPINOZA, Raúl. 2017. Latin American integration: regionalism à la carte in a multipolar world? *Colombia Internacional*, n. 92, pp. 15-41.
- RAPOPORT, Mario. 2013. Prólogo. In: MÍGUEZ, María Cecilia. *Partidos políticos y política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel. pp. 13-20.
- ROSECRANCE, Richard. 1986. *The rise of the trading state: commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books.
- RUSSELL, Roberto. 1994. Los ejes estructurantes de la política exterior argentina. *Revista América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, pp. 5-26.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. 2001. De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Revista PostData*, v. 7, n. 1, pp. 71-92.
- SADER, Emir (org.). 2013. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso.
- SANAHUJA, José Antonio. 2008. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: MARTÍNEZ ALFONSO, Laneydi; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana (coord.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Cries. pp. 11-54.
- SANAHUJA, José Antonio. 2014. Enfoque diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento Propio*, v. 19, pp. 75-108.

- SANAHUJA, José Antonio. 2018. Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Española de Derecho Internacional*, v. 70, n. 2, pp. 101-125.
- SANAHUJA, José Antonio. 2019. Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, pp. 59-94.
- SANAHUJA, José Antonio; LÓPEZ BURIAN, Camilo. 2020. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. *Conjuntura Austral*, v. 11, n. 55, pp. 22-34.
- SIMONOFF, Alejandro. 2007. Teoría y práctica de la autonomía: la política exterior de Illia. *Relaciones Internacionales*, v. 16, n. 32, pp. 1-18.
- SIMONOFF, Alejandro. 2010. *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*. La Plata: EDULP.
- SIMONOFF, Alejandro. 2013. Dilemas históricos y presentes de nuestro relacionamiento externo. In: SÁNCHEZ, Leandro *et al.* *Reflexiones sobre política exterior*. La Plata: UNLP. pp. 87-94.
- SIMONOFF, Alejandro. 2016. La escuela autonomista: pasado y presente. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, v. 1, pp. 9-19.
- SIMONOFF, Alejandro; LORENZINI, María Elena. 2019. Autonomía e integración en las teorías del sur: desentrañando el pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 48, n. 1, pp. 96-106.
- TOMASSINI, Luciano. 1989. *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- TUSSIE, Diana. 2009. Latin America: contrasting motivations for regional projects. *Review of International Studies*, v. 35, pp. 169-188. Suplemento 1.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, pp. 273-335.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. 2011. *A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.
- WENDT, Alexander. 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, pp. 391-425.



PARA ALÉM DO COMÉRCIO: MERCOSUL, DEMOCRACIA E SEGURANÇA REGIONAL

Alexandre Fuccille^a

*^aDoutor em Ciência Política pela UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas),
é professor de Relações Internacionais na UNESP (Universidade Estadual Paulista).*

São Paulo, SP, Brasil. E-mail: alexandre.fuccille@unesp.br

Orcid: 0000-0002-6779-3311

Bruno Theodoro Luciano^b

*^bDoutor em Ciência Política e Estudos Internacionais (Universidade de Birmingham),
é pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas
(UNESP-UNICAMP-PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: brutheodoro@hotmail.com*

Orcid: 0000-0002-1276-6076

Regiane Nitsch Bressan^c

*^cDoutora e Mestra em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo
(PROLAM/USP). Professora de Relações Internacionais na UNIFESP.*

Osasco, SP, Brasil. E-mail: regianebressan@unifesp.br

Orcid: 0000-0002-7101-793X

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-217250/112>

Introdução

O Mercosul, objeto deste Dossiê, derivou do ressurgimento do regionalismo observado na década de 1980, o qual está associado a mudanças políticas e econômicas que levaram os Estados, bem como outros atores internacionais, a valorizar oportunidades decorrentes da proximidade geográfica como estratégia de inserção no final do século XX. Para teóricos institucionalistas, esse ressurgimento do regionalismo seria explicado pelo aumento dos níveis de

interdependência, o que aumentou a demanda por cooperação internacional e pela criação de instituições que visam solucionar os vários tipos de problemas de ação coletiva (Hurrell, 1995).

No entanto, pretendemos ressaltar nesse artigo que o processo de integração do Mercosul foi impulsionado por três fatores principais: a superação das divergências geopolíticas entre Argentina e Brasil; o retorno ao regime democrático entre os países envolvidos; e a crise do sistema econômico multilateral, que induzia à busca por outras oportunidades e alternativas. Portanto, argumentamos que o Mercosul, em sua gênese, não se limitou apenas ao desenvolvimento de uma agenda de liberalização comercial. A integração do Cone Sul também culminou em desdobramentos políticos e sociais para além do comércio intra e extrabloco. Ao demandar coordenação entre seus membros, o bloco criou expectativas nas elites políticas e econômicas, gerando novos objetivos e valores no plano doméstico, revelando-se como instrumento para consecução de objetivos políticos no plano internacional.

218

No âmbito regional, o Mercosul foi um mecanismo relevante para a estabilidade democrática recém-instaurada entre seus membros. Apesar do déficit democrático que acomete os países latino-americanos – caracterizado pela falta de participação popular efetiva, pela deficiência na representação dos cidadãos nas instâncias deliberativas e pelo escasso controle das instituições democráticas e da atuação de seus representantes –, em alguma medida os blocos regionais podem colaborar para a estabilidade e a manutenção da democracia nos países-membros (Haas, 1963). A compatibilidade entre preceitos democráticos e a integração proporciona sinergia entre as duas áreas, implicando a sustentação da última pela primeira. Na década de 1980, a própria redemocratização aproximou os países que originalmente conformam o Mercosul. A condição

democrática foi defendida desde o princípio como fundamental ao bloco recém-criado. Portanto, enquanto a estabilidade democrática desafia o fortalecimento dos projetos de integração regional, esses podem contribuir para qualificar e arregimentar as democracias dos países envolvidos (Bressan, 2011).

Tendo em vista esse contexto, o presente artigo pretende discutir em que medida o Mercosul, ao longo de seus trinta anos de existência, pode ser visto como um projeto de construção de paz e democracia regional, o que seria uma explicação alternativa àquela dada pela literatura, que tem entendido a constituição do bloco a partir da lógica do regionalismo aberto (Baptista, 1998; Bernal-Meza, 2002; Vaz, 2002). Esse questionamento ao argumento basilar para a fundação do bloco se tornou especialmente oportuno na atualidade, tendo em vista as mensagens difundidas nos últimos anos pelos governos da região, segundo as quais o Mercosul estaria “voltando às origens” na medida em que as lideranças políticas têm priorizado a agenda comercial, tanto interna quanto externamente. Além de ressaltar a importância do Mercosul para o desenvolvimento dessas duas agendas não comerciais (paz e democracia regional), destaca-se que a baixa institucionalidade e a dependência dos rumos políticos-ideológicos dos executivos dos Estados-membros têm criado fragilidades e dificuldades no tratamento dos dois temas regionais.

Em primeiro lugar, introduzimos aspectos relevantes com relação aos antecedentes democráticos e securitários da integração regional promovida pelo Mercosul. Posteriormente, destacamos o desenvolvimento das agendas de estabilidade/proteção democrática e de segurança regional nas últimas três décadas, no sentido de dar luz a agendas tão importantes quanto a dimensão comercial para consolidar essa organização regional. Finalmente, tecemos algumas reflexões finais para destacar a importância de se

relativizar a primazia dada a explicações para a fundação do Mercosul derivadas da noção de regionalismo aberto.

O Mercosul para além do regionalismo aberto

O Mercosul foi fruto do regionalismo aberto, advento do sistema internacional no final do século XX que buscou estreitar laços comerciais e aumentar as condições de competitividade dos Estados de uma região para inseri-la no mercado mundial (Vaz, 2002). Dentro da lógica do regionalismo aberto, os países vislumbraram como estratégia a busca de maior eficiência econômica a partir da integração regional. Os Estados adotaram o regionalismo para se inserir no plano econômico e político internacional, atendendo às novas demandas domésticas e externas.

220

Além das necessidades de dinamizar a economia e aumentar o peso político dos Estados-partes, o Mercosul foi considerado um meio pelo qual os quatro sócios poderiam fazer frente ao processo de globalização (Baptista, 1995). Além disso, a iniciativa foi considerada uma resposta estratégica para melhorar a posição de barganha dos quatro Estados-membros no comércio exterior, a partir de ação conjunta e coordenada, principalmente para enfrentar barreiras protecionistas aos produtos agrícolas (Saha, 2000). A agenda de predominância comercial confirmava o prognóstico de abertura unilateral das economias dos países participantes (Bernal-Meza, 2002).

O estímulo à competitividade e à liberalização comercial, incluindo o setor de serviços, ocuparam o centro dos novos acordos adotados pela América Latina, em contraposição às concepções defensivas, dirigistas e autárquicas que caracterizaram os primeiros modelos de integração da região (Rosenthal, 1991). No passado, a integração foi concebida como instrumento de defesa coletiva contra as adversidades originadas externamente. No regionalismo aberto, ela poderia ser entendida como um elemento mais amplo

e flexível, que contribuiu para a inserção internacional do continente. O novo regionalismo consistia em melhorar a competitividade internacional e promover a liberalização conjunta (Klaveren, 1997).

Antes, o objetivo central da integração era o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e nas economias fechadas. No regionalismo aberto procurou-se que a região se adaptasse às novas concepções econômicas que se impunham, enquanto a liberalização comercial e a abertura econômica ocorriam em paralelo (Pizarro, 1995). A opção dos países por um processo de integração sub-regional procurou ampliar a competitividade internacional das economias dos países-membros através de novas possibilidades de comércio e investimento. A formação do Mercosul não era uma resposta isolada, mas um impulso sub-regional vinculado às políticas comerciais latino-americanas (Hirst, 1991). Destarte, o Mercosul era uma expressão das “novas formas de integração”, resultado da abertura e desregulamentação das economias, cujo destino estaria ligado à lógica das iniciativas extrarregionais e à dinâmica da globalização (Bernal-Meza, 2002).

Não obstante, Vaz (2002) aponta que, desde seu início, o processo de integração do Mercosul não era um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar objetivos consagrados no âmbito da política externa dos países envolvidos, que não se limitavam a planos comerciais e econômicos nem ao espaço regional alcançado pelo processo. Assim, o Mercosul foi um instrumento para que os Estados pudessem atender suas variadas aspirações no cenário internacional e no plano doméstico, pois havia uma preocupação latente com a arregimentação democrática dos países da região.

Na América Latina, a década de 1980 foi marcada pelo fim de governos militares e pela transição para regimes democráticos, consagrados por eleições realizadas no período seguinte. Em 1985, com a democracia formal

restaurada, os presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney e Raúl Alfonsín, assinaram a Declaração de Iguazu, o mais importante antecedente do Mercosul. O documento concretizou a aproximação entre os dois países após quase dois séculos de rivalidade e governos autoritários (Freixo e Ristoff, 2008).

Evidentemente, a Declaração de Iguazu contribuiu para consolidar a agenda democrática. O documento representou a união de esforços na defesa dos interesses de ambos os países em foros internacionais, acentuando a disposição para cooperar no Cone Sul em momento de transição da percepção das elites dirigentes dos dois países. As lideranças regionais passaram a valorizar as vantagens advindas da integração regional em detrimento do ambiente de competição não cooperativa que envolvia Argentina e Brasil até aquele momento (Vigevani, Mariano e Oliveira, 2000). A aproximação também endossou a percepção de crescente interdependência que começava a se conformar entre os países que adotaram a cooperação como mecanismo de estratégia econômica e política.

222

Para além dos aspectos comerciais e econômicos que envolviam o Mercosul no marco do regionalismo aberto, o tema da democracia se mostrou uma preocupação constante dos governos de Brasil e Argentina. Vislumbrando assegurar a legitimidade do processo, seus representantes buscaram incorporar representantes da sociedade na fundação do bloco (Vigevani, Mariano e Oliveira, 2000). O termo “democracia”, em referência aos seus aspectos formais, teve relevância nos discursos oficiais, sendo considerado um pressuposto para a integração, ainda que não tenha sido incorporado de forma explícita nos primeiros tratados de integração regional, como o Tratado de Assunção, que constituiu o Mercosul em 1991.

Segundo o marco teórico adotado pelo presente estudo, o sistema político democrático é condição para a integração

regional. A incompatibilidade entre regimes políticos autoritários e a integração regional é defendida por autores consagrados, como Etzioni (1968) e Haas (1963). Os preceitos de um sistema autoritário são contrários às condições exigidas pelas teorias integracionistas.

Na América Latina, os países compartilham um sistema democrático com fragilidades e distorções. Etimologicamente, a definição da palavra “democracia” é “governo do povo”. Contudo, reconhece-se que a concepção teórica do termo concilia diversos significados e definições, invocando um conceito aberto, dinâmico e plural, em transformação constante. Em especial na América Latina, Guillermo Alberto O’Donnell (1991) desenvolveu o termo “democracia delegativa”, o modelo mais factível para os regimes considerados democráticos que predominam na região, inclusive nos países do Mercosul. A democracia delegativa é caracterizada pela pouca transparência no exercício das regras do jogo eleitoral, pela baixa definição e institucionalização das práticas democráticas e pela alta capacidade discricionária do chefe do Executivo, associada à alta exclusão social (O’Donnell, 1991). Essa forma de regime democrático, portanto, não incorpora todos os preceitos inerentes à concepção plena do termo, como controle social, participação política, transparência e legitimidade de determinadas práticas políticas, entre outros.

No entanto, ainda que na prática o regime democrático dos países do bloco apresente obstáculos e distorções, a democracia pode ser entendida como pressuposto para a cooperação e condição das iniciativas de integração. Uma das motivações básicas da formação de blocos regionais é reduzir a incerteza de cada Estado em relação ao comportamento dos demais, possibilitando a criação de estruturas institucionais (Keohane e Nye, 1989). Estas estruturas institucionais influenciariam o comportamento dos Estados, que passariam a considerar as ações dos demais atores como

reflexo das regras, normas e convenções estabelecidas no escopo da estrutura institucional da integração.

Segundo esse marco teórico, a democracia é condição para aprofundar o processo de integração regional, pois nele as elites políticas e econômicas da sociedade devem depositar expectativas de benefícios e interesses próprios do Estado nacional em uma instituição regional. Segundo os teóricos clássicos, a integração regional acontece em razão da transferência de lealdade dos atores políticos para um centro de poder, resultado de certo grau de satisfação com as repartições governamentais democráticas (Haas, 1963).

Essa transferência de lealdade ocorreria de forma gradual, partindo de um setor específico para os demais, caracterizando um efeito *spillover*. Nesse sentido, a democracia revela-se como condição prévia ao processo de integração, já que este pressupõe a participação e envolvimento das diversas camadas da sociedade, além das próprias elites e governos. A integração regional deve servir às demandas e interesses de toda a sociedade, sejam as elites, seja a população geral. Ademais, aprofundar a integração exige a criação de novos valores surgidos no âmbito desse processo, como livre circulação de pessoas e entrelaçamento das culturas, pressupostos dificultados em regimes autoritários. Portanto, a conciliação entre a própria integração regional e a democracia, é evidente ao estudo da integração regional (Haas, 1963), conforme será defendido neste trabalho.

Outrossim, como veremos mais adiante, é importante assinalar que movimentos anteriores, no sentido de distensionar o campo da segurança regional entre os então antípodas Argentina e Brasil, ganharam força e forma ao longo dos anos 1980, com evidentes reflexos no processo integracionista. Em suma, estavam lançadas as bases para um processo de cooperação muito mais profícuo, para além da dimensão comercial.

Bases democráticas do Mercosul e agenda de proteção à democracia

Nesta seção busca-se discutir o papel da agenda de proteção democrática ao longo dos trinta anos de existência do Mercosul. Em primeiro lugar, ressalta-se que elementos democráticos estão presentes desde as origens do bloco, muito embora referências diretas à proteção da democracia na região somente apareçam ao longo da década de 1990, em virtude da instabilidade política vivenciada pelos Estados-membros.

Posteriormente, o trabalho apresenta a evolução dos instrumentos de proteção democrática estabelecidos ao longo do tempo, destacando em que medida o Mercosul contribuiu para resolver episódios de instabilidade democrática nos Estados-membros. Por fim, destacam-se os últimos desenvolvimentos na agenda democrática e as limitações contemporâneas que o bloco tem enfrentado para proteger as instituições democráticas da região.

A maior parte da literatura ressalta o contexto de globalização do período pós-Guerra Fria na fundação do Mercosul a partir da lógica liberalizante do regionalismo aberto, mas pouco trata dos pressupostos democráticos envolvidos na criação do bloco. Conforme destacado, o Tratado de Assunção não surge em um vácuo globalizante, mas sim em um contexto de intensa reaproximação entre Argentina e Brasil, observado desde a metade da década de 1980 e devido, em larga medida, ao simultâneo processo de redemocratização dos dois países, mas também à relativa superação de suas rivalidades, identificada a partir da assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979) e do apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas. No preâmbulo da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, assinada em 1986 pelos presidentes dos dois países, Alfonsín e Sarney, observa-se uma referência à “importância desse momento histórico do relacionamento entre as duas nações,

empenhadas na consolidação da democracia como sistema de vida e de governo” (Ata..., 1986, p. 1). Esse compartilhamento de desafios domésticos, tanto no plano político quanto econômico, levou a uma convergência nos objetivos de política exterior da Argentina e do Brasil, estabelecendo as bases para um projeto regional comum (Gomez-Mera, 2005). O Mercosul, portanto, é reflexo do processo de redemocratização da região, que nos anos seguintes também levou à transição democrática no Paraguai e no Uruguai, fazendo convergir princípios necessários para o surgimento do bloco (Phillips, 2004).

226

Apesar do contexto de retorno das democracias na região, e embora se destaque a criação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Foro Consultivo Econômico-Social como forma de institucionalizar a participação parlamentar e social nos assuntos de integração, os dois documentos fundacionais do Mercosul (Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto) não fizeram referências diretas à democracia como princípio basilar. No entanto, em 1992, os presidentes dos países-membros assinaram um comunicado em Las Leñas em que esclareceram o pressuposto democrático: “Os Presidentes ratificaram que a plena vigência das instituições democráticas é um pressuposto indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL” (Mercosul, 1992, p. 1, tradução nossa), reforçando que as bases do bloco não são somente a economia de mercado e a abertura comercial.

Contudo, somente na segunda metade da década de 1990 observam-se declarações mais assertivas a respeito da proteção da democracia na região, as quais surgiram como reações a episódios de instabilidade democrática, observados especialmente no Paraguai. Os anos 1990 puseram à prova algumas das novas democracias estabelecidas no Cone Sul, testando os limites das instituições democráticas domésticas em face da sombra do golpismo que se manteve presente

em parte dos partidos políticos e grupos de interesse na região. Nesse sentido, o presidencialismo do Paraguai, dos anos 1990 até a primeira década século XX, foi marcado pela instabilidade. Nesse período, somente um presidente paraguaio diretamente eleito, Nicanor Duarte, conseguiu exercer completamente seu mandato sem sofrer tentativas de interrupção do mandato (Jatobá e Luciano, 2018).

As crises democráticas ocorridas no Paraguai levaram os países vizinhos, utilizando arenas regionais como o Mercosul, a desenhar as primeiras declarações e instrumentos do bloco para reagir a possíveis rupturas democráticas. Nesse sentido, merecem destaque a Declaração sobre Compromisso Democrático, de 1996, e o Protocolo de Ushuaia, de 1998, assinado não só pelos quatro Estados-membros do Mercosul, mas também por Bolívia e Chile, como Estados associados. Van der Vleuten e Hoffmann (2010) ressaltam que, embora durante a crise paraguaia de 1996 o Mercosul não contasse com uma cláusula democrática, os presidentes dos demais Estados-membros reagiram com veemência à crise, referindo-se à defesa dos pressupostos democráticos do bloco. Já na segunda crise, ocorrida em 1999, o Mercosul já havia aprovado seu compromisso de proteção democrática, que pela primeira vez forneceu ao bloco instrumentos relevantes para pressionar os Estados-membros que não respeitassem valores democráticos e do Estado de direito.

Novas crises democráticas observadas não somente nos países do Mercosul, mas também em outros países da América do Sul, levaram os governos da região a desenvolver instrumentos mais assertivos para proteger a democracia na região, tanto no contexto do Mercosul quanto do novo projeto sul-americano, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Em virtude desse contexto, um novo compromisso democrático foi assinado pelo bloco em 2011. O documento, intitulado Protocolo de Ushuaia II, atualiza os

termos do protocolo anterior e adiciona novas medidas restritivas, como fechamento de fronteiras e sanções econômicas, a Estados-membros que desrespeitem os pressupostos democráticos do bloco.

Em 2012, novamente foram utilizados instrumentos de proteção democrática. A deposição sumária do presidente paraguaio Fernando Lugo, em procedimento de impeachment realizado em cerca de 24 horas, levou a uma rápida reação dos Estados-membros, os quais – referindo-se ao compromisso de Ushuaia de 1998 – decidiram suspender politicamente o Paraguai do Mercosul até a realização de eleições democráticas (Jatobá e Luciano, 2018).

228

Até a crise paraguaia de 2012 foi possível observar uma tendência de fortalecimento da agenda de proteção da democracia no Mercosul. Embora referências a essa proteção não tenham sido incluídas nos Tratado de Assunção e de Ouro Preto, por conta das crises políticas no Paraguai a agenda democrática foi se consolidando e se aprimorando até a assinatura do Protocolo de Ushuaia II. Nos episódios observados, houve rápida reação de todos os demais países do Mercosul, que condenaram a instabilidade democrática e chegaram a fazer uso da suspensão política em 2012, o que pressionou o Paraguai a realizar novas eleições para retornar ao bloco. No entanto, novos episódios de instabilidade política, tanto na Venezuela (Estado-membro do Mercosul desde 2012) quanto no Brasil, ressaltaram as fragilidades da agenda e dos instrumentos de proteção democrática, pondo em xeque a real capacidade do bloco de garantir a democracia e o Estado de direito em um contexto regional adverso.

A entrada da Venezuela no Mercosul em 2012 – simultânea à suspensão paraguaia do bloco – trouxe novos desafios ao fortalecimento da agenda de proteção democrática. O contexto de crise econômica e polarização política observado no país desde 2010 se acirrou nos anos seguintes. O falecimento de Hugo Chávez, o início do mandato

presidencial de Nicolás Maduro (2013) e a vitória da oposição ao chavismo nas eleições à Assembleia Nacional em 2015 geraram maior polarização e descontentamento popular no país. Como reação à vitória parlamentar da oposição, em 2017 Maduro convocou eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte, formada por maioria governista, que passaria a substituir os poderes do Parlamento venezuelano (Moleiro, 2020).

Frente a esse episódio, com o tempo os demais países do Mercosul passaram de uma posição de moderação e apoio ao diálogo entre governo e oposição – formalizado por meio da Mesa de Diálogo Nacional – e ao papel de mediação exercido pela Secretaria-Geral da UNASUL, para uma postura mais condenatória ao governo venezuelano, o que levou à suspensão da Venezuela do bloco, que segue até os dias atuais. Essa mudança de abordagem dos países-membros em grande medida se deve ao aprofundamento da crise político-econômica na Venezuela, a qual tomou dimensões humanitárias que afetam diretamente países vizinhos como Colômbia e Brasil, e à emergência de governos de direita nos países do Mercosul, especialmente na Argentina (2015) e no Brasil (2016).

Nesse sentido, a primeira proposta de suspensão da Venezuela ocorreu em 2016, fruto de declaração emitida pelos chanceleres dos demais países, a qual suspendeu as atividades da presidência venezuelana *pro tempore*, em virtude da falta de implementação das normas do Mercosul no prazo acordado no momento de adesão do país ao bloco:

A Declaração estabelece que a presidência do Mercosul no corrente semestre não passa à Venezuela, mas será exercida por meio da coordenação entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que poderão definir cursos de ação e adotar as decisões necessárias em matéria econômico-comercial e em outros temas essenciais para o funcionamento do Mercosul.

O mesmo ocorrerá nas negociações comerciais com terceiros países ou blocos de países.

Em 1º de dezembro de 2016, a persistir o descumprimento de obrigações, a Venezuela será suspensa do MERCOSUL. (Itamaraty, 2016, p. 1)

Em 2017, após as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte venezuelana, os países do Mercosul decidiram aplicar o protocolo de Ushuaia e suspender a Venezuela sob justificativa de ruptura democrática no país (Mercosul, 2017). Diferentemente da suspensão política do Paraguai em anos anteriores, a suspensão venezuelana apresenta duas características particulares. Por um lado, é a primeira vez que um país relativamente grande do bloco sofre uma sanção dessa natureza. Em contraste com os episódios de instabilidade política no Paraguai e em outros países da região (Bolívia e Equador), a crise na Venezuela é muito mais complexa, e a suspensão exige muito mais recursos dos países do bloco (Breitegger, 2018). Em segundo lugar, distintamente da aplicação anterior de cláusulas democráticas na América do Sul, essa é a primeira vez que um mecanismo de proteção democrática não é empregado para defender um mandato presidencial vigente contra tentativas de deposição, mas é utilizado para punir um governo em exercício que atentou contra a plena vigência de instituições democráticas (Palestini, 2020).

Ademais, a instabilidade política observada no Brasil desde 2015 afetou a capacidade do Mercosul de reagir às crises democráticas na região. A inexistência de declaração a respeito do conturbado processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff demonstra a incapacidade de reação institucional quando um episódio de instabilidade política emerge no maior país do bloco. À exceção de uma visita realizada pelo Secretário-Geral da UNASUL a Dilma Rousseff durante o processo de impeachment, não houve

manifestação regional concertada acerca da crise política no Brasil. Essa falta de ação reforça a necessidade de consentimento e participação do líder regional ou Estado-pivô para materializar a intervenção democrática (Van der Vleuten e Hoffmann, 2010). Ademais, o exemplo brasileiro destaca que graus relevantes de institucionalidade e liderança regional são fundamentais para que as organizações regionais sejam mais assertivas com relação a episódios de instabilidade democrática (Ramanzini Júnior e Luciano, 2020). Além disso, os escândalos de corrupção revelados no país, o próprio processo de impeachment e o mandato interino de Michel Temer reduziram a legitimidade do Brasil, necessária para exercer um papel mais assertivo no Mercosul, especialmente com relação à agenda de proteção democrática do bloco, impactando a capacidade de liderança brasileira desde 2016 (Breitegger, 2018).

Em suma, a análise da evolução da agenda de proteção da democracia no Mercosul nesses trinta anos de existência é derivada de dois principais fatores. Por um lado, em todas as crises observadas em que o bloco apresentou alguma reação houve relevante liderança dos dois maiores países, Argentina e Brasil. Mesmo na crise de 1996, quando ainda não havia um mecanismo formal de proteção democrática no Mercosul, os governos dos dois países – na figura de seus presidentes – exerceram liderança relevante na estabilização e resolução dos conflitos políticos no Paraguai.

Por outro lado, também é importante destacar que o alinhamento ideológico (tanto à direita quanto à esquerda) dos países-membros contribuiu para uma ação mais assertiva e coordenada dos países do Mercosul nos casos observados nas últimas três décadas, o que demonstra que a solidariedade presidencial é mais frequente quando há aproximação ideológica entre os governos do bloco. No entanto, a dependência de forte convergência ideológica entre os Estados-membros para um efetivo ativismo na agenda de proteção

democrática também releva as fragilidades institucionais do bloco nesse tema, haja vista a ausência de fortes mecanismos supranacionais de defesa da democracia. Na década de 1990, no contexto do regionalismo aberto, todos os países da região eram governados por presidentes que adotaram políticas domésticas neoliberais e buscaram desenvolver formas de proteção coletiva de seus mandatos presidenciais a partir de uma cláusula democrática. Na década de 2000, a ascensão de governos de esquerda em todos os países do Mercosul levou a um novo alinhamento na região, que contribuiu para a rápida reação contra a destituição do presidente Fernando Lugo por setores políticos da direita. Já na segunda metade da década de 2010, ocorreu um novo alinhamento à direita nos países da região, o que contribuiu para a suspensão da Venezuela e o estabelecimento de diálogo de alguns países do bloco com a oposição venezuelana.

Segurança e estabilidade regional no Mercosul

Ainda que as bases para a associação que resultaria no Mercosul sejam frequentemente remetidas ao campo econômico e comercial, não seria errôneo combinar tais condicionantes a elementos no amplo campo da segurança. Em primeiro lugar, vale lembrar o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus de outubro de 1979, que, se por um lado respondeu às questões da forma como ambicionava Buenos Aires, por outro contemplou o conteúdo desejado por Brasília, com a evidente e interessada anuência de Assunção, pondo fim ao impasse em torno dos projetos para aproveitamento hidrelétrico no rio Paraná. Eis aqui um verdadeiro ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação no Cone Sul (Fajardo, 2004; Ferres, 2004; Seitenfus, 1987).

Dando mais corpo a este distensionamento, temos a posição brasileira ao longo da Guerra das Malvinas/Falklands em 1982. A despeito de não ter se envolvido diretamente no conflito bélico e da posição oficial de neutralidade, o Brasil

apoiou politicamente a Argentina – na mesma linha adotada desde a tomada das ilhas pelos ingleses em 1833 – e ajudou secretamente o país platino por meio de várias medidas. Ao lado disso, como bem frisam Russell e Tokatlian (2003, p. 83), já na última fase dos regimes militares autoritários a cooperação expande-se para outras áreas, por exemplo na coordenação de posições em fóruns como a Assembleia Geral das Nações Unidas, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), abrindo espaço para o adensamento crescente que se seguiria instaurando nos regimes civis democráticos.

Sob Raúl Alfonsín e José Sarney, a criação em 1986 da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), por iniciativa do Brasil mas contando com o decisivo apoio da Argentina, seria um novo degrau vencido neste contexto de crescente proximidade e concertação de posições no campo da segurança. O conflito no arquipélago rochoso no extremo sul do continente poucos anos antes desnudou que a validade do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – instaurado no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, num momento de transição da “política de boa vizinhança” norte-americana para a doutrina de contenção ao comunismo, e que dizia que um ataque armado de qualquer Estado não americano contra um país americano seria considerado como uma agressão contra todos – era nula na medida em que não atendia os interesses estadunidenses naquela oportunidade. Os Estados Unidos não só não ficaram ao lado do parceiro hemisférico como não tiveram uma postura neutra, em verdade apoiando seu histórico parceiro estratégico, aliado da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e antigo colonizador.¹ A ZOPACAS – cuja instituição já havia sido tentada anteriormente sem sucesso,

¹ Para detalhes sobre o TIAR, ver Fuccille (2018).

a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) – foi aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução nº 41/11, em outubro de 1986, com 124 votos favoráveis, oito abstenções e um voto contrário, o dos EUA.²

No mesmo ano em que foi firmado o Tratado de Assunção, assistimos ao início de uma experiência até então inédita, que uniu dois concorrentes diretos pela hegemonia e poder nuclear na América do Sul. Trata-se da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), fruto de uma engenhosa arquitetura política, diplomática e técnica de alta complexidade, cujas atividades iniciam-se em 1991 e cujo nascedouro pode ser buscado na proposta argentina de um sistema bilateral de controles nucleares mútuos (Mallea, Spektor e Wheeler, 2015).³ Não só: mesmo que de forma descoordinada, ainda na década de 1990 Brasil e Argentina aderiram ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), encerrando formalmente seus programas nucleares para fins militares.

Ainda que a construção da confiança mútua seja uma tarefa permanente, importantes sementes já haviam sido lançadas, como mostram as iniciativas aqui recordadas, que começaram a dissipar desconfianças recíprocas na área militar. Ou seja, a busca de estabilidade e segurança regional não se inicia com a criação do Mercosul, mas é certamente impactada pelos altos e baixos desta iniciativa

² Miyamoto (1987, p. 20) afirma que isso se devia ao fato de os EUA se oporem a qualquer forma de limitação de emprego de suas forças, adotando a política de poder das grandes potências, não obstante o foro prever apenas o caráter recomendatório.

³ O documento seminal, conhecido como Declaração de Foz do Iguaçu sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares, havia sido assinado em 28 de novembro de 1990. Quando a ABACC completou seu Jubileu de Prata em 2016, o secretário da agência destacou que até então mais de 2.500 inspeções haviam sido realizadas coordenadamente pela agência bilateral e a Agência Internacional de Energia Atômica (Declaração..., 2016).

integracionista, com avanços, retrocessos, contradições e outros desdobramentos esperados na arena internacional quando avaliamos tentativas de aprofundamento da cooperação envolvendo diferentes atores.

Na literatura especializada de então, era comum encontrar autores como Hurrell (1998) destacando que:

O regionalismo econômico institucionalizado é importante para a segurança, não porque os custos da luta se tornem muito altos de acordo com alguma medida abstrata, mas porque ancora e promove processos de socialização e enredamento através do qual as definições de interesses e identidades podem mudar, alterando os valores dos membros e as formas em que os custos/benefícios e ação racional são interpretados (Hurrell, 1998, p. 538, tradução nossa).

Ao lado disso, assistia-se então a um cenário de relativa tranquilidade, já que, afora pequenos incidentes, os últimos conflitos intraestatais no subcontinente remetiam à década de 1930, o que colaborava para certo negligenciamento das questões de segurança e defesa, a despeito de avanços pontuais, com analistas até mesmo apontando a constituição de uma possível comunidade de segurança⁴ (Flemes, 2005; Hirst, 1998; Rudzit, 2003). Mas esse quadro de “paz negativa” – valendo-nos do conceito galtungiano, de ausência de conflito violento manifesto ou direto, leia-se guerra, uma vez que a “violência estrutural”⁵ é uma constante nas sociedades latino-americanas – seria ameaçado pela eclosão do

235

⁴ A comunidade de segurança consiste em um conjunto de instituições e práticas capazes de assegurar mudanças pacíficas em uma comunidade política para que a ocorrência de conflitos seja mínima (Deutsch, 1968).

⁵ A violência estrutural se concretiza precisamente na negação das necessidades. Trata-se de um tipo de violência indireta, impessoal, pois não há apenas um autor identificável como perpetrador, já que essa forma de agressão ocorre via de regra por meio do sistema socioeconômico (Galtung, 1996).

conflito armado que opôs as Forças Armadas do Equador e do Peru em 1995. O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) atuou rápida e decididamente na apresentação de uma proposta de cessar-fogo e assim nasceu a Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE), com a participação de Argentina, Brasil, Chile e EUA como países garantes.⁶

Como desdobramento desta crescente comunicação Brasília-Buenos Aires na área militar, após 1995 assistimos ao incremento de exercícios combinados envolvendo as duas nações (seja sob a forma de Forças Singulares ou de emprego conjunto) que se mantêm até os dias atuais – muitas vezes com convites extensivos aos demais países do Cone Sul.⁷ Posteriormente, em 1997, os presidentes FHC e Carlos Menem institucionalizaram o conceito de “aliança estratégica” por meio da Declaração do Rio de Janeiro, que criou o Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação Bilateral em Matéria de Defesa e Segurança Internacional, dando início ao Processo de Itaipava, que por seu turno desembocou no Mecanismo de Consulta entre Estados-Maiores.

Mas não só êxitos caracterizam este período. Se, por um lado, conseguiu-se resistir ao canto da sereia *yankee* de que no pós-Guerra Fria as Forças Armadas deviam ser alistadas contra as “novas ameaças” na ausência das ameaças tradicionais, deslocando as ameaças “de” fronteira para ameaças “na” fronteira, por outro, iniciativas como o status de *major non-NATO ally* (aliado preferencial extra-OTAN) alcançado pela Argentina em 1998 e a frustrada tentativa em 1999 de

⁶ A cerimônia de assinatura do acordo global de paz entre o Equador e o Peru, realizada em Brasília em 26 de outubro de 1998, eliminou o último importante conflito territorial com potencial desestabilizante na América do Sul (Biato, 1999).

⁷ Essas atividades, que estimulam os laços do que se convencionou chamar “diplomacia militar”, visam reduzir tensões entre os participantes, fortalecer um ambiente de paz e aumentar a confiança mútua, além de eventualmente dissuadir possíveis aventureiros extrarregionais.

se tornar *full member* da Aliança Atlântica causaram mal-estar e fizeram acender a luz amarela em Brasília. Em paralelo, havia ainda a aberta oposição ao pleito brasileiro em vir a se tornar membro permanente em uma eventual reconfiguração do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. De todo modo, esses não foram eventos que chegaram a turvar a relação bilateral e, ainda que o Brasil não tenha militado pela promoção de arranjos específicos na área de segurança regional ou sub-regional, o balanço de uma década de existência do Mercosul é positivo, em especial quando cotejado com décadas anteriores, não obstante a persistência do padrão dicotômico Pacífico (arco de instabilidade/subcomplexo norte-andino) *versus* Atlântico (arco de estabilidade/subcomplexo do Cone Sul) e a indefinição de uma agenda pública mais consistente.

Ao longo da segunda década do Mercosul a região seria sacudida pela emergência de governos nacionais progressistas ou à esquerda – fenômeno que ficou conhecido como “onda rosa”, ainda que caracterizado por uma não desprezível heterogeneidade –, por importantes alterações na agenda internacional pós-11 de setembro, por crescentes reveses em diversos campos e por um declínio relativo dos Estados Unidos no sistema internacional, bem como pela retomada russa e pelo espetacular crescimento chinês e seu desembarque por estas paragens, acabando por instaurar um novo quadro completamente distinto do que tivemos por décadas. Foi neste brevíssimo novo contexto geopolítico aqui descrito que se assistiu ao relançamento do Mercosul, em especial “para além do econômico”, como frequentemente destacado pelos novos líderes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner. Mas antes de avançarmos, é importante frisar que tal retórica teve imensas dificuldades práticas, dadas as diferentes percepções acerca da construção do Mercosul, com foco no campo econômico e comercial ou no campo político e social.

Ainda que o ponto alto ao longo do seu segundo decênio de existência no tocante a segurança regional tenha sido a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o Mercosul – inclusive na sua forma ampliada com Estados associados – lançou as bases para entendimentos prévios que desaguardariam na pactuação de uma nova estrutura institucional em dezembro de 2008.⁸ Assim, em 2002 era aprovada a Declaração da América do Sul como Zona de Paz e Cooperação, que proibia a ameaça ou o uso de força entre os países da região, bem como o armazenamento, desenvolvimento, fabricação, posse, emprego, experimento e utilização de armas de destruição em massa, entre outros pontos. Em 2003, eram inauguradas as Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul. Em 2005, era assinado o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa, contemplando Brasil e Argentina, e pelo qual o vizinho platino e o Chile acertavam definitivamente 23 pontos de questões fronteiriças pendentes e lançavam a Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”, entre outras iniciativas de fomento à confiança mútua.

O Brasil, potência regional com interesses globais, valer-se-ia da proposta do CDS – um dos doze conselhos no interior do bloco-multipropósito UNASUL – para instrumentalizar seus interesses no tocante à segurança regional. Na verdade, apesar de distintos, Mercosul e UNASUL não se contradizem necessariamente e, nessa direção, a instauração do último deslocou as questões de segurança de um âmbito sub-regional para uma dimensão ampliada, subcontinental. Do ponto de vista brasileiro, acelerar a conformação deste arranjo visava evitar ou frear: (1) o transbordamento

⁸ Nesse período, para além da cooperação Brasil-Argentina, que caminhava satisfatoriamente, tivemos iniciativas brasileiras de Acordos Bilaterais-Quadro com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Apenas Guiana e Suriname, inexpressivos militarmente, ficaram de fora.

das chamadas “novas ameaças” a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; (2) conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) movimentos autóctones que poderiam difundir um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) os ímpetus bolivarianos na região, sobretudo via Venezuela ou países integrantes da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA); (5) uma corrida armamentista na região (o que motivou a adoção crescente de medidas de confiança mútua); e (6) a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos EUA para o subcontinente. Por outro lado, o arranjo visava: (1) solidificar o Atlântico Sul como área de paz, livre de armas nucleares, e vital para a projeção de poder do Brasil, não se permitindo a presença de potências extrarregionais (como o Reino Unido na questão Malvinas/Falklands); (2) rearticular a Base Industrial de Defesa (BID) com a América do Sul enquanto espaço primeiro para a colocação de seus produtos; e (3) concretizar os objetivos estratégicos da política externa brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano (Fuccille, 2019).

Para além do grande interesse do Brasil, autor da iniciativa de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, idiosincrasias locais, regionais e extrarregionais parecem ter dado alento à concretização desse arranjo. Em um breve périplo pelo subcontinente percebemos que o CDS poderia vir a cumprir diferentes desígnios, com todos os países-membros tendo eventualmente algo a ganhar. Para a Argentina, interessava aglutinar novos atores ao pleito de que “as Ilhas Malvinas são argentinas”, com todos os desdobramentos que esta questão encerra. Para o Paraguai, acossado por problemas internos que culminaram no surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguaio (EPP), era

importante sensibilizar os vizinhos ante o novo problema. Para a Venezuela, ainda que aquém do modelo de aliança militar desejado pelo comandante Chávez, o CDS era visto como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA. Aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, interessava buscar garantias ante ações desestabilizadoras como a que se passou com e após o episódio de Angostura. Para a Colômbia, ainda que reticente a princípio e temendo o isolamento, o Conselho era a possibilidade de maior comprometimento e compreensão dos países vizinhos com o flagelo do conflito vivido internamente. Peru e Chile, por sua vez, com preparo e capacidade militar bastante distintos, buscavam reforçar a solução dos litígios por vias diplomáticas e eventualmente por meio de tribunais internacionais. Ao norte, Guiana e Suriname enxergavam uma possibilidade para aprofundar sua “sulamericanização” (em contraste com a histórica vocação caribenha). E, finalmente, com o CDS o Uruguai conseguia superar suas ressalvas a uma preocupante colaboração militar mercosulina entre Brasil e Argentina, que causava grande desconforto em Montevideú. Enfim, por diferentes leituras e compreensões, parecia que o CDS não seria o tipo de estrutura que tolheria ou dificultaria o exercício das soberanias nacionais na América do Sul, e os países concordavam quanto à oportunidade e à conveniência da iniciativa.

Nos seus anos iniciais, o CDS aparecia como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiossincrasias regionais/ideológicas entre a Comunidade Andina (CAN), o Mercosul, ou ainda a ALBA, importantes avanços vinham sendo registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, a ampliação das *Confidence Building Measures* (CBMs), a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) em Buenos Aires, a construção de uma metodologia comum de

medição dos gastos em defesa e um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros. Ademais, o conselho se apresentava como um mecanismo célere ante outros hemisféricos (Organização dos Estados Americanos, Junta Interamericana de Defesa etc.), trazendo suas digitais claramente e permitindo lançar luz sobre problemas de segurança invariavelmente complexos de uma ótica de quem os vivia. Todavia, desafios permaneciam, e a transição de um modelo tradicionalmente alicerçado na segurança coletiva para um de novo tipo, assentado na segurança cooperativa, seguia como desafio.⁹

No entanto, ainda que muitas tratativas tenham avançado no espaço sul-americano, isso não pode eclipsar as dificuldades que se seguiam no plano sub-regional, sendo o episódio da “crise das papeleras” entre Argentina e Uruguai o mais emblemático neste sentido. Naquela oportunidade, a crise terminou em arbitragem numa corte europeia, evidenciando as debilidades e vazios institucionais do Mercosul, incapaz de resolver um contencioso local.¹⁰

241

Na entrada da terceira década de existência do Mercosul, muitas iniciativas do CDS da UNASUL (recordando que neste momento a cooperação em segurança havia se deslocado do nível sub-regional para o regional) passavam a ganhar musculatura, estruturando uma

⁹ A ideia de “segurança coletiva” difundida por meio do sistema onusiano diz respeito a uma série de práticas institucionalizadas pelas quais os Estados-membros acordam, via tratado, reagir de forma coletiva a qualquer ato de agressão ou outra forma ilegal de recurso à força. Já a “segurança cooperativa” é mais comumente entendida – na ausência de um léxico universalmente aceito – como forma (vertebrada pela cooperação) pela qual se busca, precipuamente, criar condições de segurança alicerçadas na estabilidade da confiança mútua, na regulação da capacidade militar e na previsibilidade das ações dos atores envolvidos.

¹⁰ Por vezes chamado de “guerra das papeleras”, o episódio envolvendo o litígio sobre a construção de fábricas de pasta de celulose às margens do rio Uruguai foi o mais sério conflito diplomático envolvendo Buenos Aires e Montevideú nas últimas décadas. A solução, após a infrutífera mediação pelo Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, foi arbitrada pela Corte Internacional de Justiça de Haia.

cooperação vista com desconfiança por muitos atores, entre eles os militares brasileiros. Entre as críticas mais comuns, era comum ouvir de oficiais-generais, *off the record*, que se tratava de um projeto extravagante, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontrava correspondência na realidade. Resumidamente: uma política de governo, e não uma política de Estado, que não sobreviveria à alternância de poder. Apesar de tais considerações, é necessário analisar este período em dois lustros.

242 No primeiro deles, os avanços se seguiam, e o anúncio de criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) em Quito foi o zênite desse processo, com uma dimensão simbólica clara. Nessa linha, ainda que uma identidade estratégica comum sul-americana seguisse como promessa não concretizada, a não publicização de conceitos como “segurança multidimensional” nos documentos do órgão era um avanço importante. O que se percebia era um esforço em separar as políticas de defesa dos assuntos de segurança pública, mesmo que, grosso modo, o papel das Forças Armadas seguisse inalterado. Apropriadamente, temas complexos e que não devem ser afeitos à defesa nacional, como emprego dos militares na segurança pública, no combate ao narcotráfico e em outras tarefas de polícia, vinham ficando de fora das atribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano, em que pese este não explicitar *defesa contra quem* ou o quê.

Já o segundo lustro (correspondente, aproximadamente, ao período de 2016 a 2020) merece mais atenção pelas ações desestruturantes que se seguiram. Tanto o presidente Maurício Macri, desde sua posse em dezembro de 2015, quanto o presidente Michel Temer, empossado em maio de 2016, vinham falando em relançar suas políticas externas em novas bases, o que afetava diretamente as possibilidades e expectativas com respeito à cooperação em segurança e defesa, tendo em vista se tratar dos presidentes dos dois maiores países do subcontinente. Sem presidência

pro tempore e sem secretário-geral nos últimos anos, o esvaziamento institucional da UNASUL – além dos vários países que já denunciaram seu Tratado Constitutivo – pode ser ilustrado em razão de os últimos planos de ação do CDS publicizados terem sido os de 2015, 2016 e 2017.¹¹ Vale recordar que, sob os governos petistas, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o CDS se conectavam à política exterior do país. Tanto o documento como o órgão regional de defesa se ligavam à busca brasileira por alargar a articulação sul-americana e incorporar a região na discussão interna em torno dos planos de desenvolvimento nacional do Brasil, a despeito dos resultados estarem distantes do inicialmente delineado.

Com a disruptiva eleição de Jair Bolsonaro, desde 2019 temos visto um forte alinhamento com os EUA e total abandono e desmonte de iniciativas regionais como o Mercosul e a UNASUL. No início do segundo semestre de 2020, o Brasil era designado aliado preferencial extra-OTAN pela grande potência do Norte, e o Palácio do Planalto anunciava a novidade com regozijo, tendo no semestre anterior formalizado sua saída da UNASUL e aderido ao Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL). Pelo lado argentino, se na primeira década deste século nosso vizinho se valia do México e da Venezuela, tentando balancear possíveis aspirações hegemônicas do gigante verde-amarelo, hoje é a forte presença da segunda economia do planeta que tem deslocado a importância e relevo crescente que o Brasil havia ganho nos últimos anos (esta parceria na imprensa platense já é designada pelo neologismo “ArgenChina”).

243

¹¹ Os planos de ação normalmente eram lançados no fim de cada ano, para ter validade no exercício seguinte, mas desde 2017 não são mais publicados. Ou seja, há mais de quatro anos o CDS vem, na prática, sendo sistematicamente “desidratado”. É importante também frisar que nos anos finais de atuação do CDS assistia-se a uma crescente militarização da participação governamental em diferentes âmbitos e estruturas, o que aponta para o problema histórico do débil (quando não ausente) controle civil democrático sobre os membros da caserna.

Somam-se a esse quadro nada auspicioso as abertas hostilidades do mandatário brasileiro e sua equipe com nosso principal vizinho, as declarações pejorativas acerca do Mercosul e o fato de o primeiro contato com Alberto Fernández, presidente da Argentina, ter tardado um ano (algo inédito desde a redemocratização de ambos os países na década de 1980, denotando o atual baixo nível das relações bilaterais). Na prática, o Brasil tem atuado como um ator desestabilizador na região e, em virtude de seu comportamento, a primazia por protagonismo tem mantido acesa a chama de rivais velados entre Brasil e Argentina, ainda que não antagonistas, como no passado. Embora a estabilidade e a segurança no plano mercosulino estejam melhores que nos primórdios do bloco, estamos bastante distantes dos avanços que tivemos há não muito tempo atrás.

Considerações finais

244

Ao apresentar o desenvolvimento das agendas de proteção democrática e segurança regional ao longo dos trinta anos de existência do Mercosul, este artigo buscou destacar – em oposição à literatura tradicional, que vem destacando a noção de regionalismo aberto – que o bloco, desde sua fundação, sempre se apresentou como iniciativa que busca ir além da agenda de liberalização comercial. O trabalho apresentou um debate triangular entre o processo de integração do Mercosul, a defesa da democracia e a estabilidade regional. A hipótese sustentada é a de que o processo de integração regional do Mercosul, além de levar à liberalização comercial, favoreceu a manutenção do sistema democrático nos países-membros, contribuindo para a estabilidade regional e a redução de rivalidades regionais.

Inicialmente, o artigo realizou uma discussão teórica que sustenta a sinergia entre as duas esferas, integração e democracia. Para os teóricos explorados, o sistema democrático seria o mais adequado para garantir a evolução do

processo regional, visto que esse engloba interesses e valores de toda a sociedade envolvida. A participação dos diferentes segmentos que constituem uma sociedade é fundamental para o desenvolvimento de um processo amplo, abrangente e aprofundado em suas etapas.

Por um lado, os documentos fundacionais do bloco já apresentavam a democracia como pré-condição para a integração do Mercosul, aspecto reforçado ao longo dos anos pelos sucessivos compromissos assinados pelos Estados-membros e associados (Protocolos de Ushuaia I e II). Ademais, em momentos de instabilidade democrática regional, os países do Mercosul reafirmaram sua preocupação com a democracia na região ao rejeitar tentativas de afastamentos inconstitucionais como os observados no Paraguai. Em 1998, perante a tentativa de golpe político, o próprio Paraguai valeu-se do Protocolo de Ushuaia, que garante a cláusula democrática no Mercosul para garantir a estabilidade doméstica. O documento determina o regime democrático como condição para permanência no bloco mercosulino. Portanto, nesse caso, o processo de integração regional foi fundamental para a manutenção da democracia no Estado paraguaio.

Mais recentemente, a deterioração da democracia na Venezuela levou os demais países do bloco a novamente suspender um Estado-membro ao acionar a cláusula democrática, o que infelizmente não gerou, até o momento, o retorno da democracia ao país. Além disso, a instabilidade política gerada pelo processo de impeachment sofrido por Dilma Rousseff no Brasil evidenciaram os limites do Mercosul na agenda de proteção democrática quando a estabilidade política do maior país do bloco é posta em xeque.

Por outro lado, com a desapareção prática da UNASUL, voltamos ao *status quo ante* do Mercosul, quando questões de segurança e defesa sequer eram pautadas. Todavia, apesar das fragilidades estruturais, os claudicantes avanços do

Mercosul permitiram seu transbordamento para outras áreas. Finalmente, vale frisar que não só a estabilidade é colocada em xeque a partir de atitudes inamistosas gratuitas, mas também a segurança regional pouco avança (por vezes até mesmo retrocedendo) quando o Brasil, a despeito de seu tamanho e peso, prefere bilateralizar as relações na ampla área de segurança para não ver eventualmente diluída sua influência num processo em que seu peso formal seria semelhante ao de outros atores. Concretamente, os resultados não permitem divisar que esta tenha sido a melhor nem a mais acertada opção.

Em suma, este trabalho buscou reforçar que o Mercosul, ao longo de seus trinta anos, sempre se apresentou como projeto de integração para além da agenda comercial, trazendo importantes contribuições nos campos da estabilização democrática e da segurança regional. Contudo, os desdobramentos políticos dos últimos anos mostram que as perspectivas para aprofundar a integração têm se reduzido em ambas as agendas, haja vista a recente instabilidade política no Brasil e na Venezuela, bem como a falta de diálogo diplomático entre os principais países do bloco, Argentina e Brasil. No entanto, apesar da ausência de um prognóstico otimista, existe a expectativa de que o Mercosul siga facilitando a cooperação na América do Sul e se mantenha como a principal iniciativa regional para seus Estados-membros.

Alexandre Fuccille

Professor da UNESP e do PPG em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Doutor em Ciência Política pela UNICAMP, com pós-doutorado em Ciência Política pela USP e pós-doutorado em Relações Internacionais pela Universidad Complutense de Madrid/UCM. Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), do Fórum Universitário Mercosul

(FoMerco) e do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

Bruno Theodoro Luciano

Pesquisador Jovem Talento no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Doutor em Ciência Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham, Reino Unido. Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Observatório de Regionalismo (ODR).

Regiane Nitsch Bressan

Professora Adjunta de Relações Internacionais na Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP. Doutora e Mestre em Integração da América Latina, Prolam/USP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Coordenadora do Observatório de Regionalismo (ODR). Membro da Rede REPRI, FOMERCO, Rede GRIDALE, Rede BLAC.

247

Bibliografia

- ATA para a integração brasileiro-argentina. 1986. Buenos Aires, 29 jul.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. 1995. A solução de divergências no Mercosul. *In: BASSO, Maristela (org.). Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. pp. 155-167.
- BERNAL-MEZA, Raúl. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 45, n. 1, p. 36-71, June 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3f6K4Zh>. Acesso em: 19 abr. 2021.
- BIATO, Marcel. 1999. O processo de paz Peru-Ecuador. *Parcerias Estratégicas*, n. 6, pp. 241-247.
- BREITTEGGER, Melina. 2018. Democracy promotion through regional organisations: a missed opportunity for South African and Brazilian leadership? *South African Journal of International Affairs*, v. 25, n. 2, pp. 219-238.
- BRESSAN, Regiane Nitsch. 2011. O desafio democrático para a integração latino-americana. Paper apresentado no 3º Encontro Nacional da

- Associação Brasileira de Relações Internacionais, São Paulo, 20 a 22 de julho. Disponível em: <https://bit.ly/39P0FIY>. Acesso em: 13 jan. 2021.
- DECLARAÇÃO do Secretário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), durante a 60ª Conferência Geral da AIEA. 2016. *Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares*, Rio de Janeiro, 29 ago. Disponível em: <https://bit.ly/3d1j4ur>. Acesso em: 8 abr. 2021.
- DEUTSCH, Karl W. 1968. The impact of communications upon international relations theory. In: SAID, Abdul (ed.). *Theory of international relations: the crisis of relevance*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. pp. 78-131.
- ETZIONI, Amitai. 1968. *The active society: a theory of societal and political processes*. New York: Free Press.
- FAJARDO, José Marcos Castellani. 2004. *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS.
- FERRES, Virginia Perez. 2004. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80. *Projeto História*, v. 29, n. 2, pp. 661-672.
- FLEMES, Daniel. 2005. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, pp. 217-231.
- FREIXO, Adriano de; RISTOFF, Taís. 2008. Democracia e integração regional: a experiência do Mercosul. *Agenda Social*, v. 2, n. 1, pp. 32-47.
- FUCCILLE, Alexandre. 2018. Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (org.). *Dicionário de segurança e defesa*. São Paulo: Editora Unesp; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. pp. 1005-1008.
- FUCCILLE, Alexandre. 2019. A vacilante atuação brasileira na integração regional: o (o) caso do Conselho de Defesa Sul-Americano. *Agenda Política*, v. 7, n. 1, pp. 62-85.
- GALTUNG, Johan. 1996. *Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization*. London: SAGE Publications.
- GOMEZ-MERA, Laura. 2005. Explaining Mercosur's survival: strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, v. 37, pp. 109-140.
- HAAS, Ernst B. 1963. El reto del regionalismo. In: HOFFMANN, Stanley H. (ed.). *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos. pp. 273-295.

- HIRST, Mónica. 1991. *Reflexiones para un análisis político del Mercosur*. Buenos Aires: Flacso.
- HIRST, Mónica. 1998. Security policies, democratization, and regional integration in the Southern Cone. In: DOMÍNGUEZ, J. I. (Ed.). *Security & democracy: Latin America and the Caribbean in the post-Cold War era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh. pp. 102-118.
- HURRELL, Andrew. 1995. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, v. 17, n. 1, pp. 23-59.
- HURRELL, Andrew. 1998. Security in Latin America. *International Affairs*, v. 74, n. 3, pp. 529-546.
- ITAMARATY. 2016. *Aprovação da “Declaração Relativa ao Funcionamento do Mercosul e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela”*. Disponível em: <https://bit.ly/3fNIKMT>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- JATOBÁ, Daniel; LUCIANO, Bruno Theodoro. 2018. The deposition of Paraguayan president Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations. *Brazilian Political Science Review*, v. 12, n. 1.
- KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. 1989. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company.
- KLAVEREN, Alberto van. 1997. *América Latina en el mundo*. Santiago: Los Andes.
- MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. (ed.). 2015. *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- MERCOSUL. 2017. *Decisão sobre a suspensão da Venezuela no Mercosul*. Disponível em: <https://bit.ly/2R4Uj87>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- MERCOSUR. 1992. Comunicado de Las Leñas, 27 de junio de 1992. *Revista de Relaciones Internacionales*, n. 3, p. 1.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. 1987. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? *Lua Nova*, v. 3, n. 3, pp. 20-23.
- MOLEIRO, Alonso. 2020. Constituinte do Chavismo encerrará suas funções em dezembro. *El País*, 19 ago. Disponível em: <https://bit.ly/3rT5BJz>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- O'DONNELL, Guillermo Alberto. 1991. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, v. 31, pp. 25-40.
- PALESTINI, Stefano. 2020. Regional organizations and the politics of sanctions against undemocratic behaviour in the Americas. *International Political Science Review*, pp. 1-15.

- PIZARRO, Roberto. 1995. Renovación y dinamismo de la integración latinoamericana en los años noventa. *Estudios Internacionales*, ano 28, n. 110.
- PHILLIPS, Nicola. 2004. *The Southern Cone model: the political economy of regional capitalist development in Latin America*. London; New York: Routledge.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; LUCIANO, Bruno Theodoro. 2020. Regionalism in the Global South: Mercosur and ECOWAS in trade and democracy protection. *Third World Quarterly*, v. 41, n. 9, pp. 1498-1517.
- ROSENTHAL, Gert K. 1991. Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 133.
- RUDZIT, Gunther. 2003. *Segurança nacional e segurança cooperativa no contexto brasileiro contemporâneo de defesa*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. 2003. O lugar do Brasil na política externa da Argentina: a visão do outro. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 65, pp. 71-90.
- SAHA, Suranjit Kumar. 2000. Mercosul, competitividade e globalização. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. *O Mercosul no limiar do Século XXI*. São Paulo: Cortez.
- SEITENFUS, Ricardo A. S. (org.). 1987. *Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- VAN DER VLEUTEN; Anna; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. 2010. Explaining the enforcement of democracy by regional organizations: comparing EU, Mercosur and SADC. *Journal of Common Market Studies*, v. 48. n. 3, pp. 737-758.
- VAZ, Alcides Costa. 2002. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. 2000. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (org.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez. pp. 183-228.



PARADIGMS, INSTITUTIONAL CHANGES AND POLICY DISMANTLING IN THE MERCOSUR SPECIALIZED MEETING OF FAMILY FARMING

Catia Grisa^a

^a Doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ), professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regional e Desenvolvimento (PGDREDES), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

Orcid: 0000-0001-6685-4875

Paulo Andre Niederle^b

^b Doutor em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ). Professor nos Programas de Pós-Graduação de Sociologia (PPGS) e em Desenvolvimento Rural (PGDR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: pauloniederle@gmail.com

Orcid: 0000-0002-7566-5467

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-251282/112>

Introduction

The creation of the Specialized Meeting on Family Farming (Reaf) in 2004 marked a significant change in the way the Southern Common Market (the Mercosur trade bloc) regarded family farming, a social and economic category hitherto ignored by most governments as they generally disregard the agriculture and diversity of rural groups (Ramos, 2019; Niederle, 2015; Ramos et al., 2014). Such a posture legitimized public policies that were created almost exclusively for large-scale, technologically intensive farms that are fundamentally oriented towards international commodity trading (Pont, 2018, p. 57). Reaf's political

recognition of family farming compelled the trade bloc's member countries to create institutions, including ministries, secretariats, departments, and a broad variety of public policy instruments, to serve this sector.

As most of the national family farming policies, Reaf institutionalization benefited of the opportunity window opened by the Pink Tide in Latin America, as it was called the rise to power of left or center-left coalitions (Panizza, 2006). Mostly governed by center-right governments in the previous quarter century, countries began to follow new policy paradigms that, although divergent in terms of their methods and the extent of their reforms, brought the state back into power. Progressives, post-neoliberals, developmental neoliberals, and social developmentalists represented some of the attempts to define these policy paradigms (Saad-Filho, 2019; Balestro and Monteiro, 2019; Silva, 2018; Wolford and French, 2016; Bresser- Pereira and Theuer, 2012). However, following the recent conservative and liberal turn in Mercosur' countries, since 2016 Reaf has been undergoing several political and institutional changes that have clearly reduced its contribution to the formulation and improvement of public policies, directly impacting the social reproduction of family farmers in the region.

Considering this scenario, this paper has two interconnect objectives. First, it seeks to analyze the recent Reaf's dismantling, addressing the elements that interfere in this process and their repercussions for Reaf's political and institutional dynamics. Second, it intends to add other elements as explanatory variables into the policy dismantling approach (Jordan, Bauer and Green-Pedersen, 2013; Bauer and Knill, 2012). In accordance with the historical institutionalism, this approach emphasizes institutions and political interests as explanatory elements for a particular type of institutional change: the dismantling of public policies. Despite their contributions, this article argues about the

need to include policy paradigms as explanatory variables, considering their importance in defining the role of the State both in the economy and in the society. To meet this second objective – which will contribute to the realization of the first –, our article proposes a dialogue between historical institutionalism (Evans, Rueschemeyer and Skocpol, 1985; Mahoney and Thelen, 2010), the approach of policy dismantling (Jordan, Bauer and Green-Pedersen, 2013; Bauer and Knill, 2012), and public policy paradigms (Hogan and Howlett, 2015; Hall, 1993; 2013; Carson, Burns and Calvo, 2009; Béland, 2007).

For this analysis, we relied on our research of documents, notes from Reaf's regional and national meetings since 2014, and interviews with government and family farming organizations conducted between 2014 and May 2020. After this introduction, the article is organized into four more sections. The next presents the theoretical and conceptual elements that guide the analysis. The third briefly recounts the building and strengthening of Reaf, and the fourth examines the elements that shaped the dismantling phase. The final section resumes the approaches to sum up the changes to Reaf.

253

Institutional changes and dismantling public policies

One of the prevailing interpretations of institutional change in the 1990s and early 2000s emphasized the role of critical moments that are usually caused by events external to the policy dynamics, such as catastrophes, elections, and economic crises, and that are followed by periods of institutional reproduction (Capoccia, 2015; Mahoney and Thelen, 2010; Mahoney, 2001; Pierson, 2000). From this perspective, political choices made at critical moments lead to the formation of institutions that tend to persist and cannot be easily transformed due to path dependence. Several factors contribute to self-reinforcing public policies, such

as the opportunities missed after critical moments have passed and decision making is concluded; how expectations are managed after critical moments; the benefits that arise from learning and coordination; the presence of powerful or influential actors that benefit from the *status quo*; and the economic and political costs of changing institutional trajectory, which are irrevocable in certain cases (Mahoney, 2001; Pierson, 2000). Such elements contribute to positive feedback that entrenches public policy, or as Pierson (2000) put it, “the probability of more steps in the same direction increases with each step taken”.

254

However, this interpretation that emphasizes path dependence and critical moments of rupture can obscure the gradual changes along the way, the origins of which may be endogenous to the dynamics of public policies and have cumulative effects, sometimes quite different from those initially expected (Mahoney and Thelen, 2010; Streeck and Thelen, 2005). Mahoney and Thelen (2010) suggest that the dynamics of stability and self-reinforcement are not inevitable and the recurrence of gradual changes depends on: i) the tensions caused by institutions in their uneven distribution of resources; and ii) ambiguous and subjective interpretations and implementation of the rules. Regarding the first, the authors point out that the actors, each with their unique endowment of resources, are motivated to defend established institutions, to bring about changes in them, or even to pursue the creation of new institutions and public policies. In this game, it is important to consider the veto power certain players hold over emerging conditions, whether by institutional or extra-institutional means. The broader institutional context also offers veto opportunities, together with events either endogenous or exogenous to public policy that affect the distribution of power and the influence of coalitions and pressure groups. Regarding the second point, Mahoney and Thelen (2010) suggest

that actors with divergent interests use their creativity and agency to exploit institutional ambiguities and discretion. Depending on how these changes are interpreted and implemented, they can affect resource allocation and expected outcomes. Therefore, according to Mahoney and Thelen (2010), institutional ambiguities, political context (power relations and veto opportunities) and actors' capacity for agency, can contribute to the creation of new institutions just as much as reinforcing the existing rules.

The authors cite four types of institutional change that can be observed here: Displacement, Conversion, Layering, and Drift. Displacement refers to changes that lead to the replacement of existing rules with new ones. These reformed institutions (usually promoted by actors in the process of gaining power) begin competing with the older institutions and, if they cannot resist, they newer will prevail. In the processes of Conversion, the institutions remain, but interpreted in a new way or oriented in a new direction. Here, the actors strategically maintain the institutions, exploit their ambiguities and their discretionary power and reorient them for new and different purposes and objectives. Layering regards the addition of new rules that gradually change the way the existing rules had structured institutional procedures. Finally, Drift occurs when the rules remain intact, but their effects and impacts are altered due to changes in external conditions. Here, actors exploit their discretion, strategically choosing to not act or to adjust institutions and policies in the face of changing contexts.

These four types of institutional change can lead either to the strengthening (Falleti, 2010) or to the dismantling of public policies (Onoma, 2010). This means some types of gradual change can be triggered in opposite directions, and, due to this ambiguity, Bauer and Knill (2012) propose analytical insights into a specific type of institutional change: dismantling. For the authors, this process refers to

“a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or reduces their intensity,” (Bauer and Knill, 2012, p. 35).

According to Bauer and Knill (2012), four ideal types of dismantling strategies can be set in motion depending on the interests of policymakers, the interests and resources of other actors (most notably those who oppose the process), and institutional opportunities and constraints: (1) in Dismantling by Default, in the face of high political costs and/or strong institutional constraints, policymakers deliberately omit or reduce public policy opportunities without signaling their elimination or suspension; (2) in Dismantling by Arena-Shifting, policymakers move discussions to other spaces or transfer public policy responsibility to another sector or echelon to weaken it or decrease its intensity, without causing visibility or high political costs; (3) in Dismantling by Symbolic Action, policymakers publicly declare their intention to dismantle, but no action is observed due to institutional constraints or uncertainties regarding the possible benefits of such action; (4) and, finally, in Active Dismantling, policymakers act plainly and vigorously to dismantle public policy responding or aiming at expanding its political support, in the absence of institutional constraints (Bauer and Knill, 2012).

256

To analyze dismantling, Bauer and Knill (2012) focus on the interests and strategic actions of policymakers, which take advantage of institutional and political opportunities and constraints to reposition themselves in the political field. They also emphasize the crucial role of external shocks such as abrupt economic crisis and technological changes, or unexpected events that can modify the way actors operate in national systems. Accordingly, in every situation, whether it affords an opportunity to dismantle or

to constrain dismantling, the presence of strategic political actors is essential for developing institutional changes.

However, this focus on how policymakers calculate costs and benefits generated by their political decisions seems to be insufficient to explain institutional change. This is the reason why we propose a dialogue with the cognitive approach on public policy and, particularly, with the concept of “policy paradigm” (Hogan and Howlett, 2015; Hall, 1993, 2013; Carson, Burns and Calvo, 2009). For Hall (1993), policymakers operate based on ideas and norms that guide their interpretations about the nature and configuration of public problems, and thus influencing the definition of goals together with the types of public policy instruments that will be used to achieve them. In the words of Carson, Burns and Calvo (2009, p. 17),

policy paradigm conditions choices and frames potential opportunities by shaping the conceptual parameters – the boundaries of what is thinkable, possible, or acceptable, and it endows certain courses of action with meaning. [...] A policy paradigm enables actors to interpret events and their causes, invests certain actors with credibility and authority, suggests what the various rights and responsibilities of actors should be, and guides action.

257

The paradigm becomes the prism through which policymakers regard the state and the market, and it determines their action in these areas and interaction with others actors. For instance, varied interpretations of the roles of the state in regulating economic relations configure a variety of policy paradigms, which are often identified with terms such as Keynesian, neo-liberal, neo-developmental, etc. Paradigms based on defending the state’s purview, on preserving rights, and on strengthening the welfare state tend to reinforce or create policies along these lines, whereas liberal paradigms

tend to minimize or reduce the scope of public policies. Once established in political and institutional spaces, the paradigm maintains legitimate influence as it manages to preserve power relations in its favor and act to solve public problems (Surel, 1995). In anomalous conditions and shifts in power relations, the existing paradigm is replaced with new interpretations and political orientations (Surel, 1995). Thus, “a paradigm shift or changes in economic and social assumptions can help explain the nature and direction of change in public policy,” (Béland, 2007, p. 23).

258

Although virtually ignored by historical institutionalism and by the literature on political dismantling, ideas and paradigms are important variables in the dynamics of public policies (Baumgartner, 2014). According to Béland (2007), political interests are constructed by ideational processes related to paradigms and, while these are influenced by political institutions, they also draw on institutional changes. Based on this idea, we constructed an analytical framework that associates interests and strategies with political ideas and paradigms in a specific political context. To some extent, this arrangement dialogues with the proposition of Palier and Surel (2005) in comprehending the plurality of dimensions and the diversity of causal factors. Institutions, ideas, and interests, along with the actors that created them, have been privileged figures in the political and social sciences and in public policy analysis for several decades (Palier and Surel, 2005). Instead of emphasizing the weight of these elements separately (as each approach had been proposing), we analyzed their interrelationships to understand the policy dismantling.

The critical moment, new paradigms and a new institutional trajectory for family farming in Mercosur

In Mercosur countries, several political changes began with the election of presidents Luis Inácio Lula da Silva in

Brazil in 2002, Néstor Carlos Kirchner in Argentina in 2003, Tabaré Vázquez in Uruguay in 2004, and Fernando Lugo in Paraguay in 2008. These elections shifted power relations among existing national coalitions and began new trajectories based on new political ideas and paradigms, which put their states back on paths towards development. In contrast to the Washington Consensus, some authors identify this turn of the Brazilian leadership as the Brasília Consensus, whose bases were the promotion of macroeconomic stability, raising the minimum wage, income transfer programs and social inclusion policies.

In this new political context and with new policy paradigm, the Mercosur itself was reconsidered (Faria, 2012; Mello, 2011). As Marin (2011, p. 8) points out, the Mercosur was created in an “era marked by the Washington Consensus, during which the governments of the region sought to enter the international market by the elimination of trade barriers and the liberalization of investment flows.” However, after the political changes in the 2000s, it became, “a space for broad-spectrum political and economic articulation, with the objective of building channels of cooperation between South American countries.” Vázquez (2018) notes that for a decade the bloc was regarded as a space for governance as it sought to create developmental policies, strengthen democracies, and expand rights and public participation. “The bloc incorporated new public policy agendas and confronted social issues that had until then been excluded” (Vázquez, 2018, p. 126).

In this context, political decisions to strengthen family farming were made, which was one of the sectors, along with large-scale agriculture to a lesser degree, most affected by the creation of Mercosur (1991). The integration and liberalization of markets exposed family farmers to discriminatory conditions by putting them in competition with larger producers that benefited from economies of scale,

access to technology, lower production costs and ease of market access (Niederle, 2016; Romano, 1996). Seeking a response, family farming coalitions started acting to gain visibility and access to political and institutional spaces (Grisa, Schneider and 2015; Lattuada, Nogueira and Urcola, 2015; Vassallo, 2010; Riquelme, 2003). At the regional level, this found expression primarily in the creation of the Mercosur Confederation of Family Farmer Organizations (Coprofam), in 1994. This managed to bring together unions from several countries around a common objective: the recognition that, despite their differences in agricultural production, scale and other aspects, they could demand better treatment from their governments by working together under the family farming identity.

260

Despite being only a marginal actor in Mercosur, within Working Subgroup 8 (SGT 8) Coprofam managed to draw attention to the influence the regional integration had had on family farming. However, the trade bloc predominantly served the interests of large agribusiness and, despite increasing vulnerability and economic hardships in rural areas, governments paid little attention to family farmers. This is the reason why, in 2003, Coprofam drafted a letter that was presented by the Brazilian government to the Common Market Council demanding the creation of a special group (Coprofam, 2003). Taking advantage of institutional loopholes regarding this issue in SGT 8 and the existence of specialized meetings, Coprofam began to advocate for institutional change. In this political moment, when governments were adopting new paradigms, these demands produced change by way of Layering (Mahoney and Thelen, 2010) that resulted in the creation of a specialized meeting.¹

¹ Mercosur has 11 Specialized Meetings in its institutional structure, one of which is Family Agriculture. These meetings are specific forums articulated around a theme such as science and technology, cooperativism, communication, etc., and they seek to draft recommendations and proposals for the Common Market Group.

Reaf gained acceptance from the SGT 8 and from agribusiness organizations with the understanding that its creation would not interfere with discussions related to commercial issues. At that time, growth in demand and increase in commodity prices in international markets, combined with public investments in both large- and small-scale agriculture, generated a sort of win-win dynamic. Indeed, the recognition and growing support for family farming was accompanied by an equally vigorous growth in agribusiness, which, whenever appropriate, also sought to integrate the more capitalized and specialized family establishments into their productive sectors.

The creation of Reaf also reflected a change in Mercosur's governance, especially regarding the increased participation of social movements. According to Pont (2018, p. 57), Reaf has become "one of the most dynamic spaces in Mercosur, and a model in terms of its work methodology and scope of public participation." Within a multilateral forum marked by numerous rules and formalities, Reaf has managed to establish itself as an innovative space for political dialogue between government and civil society representatives. This innovation is primarily attributed to the dynamics of the regional sessions that guaranteed meetings would be held between representatives of family farming and peasants' organizations just before the official opening of the regional plenary sessions. At these meetings, positions and demands are drafted that then guide dialogues with governments in the creation of normative and policies.

As a consultative body, Reaf proposes recommendations and resolutions to the Common Market Group, which deliberates policies for the economic bloc. Among the proposals received over the years are a resolution for identifying and registering family farms; guidelines for gender equality in public policy; recommendations for the promotion of rural education policy; the creation of Family Farming Official

Seals; the promotion of policies for rural youth; and increasing support for technical assistance and rural extension programs (Reaf, 2014). The role of Reaf in effecting public policies and regulations directly in the member countries is also noteworthy, including changes to public procurement legislation for the purchase of family farming products, national regulations for land use by foreigners, and programs focused on rural women and youth (Grisa and Niederle, 2018; 2019; Niederle, 2015; Reaf, 2014).

Several studies have examined the various cycles and phases of Reaf's endeavors (Niederle, 2015; Ramos et al., 2014). They demonstrate that, in the first cycle² (2004-2006) the efforts were focused on identifying issues and building trust between state and non-state actors that were not used to work together. Based on this, in the second and third cycles (2006-2010), guidelines for national policy were produced and the first recommendations for Mercosur were made. Then, between the third and fourth cycles, progress was made on Reaf's own organizational structure, which led to the formation of the Technical Secretariat and the creation of the Family Agriculture Fund (FAF). The fourth and fifth cycles (2010-2014) saw advances in the formulation of public policies such as family farming registries and public procurement tools. In the assessment of an interviewee, "The third phase began, when we were able, with FAF, to have an even greater capacity for autonomy and when, in fact, this political dialogue started to show results in the member countries. Reaf, the issue of family farming and the creation of policies for family farming, has become permanent," (Interview 6, 2015). The creation of FAF marked an important moment for Reaf, ensuring that it would become

262

² A cycle is defined as the period necessary to complete the presidential terms of all Mercosur member countries.

institutionally more stable, establish a technical staff, and include broad social movements in political debates.

In its first years, before receiving funding from Mercosur, Reaf relied on the financial support of the International Fund for Agricultural Development (IFAD/Mercosur) to carry out its plans, guarantee the participation of family farming organizations in regional meetings and to set up a Technical Secretariat. This organization played an important role in mediating dialogues between governments and social organizations; enforcing compliance with the calendar of regional meetings, national sessions and special sessions; preparing technical documents and drafting regulations and decisions adopted by the Common Market Group; and disseminating proposals, demands and situation reports regarding family farming in the region (Ramos et al., 2014). As one interviewee said, “The Reaf Technical Secretariat plays a key role because it coordinates all the different *pro tempore* presidencies, and manages to set a continuous tone for Reaf,” (Interview 10, 2015).

263

However, it soon became evident that, without specific resources, Reaf’s public participation and operating dynamics could be compromised. After negotiating with the bloc’s governments, in 2008 the Common Market Council created FAF with the, “objective of financing programs and projects to encourage Mercosur family farming and facilitating the broad participation of social actors in activities related to the issue” (Mercosur, 2008). After being debated and approved in member country legislatures, FAF was implemented in 2013 for a period of five years based on fixed contributions: 70% from Brazil, 27% from Argentina, 2% from Uruguay, and 1% from Paraguay. As stipulated in Resolution No. 06/2009, “after this deadline, the member states will evaluate the alternatives for its continuity” (Brasil, 2012, own translation).

Seizing the opportunity created by the International Year of Family Farming in 2014, Reaf embarked the next year on a new phase, according to interviewees. As one said, “2014 to 2016, I think it was a moment of maturity, of seeing what to do with what had been built, of taking the next steps, of striving to be more, of having more practical results,” (Interview 21, April 2020). In addition to expanding its activities in the creation of regional policies and intra-bloc trade instruments that support family farming, plans were being laid for actions on a broader scale such as, for example, the close cooperation that Reaf was establishing with the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) to examine land governance guidelines and public procurement (França and Marques, 2017). As one interviewee cited, “This is already an environment where Reaf is almost a global platform, because, from Reaf, we articulate and organize an intervention among multilateral organizations,” (Interview 6, 2015). Reaf was no longer being treated as just a public forum, but also as a platform for joint political action supporting family farming. However, what happened next was a new and critical moment that changed the organization’s path again, but towards dismantlement.

When the trajectory changes direction: institutional dismantling

In the second decade of the 21st century, Latin America’s political context changed. Several factors contributed to this process, such as the fall of international commodity prices; the reduction of foreign direct investment; the reduction in state interventions and the adoption of more orthodox economic measures (Ramos, 2019; Silva, 2018). Moreover, conservative groups reorganized themselves and gained more of a voice in the politics, the judiciary, the media, and religion, leading to similar changes in the presidencies of Paraguay (2012), Argentina (2015), Brazil (2016) and

Uruguay (2019). Although characterized in a variety of ways such as neoliberal, conservative neoliberal, extreme right populism, authoritarian populism, among others (Couto, 2020; Balestro and Monteiro, 2019; Andrade, 2019; Tavares dos Santos and Barreira, 2018), these policy paradigms guided fiscal adjustment policies to reassure and support powerful economic actors; they defended the resumption of economic growth and business competitiveness by the way of the state acting to maintain economic stability; they made labor standards and regulations more flexible in favor of competition; they repositioned the market in place of the state as the engine of development; and they reinforced conservative values.

The new policy paradigms also changed how sectors of society (and particularly certain social groups) would be interpreted (Muller, 2015), and changed the power relations. If, in the first decade of the 2000s, there were advances in the political and institutional recognition of rural diversity in Mercosur and the need for specific policies for family farming, these changes reverted to a monolithic view of the rural and, with this, forced the dismantling of public policies that had been elaborated to support diverse social groups. These policy paradigms changed the interpretation of the role and contribution of family farming to national food production and development (Ramos, 2019; Patrouilleau, Taraborrelli and Alonso, 2018; Grisa, 2018). In the words of one interviewee, “we had the Argentine government, which had many significant changes [referring to the Kirchner governments], then with Macri the history of family farming took another path. Moreover, at the same time, political changes in Brazil. Therefore, these two countries were fundamental... [for family farming and for Reaf]” (Interview 20, March 2020).

To illustrate these changes, we cite the cases of Brazil and Argentina, the main contributors to FAF. In 2016,

The Brazilian Ministry of Agrarian Development (MDA) was discontinued. This organ had been the main advocate for small-scale agriculture, and it was replaced by the Special Secretariat for Family Agriculture and Agrarian Development (SEAD). Initially, this was linked to the General Secretariat of the Presidency of the Republic (2016) which maintained this dual aspect, albeit in significantly reduced symbolic and political terms. SEAD and its functions were ultimately incorporated into the Ministry of Agriculture, Livestock, and Supply (Mapa) under the title Secretariat of Family Agriculture and Cooperatives (2019). Besides the reduction of institutional support for family farming, various budgetary and normative instruments, together with spaces for social participation, were dismantled (Sabourin, Craviotti and Milhorange, 2020; Niederle et al. 2019; Grisa, 2018). Given this scenario, there was also an effort to restore the image of a single agriculture. Launching the 2019-2020 Agricultural and Livestock Plan, the first unified plan since 2003, when two Plans were introduced, which accounted for the duality of the Brazilian countryside, Mapa's Minister stressed that, "This is the first time, after a long time, that we have launched a single Agricultural and Livestock Plan. This fact deserves to be shown: we finally have just one quality agricultural system supplying Brazil and the world" (Com, 2019). Besides the repercussions in Brazil, such changes affected Mercosur. The message was quite clear: the country that had led the charge for the political and institutional recognition for family farming and the dissemination of associated public policies in the region was moving in another direction (Sabourin; Grisa, 2018).

At the beginning of Macri's liberal government in 2015, Argentina's Ministry of Agriculture, Livestock, Fisheries and Food was transformed into the Ministry of Agroindustry, and, consequently, family farming became the responsibility of the Secretariat for Family Agriculture

and Territorial Development. For Sabourin, Craviotti and Milhorce (2020), Jara et al., (2019), and Vigil (2019), such changes reduced the political heft of agriculture and, more specifically, family farming, which, in turn, halted actions, reduced human and financial resources, and disrupted spaces for social participation. Argentina had established Law No. 27.118/2014 while still influenced by the previous policy paradigm, declaring, “family, peasant and indigenous agriculture to be in the public interest for its contribution to the food security and sovereignty of the people, for practicing and promoting life and production systems that preserve biodiversity and sustainable processes of productive transformation,” (Argentina, 2015). However, this law was not regulated, and normative instruments and budgets for its implementation were never established (Vigil, 2019).

The paradigmatic changes concerning the treatment of family farming in the countries have affected Reaf itself. According to interviewees, until 2014-2015, there had been an intense involvement on the part of authorities such as Ministers, Vice-Ministers, and policymakers. “Technical staff were really involved, and the coordinators, servers, and manager, always valued Reaf. The space was considered super-relevant, always a priority for everyone,” (Interview 21, April 2020). However, from 2015-2016 onwards, the official delegations had their ability to represent their interests diminished, and, therefore, their capacity to commit to and influence political decisions (Ramos, 2019). “In recent years, some countries have ceased to include top-level authorities in their official delegations, what happened until 2014-2015. Ministers and Vice-Ministers do not participate frequently, and this is an element that limits the possibilities for Reaf to work in each country,” (Interview 25, April 2020). Moreover, another interviewee commented that,

267

In 2018, we began to lose the ability to maintain technical staff that we had had before and to lose the involvement of the most active managers. Then, I think we started a cycle, in which Reaf began to lose traction, and this extended to other countries ... you already had more difficulties in naming a focal point, let alone working, building, and showing up at Reaf with something built. (Interview 21, April 2020)

Another change concerns Reaf's financial sustainability. As mentioned, FAF was implemented in 2013 for five years. After this period, its operation was provisionally extended until the end of 2018 due to the availability of remaining resources (Mercosur, 2017). In 2017 and 2018, the renewal of FAF was on the agenda at regular Reaf's meetings, since this was a demand made by family farming organizations:

268

Reaf is going to conduct 15 years of shared work. As a result of this work, we have a set of recommendations that today are specific public policies assisting in the lives and work of thousands of family farmers. Therefore, we ask governments to renew their commitment to this space for dialogue by extending and providing the necessary resources to FAF for a new period, giving continuity to the work of Reaf, strengthening the regional sessions, the national sessions, allowing the organizations to provide qualified proposals for shared, equitable, and transparent work, and ensuring the effective presence of young people and women. We have made a lot of progress, but we have a lot to do. Therefore, we urge the governments not to compromise policies for the development of peasant and indigenous family agriculture and the reduction of poverty in the countryside in this moment of reducing public spending. (Reaf, 2018)

However, these requests encountered a political context hindered their return to the public agenda (Kingdon, 1984). As one interviewee reported,

I think it was already late when [the notion occurred to us], ‘well, FAF is going to end, we need to change, we need to see legislation,’ and there was no longer any chance of any changes. It was the end of the Temer government, the end of Argentina’s term, and there was no possibility of having any movement to approve it, there was no space for approving this in parliaments, in countries’ congresses. [...] When the FAF extension ended, it was a difficult, delicate situation ... the Temer government was very difficult because the only organization in Brazil that could do this [request the continuance of Reaf] was SEAD, which was in the Casa Civil (State Department), and which no longer had the power that it previously did ... so family farming affairs were no longer consolidated as they had been in previous governments. So, it was difficult for this reason, the political changes. (Interview 20, March 2020).

269

While the political context for family farming had changed, family farming organizations were also weakening and their need for reorganization was limiting their political and institutional resistance (Sabourin, Cravioti and Milhorange, 2020; Niederle et al., 2019). Besides, issues related to the turnover of civil society members at Reaf (Zimmermann, 2019), difficulties in understanding public management in the Common Market, asymmetries in access to information and knowledge (Ferreira, 2019), and options for “no dialogue” with opposing governments³ weakened their capacity for advocacy and resistance.

³ Disagreeing with the way in which some governments were established without democratic elections and equally with their political paradigms, several family farming organizations assumed repertoires of non-dialogue and confrontation, which, according evaluation of few interviewees, added weaknesses to Reaf.

Based on these testimonies, and with the approach of historical institutionalism, we could say that FAF's own institutional weaknesses contributed to its dismantling. By establishing a five-year term, making its continuity a condition of re-approval by the CMC and each country's parliament, the coalitions that built FAF in the first decade of the century left it vulnerable to changes in the political field. This illustrates its enormous weakness:

When FAF was created, we never thought about continuity. We just executed it, and we left the discussion of a renewal for the end of FAF and to other governments. This was an enormous weakness, even though FAF's charter said that once it was finished, its renewal could be discussed. We managed to extend it because we had the funds, but we were unable to renew it. I think this was the responsibility of the governments that had created it. It was a very short project, five years. By law, FAF should have lasted 10 years. It is very difficult for us to solidify policies under the changing governments of [South America's Southern Cone]. If you intended to change something... you would need more time. (Interview 22, April 2020)

270

Thus, despite the requests to continue FAF, most actors found it difficult to locate political support in Mercosur and among its member countries. As one interviewee said, "so, even though we heard the guy there, who was the coordinator from [country], saying: 'no, we want [to continue FAF], we think it's important', he never made any effort to move forward with this," (Interview 20, March 2020). In short, after the end of FAF, the hegemonic political actors chose not to renew it, producing gradual Drift-type changes (Mahoney and Thelen, 2010) or Dismantling by Default (Bauer and Knill, 2012), that is, they opted to avoid action

or to not make the institutional changes necessary to continue Reaf's work.

FAF's discontinuation had at least two other repercussions. One of them concerned the Technical Secretariat, which was also discontinued and thus compromised the registration and continuity of referrals, institutional memory, articulation between governments and social organizations, and continuing activities among of *pro tempore* presidencies that occurred every six months. In the words of an interviewee,

I think this [Technical Secretariat] is important because institutional memory and the memory of our work passes on. It makes life easier for governments and movements alike. In addition to the task of collecting, classifying, passing on information, maintaining the agenda, it is an almost pedagogical task, to explain, to call upon the leader, to speak, to fight against the leader, to resist the governmental agencies ... it is important to have a secretary to organize the government's agenda, and also the agenda that movements demand while trying to help arrange the timing for these issues to occur in. (Interview 22, April 2020)

271

Another aspect concerns the participation of the actors in Reaf's national and regional plenary sessions. Whereas the average number of participants in the regional plenaries remained between 160 and 190 from 2015 to 2018 (Zimmermann, 2018), the average decreased to around 110 in 2019, with the XXXI regional plenary having only 86 participants, the most represented governments. As mentioned, a part of FAF's resources was used to make the meetings feasible, mainly for the participation of civil society organizations. With the end of the financial support, the broader participation of organizations and actors that have difficulty

with self-financing was compromised. As an interviewee said, “when we don’t have FAF, we move to a much leaner format [in the regional sessions], resulting in an imbalance, because you cannot treat unequal people equally. After FAF disappearance, only those with money or political lobbies participate” (Interview 22, April 2020).

To reduce the effect of diminished participation, family farming organizations sought to strengthen their participation by the regional representation organization, Coprofam. Considering the weakened position of family farming and their space for dialogue, Coprofam sought to use its capacity for political influence to ensure the participation of representatives from its member organizations with its own resources and international partner organizations. As one interviewee reports,

272

In 2017, [Coprofam] regained a strong role. We tried to re-engage some leaders who were always very active and who had committed to remain and to take a strong position for the organizations in this dialogue space. We felt that it was under threat and that we needed to act vigorously ... We tried to focus on Reaf which was being threatened by Macri in Argentina, by Temer in Brazil and by changes in Paraguay. We tried in 2017, 2018, 2019. Coprofam tried to make an impact very cautiously and without the will it desired, without the political force, the expression, the desire it had before. Why? It wasn’t possible to approach this aggressively. You had to approach this very skillfully to negotiate with the Temer transitional government, then with Bolsonaro, with the changes in Argentina, Paraguay, and Uruguay. (Interview 26, May 2020)

Currently, the family farming organizations that composed Coprofam can guarantee representation in Reaf, but the diversity of actors and organizations not linked to

Coprofam has been significantly restricted since FAF ended. For an interviewee, the participation of women, young, indigenous people and economically weaker organizations has been compromised.

Today we are managing with our own resources to send a representative [to Reaf] from each country, but when a representative from each country goes, you get the president of Muceth, from Chile, but you don't get a representative from the young people, no representation for women, no leader in charge of issues such as cooperativism ... Reaf restricted itself because before you had a plurality. There were organizations for women, young people, indigenous people, small vendors ... this was [the norm] with Argentina, which not only had the Agrarian Federation Coprofam, they had Fonaf, and there were several other organizations; there was a movement of several small organizations that also attended; Uruguay expanded [its involvement]; so too Paraguay; there were other movements that were attending, and with these [financial difficulties at Reaf], now they're gone. (Interview 26, May 2020).

273

When family farming advocates reduced their participation, new actors saw a window of opportunity to reposition themselves within Reaf. International organizations became even more present and important because they offer financial and technical support. Besides the IFAD-Mercosur Program, which expanded support for Coprofam's activities, Reaf intensified its partnerships with the FAO and the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA). Indeed, only after negotiations with the FAO and the Brazilian Government that the former head of the Technical Secretariat of Reaf was hired as a private consultant to assist the *pro tempore* presidencies that take turns in organizing the regional plenaries. However, this no longer

allowed the same type of systematic work of mediating political dialogues between governments, and between governments and social movements.

Given the return to a single, monolithic view of agriculture, Reaf also began to rely on sector representatives from Brazilian agribusiness. They were brought into this space under the direction of Mapa, which understood that family farming policies should focus on cooperation strategies between small, medium, and large producers. Reflecting this posture, representatives from the National Confederation of Agriculture (CNA) and the Organization of Brazilian Cooperatives (OCB) were present at the XXXI regional plenary, and were notably interested in the debate over the new European Union-Mercosur Agreement, which had recently been added to the Reaf's agenda. The consequences of the participation of these new actors are still to be seen. Therefore, to the viability of this agenda, considering that in April 2020, for example, the new Argentine government (guided by a policy paradigm different from that of the Macri Government) signaled its exit from negotiations on Mercosur trade agreements. Even so, the presence of Brazilian agribusiness organizations puts pressure on power relations and political dialogues in Reaf and in participating countries. According to one interviewee, "the entry of CNA and OCB alters Reaf's community, bringing in those who have never participated. These [new actors] alone change the dynamics ... the movement truly meant to expand that community, to focus on cooperativism, and [instead] the family farming image is getting weaker," (Interview 21, April 2020).

These examples illustrate Reaf's political and institutional weakening and the weakening of public participation and political dialogue between governments and civil society. Besides, Ramos (2019) points out other elements that had been "weakening" Reaf in recent years and more

intensely in 2019: (1) the weakening of the pertinence, political importance and quality of the agenda for dialogue; (2) the loss of focus and the dilution of actions in a set of activities, which resulted in eroding financial resources, wearing down leaders and losing the attention of the governmental interlocutor; (3) the decrease in the quality of proposals from official delegations and family farming organizations; (4) the strain on the capacities of managers due to work overload.

Policy paradigm changes and their institutional repercussions have led to institutional dismantling. However, the size of the regional family farming community, the political heft of certain unions within Mercosur member countries, the legitimation of the space for political dialogue by multilateral organizations and the regional and international reach achieved by Reaf are not insignificant elements in the strategies of policymakers. Furthermore, the shift towards neoliberal, conservative neoliberal or authoritarian populist paradigms has not achieved the same alignment that the Pink Tide had, considering that, at least one country, Uruguay, was previously guided by a more progressive or social developmental paradigm within Mercosur, and now Argentina. Regarding this political balance and the costs of their own actions, member governments did not choose to actively dismantle these institutions, nor to gradually change the type of displacement they underwent. “Coordinating discourses” (Schmidt, 2008) foster the continuity of Reaf, such that, “The things we hear most are, keep going, you can go on, you can go on,” (Interview 21, April 2020). However, the instruments or initiatives that would guarantee this continuity are absent. “If you don’t give money, you can’t play. There is no inclination to end this space; they want to keep it, but they still haven’t discovered how to do it.” That is, policymakers pursued gradual changes by way of Drift, or dismantling by Default (Bauer and Knill, 2012; Mahoney

and Thelen, 2010), by choosing to not adjust Reaf and its instruments in the face of contextual changes. Given the political costs, actors are maintaining Reaf, but not updating its density and intensity, thus effectively producing political and institutional cooling. Although this process weakens regional family farming actions, it leaves the possibility of Reaf's reorganization dormant and dependent upon political changes in trade bloc countries.

Final considerations

A new phase began at Reaf in 2015 with the intention of dismantling it. Changes in the political context and power relations, the establishment of policy paradigms with new ideas and interests, and institutional fragility or ambiguities converged on the Reaf cycle, which was marked by political and institutional cooling, the dismantling of FAF and the technical secretariat, and a reduction in public participation together with the arrival of new actors that intend to change how family farming is thought of and how it is treated. Likewise, these changes to Reaf mirror the political changes to, and treatment of, family farming in member countries that, although keeping family farming on the agenda, weaken its political impact.

Analyzing these processes through the lens of historical institutionalism alone would lead us to emphasize the institutional opportunities and constraints, and the tension between coalitions of actors. Although this approach regards the political changes that have occurred as external events that shape the trajectories of institutions, it minimizes the mass of ideas and interpretations by bluntly treating them as elements that interfere in power relations. At the same time, the debate over the dismantling of public policies emphasizes the interests of the actors that, inserted into specific dynamics and institutional contexts, opt for various strategies based on the estimated costs and benefits

of political actions. The changes at Reaf were triggered mainly by changes to paradigms that, more than altering the power relations and the strategies of the actors, influenced the direction of change, and notably with the effect of dismantling it. With the establishment of new paradigms, the actors could dilute Reaf by invisibly taking advantage of institutional weaknesses and without assuming the costs of explicit displacement or dismantling. Therefore, interactions between ideas, institutions, and interests produced the changes at Reaf, especially by Dismantling by Default, which employs gradual changes that we recognize as Drift.

Catia Grisa

PhD in Social Sciences (CPDA/UFRRJ). She is a professor in the Graduate Programs in Rural Development (PGDR) and Regional and Development Dynamics (PGDREDES), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

277

Paulo Andre Niederle

PhD in Social Sciences (CPDA/UFRRJ). He is a Professor in the Graduate Programs in Sociology (PPGS) and Rural Development (PGDR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Bibliography

- ARGENTINA. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley 27.118. Declárase de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Régimen de Reparación Histórica. Creación. Argentina: Presidencia da la Nación, 20 jan. 2015.
- ANDRADE, Daniela. 2019. Populism from above and below: the path to regression in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 7, pp. 1470-1496.
- BALESTRO, Moisés; MONTEIRA, Cristiano Fonseca. 2019. A Onda Rosa e o neoliberalismo resiliente. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 13, n. 2, pp. 45-52.

- BAUER, Michael; KNILL, Christoph. 2012. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In: Bauer, Michael; Jordan, Andrew; Green-Pederson, Christoffer; Héritier, Adrienne. Dismantling public policy: preferences, strategies and effects.* Oxford: Oxford University Press. pp. 30-55.
- BAUMGARTNER, Frank. 2014. Ideas, paradigms and confusions. *Journal of European Public Policy*, v. 21, n. 3, pp. 475-80.
- BÉLAND, Daniel. 2007. Ideas and institutional change in Social Security: conversion, layering and policy drift. *Social Science Quarterly*, v. 88, n. 1, pp. 20-38.
- BRASIL. Decreto Nº 7.858, de 6 de dezembro de 2012. Promulga o Regulamento do Fundo de Agricultura Familiar do MERCOSUL - FAF MERCOSUL, adotado pela Decisão CMC nº 06/09, aprovada durante a XXXVII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum - CMC, em Assunção, em 23 de julho de 2009. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 7 dez. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2QmBqNG>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; THEUER, Daniela. 2012. Amérique Latine: après les années néolibérales, l'État développementiste est-il de retour ? *Recherches Internationales*, n. 93, pp. 83-106.
- CAPOCCIA, Giovanni. 2015. Critical junctures and institutional change. *In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). Advances in Comparative-historical Analysis.* Cambridge: Cambridge University Press. pp. 147-179.
- CARSON, Marcus.; BURNS, Tom; CALVO, Dolores. 2009. *Paradigms in public policy: theory and practice of paradigm shifts in the EU.* Bern: Peter Lang GmbH.
- COM R\$ 225,59 bilhões, Plano Safra 2019/2020 é lançado. *Governo Federal*, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3npm9YJ>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- COPROFAM. 2003. *La carta de Montevideo.* Montevideo: Coprofam.
- COUTO, Cláudio. 2020. La ultraderecha llega al poder: una evaluación del gobierno de Bolsonaro. *In: CAETANO, Gerardo; MAYORGA, Fernando (ed.). Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis.* Buenos Aires: Clacso. pp. 93-114.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. 1985. *Bringing the State back in.* Cambridge: Cambridge University Press.
- FALLETI, Tulia. 2010. Infiltrating the State: the evolution of Health Care reforms in Brazil, 1964–1988. *In: MAHONEY, James; THELEN,*

- Kathleen (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 38-62.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. 2012. A difusão de Políticas Sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções*, v. 14, n. 2, pp. 335-71.
- FERREIRA, Guilherme. 2019 A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): expansão ou aprofundamento da integração regional? *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49, pp. 81-95.
- FRANÇA, Caio; MARQUES, Vicente. 2017. O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente. In: MALUF, Renato; FLEXOR, Georges (ed.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers. pp. 82-95.
- GRISA, Catia. 2018. Mudanças nas Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil. *Raízes*, v. 38, n. 1, pp. 36-50.
- GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. 2018. Difusão, Convergência e Tradução nas Políticas de Compras Públicas da Agricultura Familiar no Âmbito da Reaf Mercosul. *Mundos Plurales*, v. 3, n. 2, pp. 9-30.
- GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. 2019. Transferência, convergência e tradução de Políticas Públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. *Dados*, v. 62, n. 2, pp. e20160099.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. 2015. *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS.
- HALL, Peter. 1993. Policy paradigms, social learning and the State. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, pp. 275-96.
- HALL, Peter. 2013. Brother, can you paradigm? *Governance*, v. 26, n. 2, pp. 189-192.
- HOGAN, John; HOWLETT, Michael. 2015. Reflections on our understanding of policy paradigms and policy change. In: HOGAN, John; HOWLETT, Michael (ed.). *Policy paradigms in theory and practice: discourses, ideas and anomalies in Public Policy Dynamics*. London: Palgrave Macmillan. pp. 3-18.
- JARA, Cristian; SPERAT, Ramiro; MANRIQUE, Luis Felipe; HERRERA, Andrea. 2019. Desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina: una aproximación a la coyuntura desde las Políticas Estatales. *Revista de Economía e Sociología Rural*, v. 57, n. 2, pp. 339-352.
- JORDAN, Andrew; BAUER, Michael; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. 2013. Policy Dismantling. *Journal of European Public Policy*, v. 20, n. 5, pp. 795-805.

- KINGDON, John. 1984. *Agendas, alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co.
- LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, Maria; URCOLA, Marcos. 2015. Três décadas de desenvolvimento rural na Argentina: continuidades e rupturas de intervenções públicas em contextos cambiantes 1984-2014. Buenos Aires: Teseo.
- MAHONEY, James. 2001. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, pp. 111-141.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. 2010. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-37.
- MARIN, Pedro. 2011. Mercosul e a disseminação internacional de Políticas Públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, pp. 7-22.
- MELLO, Patrícia. 2011. A Cartilha do Consenso de Brasília. *Folha de São Paulo*, São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/2Q1lsbS>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- MERCOSUL. 2008. *Mercosul/CMC/Dec n. 45/08*: Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul. Salvador: MERCOSUL.
- MERCOSUL. 2017. *Mercosul/CMC/DEC, n. 31/17*: Extensão da execução do Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul (FAF Mercosul). Brasília, DF: MERCOSUL.
- MULLER, Pierre. 2015. *La société de l'efficacité globale*. Paris: Presses Universitaires de France.
- NIEDERLE, Paulo. 2015. *Reaf Mercosur: una década de coproducción de Políticas Públicas entre el Estado y la sociedad civil*. Santiago: FAO.
- NIEDERLE, Paulo. 2016. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (Reaf) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre governos e movimentos sociais. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 24, n. 2, pp. 569-603.
- NIEDERLE, Paulo; GRISA, Cátia; PICCOLOTTO, Everton; SOLDERA, Denis. 2019. Narrative disputes over family-farming Public Policies in Brazil: conservative attacks and restricted counter-movements. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 3, pp. 707-20.
- ONOMA, Ato. 2010. The contradictory potential of institutions: the rise and decline of land documentation in Kenya. In: Mahoney, James; Thelen, Kathleen (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 63-93.

- PALIER, Bruno ; SUREL, Yvez. 2005. Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, v. 55, n. 1, pp. 7-32.
- PANIZZA, Francisco. 2006. La Marea Rosa. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 3, pp. 1-16.
- PATROUILLEAU, Maria; TARABORRELLI, Diego; ALONSO, Ignacio. 2018. La trayectoria de la “agricultura familiar” en la Agenda Agroalimentaria Argentina y las Rigideces de la Política Nacional. *Raíces*, v. 38, n. 1, pp. 22-35.
- PIERSON, Paul. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, pp. 251-267.
- PONT, Mariana. 2018. *Construyendo el Mapa de la Participación Social en el Mercosur*. Montevideo: Mercosur.
- RAMOS, Álvaro. 2019. *Estado de las políticas diferenciadas para la agricultura familiar campesina e indígena en siete países de América Latina*. Montevideo: Coprofam.
- RAMOS, Álvaro. et al. 2014. El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el Mercosur: la experiencia de la Reaf. In: SALCEDO, Salomón; GUZMÁN, Lya (ed.). *Agricultura familiar em América Latina y el Caribe*. Santiago: FAO.
- REAF. 2014. *10 años cambiando realidades*. Montevideo: Reaf.
- REAF. 2018. *Acta nº 02/108. Anexo XI: Declaración de las Organizaciones de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena*. Montevideo: Reaf.
- RIQUELME, Quintín. 2003. *Los campesinos sin tierras en Paraguay: conflictos agrarios y movimiento campesino*. Buenos Aires: Clacso.
- ROMANO, Jorge. 1996. Atores e processos sociais agrários no MERCOSUL. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 4, n. 1, pp. 91-113.
- SAAD-FILHO, Alfredo. 2019. Varieties of neoliberalism in Brazil (2003-2019). *Latin American Perspectives*, v. 47, n. 1, pp. 9-27.
- SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. 2020. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, pp. 45-67.
- SABOURIN, Eric; GRISA, Catia. 2018. *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos.
- SCHMIDT, Vivien. 2008. Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, pp. 303-26.
- SILVA, Fabricio. 2018. La bajada de la Marea Rosa en América Latina: una introducción. *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, v. 5, n. 8, pp. 59-66.

- STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. 2005. Institutional change in advanced political economies. In: HANCKÉ, Bob (ed.). *Debating varieties of capitalism: a reader*. Oxford: Oxford University Press. pp. 95-131.
- SURAL, Yvez. 1995. Les Politiques Publiques comme paradigme. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe (ed.). *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan. pp. 125-152.
- TAVARES DOS SANTOS, José; BARREIRA, César. 2018. Ciclos políticos na América Latina: o desenvolvimento incluyente e a dependência neoliberal conservadora. In: BIALAKOWSKY, Alberto; BONILLA, Nora; CATHALIFAUD, Marcelo; MARTINS, Paulo Henrique (ed.). *Encrucijadas abiertas: América Latina y El Caribe. Sociedad y Pensamiento Crítico Abya Yala*. Buenos Aires: CEFIS-AAS. pp. 131-36. 2 t.
- VÁSQUEZ, Mariana. 2018. El Mercosur: geografía en disputa. *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, n. 8, pp. 119-34.
- VASSALO, Miguel. 2010. Agricultura familiar y políticas públicas en el Uruguay. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo (ed.). *La agricultura familiar en el Conosur: situación y perspectivas*. Buenos Aires: CICCUS.
- VIGIL, Carlos. 2019. *Agricultura familiar campesina e indígena: Argentina (2004-2017)*. Montevideo: Coprofam.
- WOLFORD, Wendy; FRENCH, John. 2016. Deconstructing the post-neoliberal State: intimate perspectives on contemporary Brazil. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, pp. 4-21.
- ZIMMERMANN, Silvia. 2018. A construção de um público da agricultura familiar na América Latina: emergência e engajamento na REAF Mercosul. In: CORRÊA, Diogo; CHARTAIN, Laura; CANTU, Rodrigo; LEAL, Sayonara (ed.). *Crítica e pragmatismo na Sociologia: diálogos entre Brasil e França*. São Paulo: AnnaBlume.



ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS DOS LOBBIES NO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-88¹

Lucas Costa

Pesquisador de Pós-doutorado em ciência política no Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (Cepesp/FGV). São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: lucasncosta@gmail.com

Orcid: 0000-0002-7916-6008

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-283316/112>

Introdução

Passados mais de trinta anos, a constituinte de 1987-88 ainda instiga a produção de análises diversas, seja pela intrínseca importância histórica, política e jurídica, comum a todos os processos de constitucionalização, mas, sobretudo, pelos elementos que são singulares ao caso brasileiro, entre os quais, a presença de condições em que os atores externos, em especial grupos de interesse, dividiram o protagonismo decisório com os atores internos (parlamentares constituintes e partidos políticos). Ou seja, trata-se, do ponto de vista de interesse científico, de um evento cuja relevância supera seus desdobramentos para a realidade institucional do país, consiste, pois, em um palco privilegiado para a análise do papel dos grupos de interesse e de suas estratégias organizativas sobre processos políticos, quando

¹ O autor Lucas Costa agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que financiou, através de seu programa de Pós-Doutorado (Processo nº 2018/05607-4), a execução parcial da pesquisa apresentada neste artigo.

“*the stakes are high*”, expressão em inglês para definir jogos de alto risco, nos quais os participantes têm muito a ganhar ou perder. Diversamente, em geral, estudos sobre lobby têm como objeto processos políticos ordinários, onde “*the stakes are* [comparativamente] *low*” e os resultados (sejam eles perdas ou ganhos) costumam ser parciais e incrementais. Essa distinção atribuída ao caso brasileiro explica, em parte, o imenso interesse da literatura internacional sobre o processo de constitucionalização nacional (Benomar, 2004; Elkins, Ginsburg e Blount, 2008; Ferrajoli, 2012; Sartori, 1997). A outra parte da explicação advém das particularidades desse produto, isto é, da Constituição de 1988, como a extensão de seu texto – o terceiro maior do mundo (Comparative Constitutions Project, 2016), e o número de direitos introduzidos e seu nível de detalhes. Embora o processo e seu produto sejam, obviamente, diferentes partes de uma mesma história, ainda permanecem incompreendidos, como se as particularidades do primeiro se associassem com as do segundo. Um destes enigmas consiste exatamente nos supostos efeitos da participação pública, da atividade lobista em particular, sobre a constitucionalização de um elevado número de direitos sociais.

Neste artigo, analisamos a atuação de grupos de interesse nas áreas da Educação, Saúde e Trabalho, durante o processo constituinte brasileiro de 1987-88, por meio de uma abordagem que privilegia as estratégias organizativas coletivas desses atores. Trata-se de um modelo de análise que adapta para o contexto de elaboração constitucional a teoria sobre os efeitos benéficos da formação de coalizões lobistas, usualmente aplicada para explicar os movimentos coletivos de lobbies em condições ordinárias, por exemplo, a sua atuação no congresso norte-americano ou no parlamento europeu (Bennedsen e Feldmann, 2002; Hojnacki e Kimball, 1998; Klüver, 2013; Pijnenburg, 1998). Em particular, adotamos e replicamos o modelo de gráficos de

redes sociais, que consiste em uma técnica analítica bastante empregada em estudos sobre coalizões de grupos de interesse (conforme discutiremos na seção metodológica deste artigo), mas que, novamente, nunca foi utilizada para explicar as estratégias dos lobbies que atuaram no processo constituinte brasileiro. Nosso objetivo, portanto, é mostrar a viabilidade da aplicação desse modelo e de seus pressupostos, devidamente adaptados para o contexto particular de um processo constituinte, para explicar a relação entre estratégias de coalizões (variável independente) e nível de sucesso (variável dependente), este interpretado a partir da capacidade dos grupos de interesse em constitucionalizar suas preferências. Sustentamos que a capacidade de engendrar e manter uma coalizão coesa de interesses foi uma variável determinante para que os lobbies conseguissem influenciar na manutenção ou reforma do *status quo*, conforme o caso. As conclusões são respaldadas por uma análise de gráficos de redes (nos campos da Educação e Saúde) e por um estudo de caso sobre a atuação de grupos de interesse na área do Trabalho. Em ambos, as variáveis e as inferências teóricas foram constituídas a partir de evidências empíricas primárias.

Em resumo, este artigo dialoga com duas amplas literaturas (constitucionalização de direitos sociais no Brasil e estratégias de atuação lobista) e sua inovação consiste, precisamente, em combiná-las, apresentando contribuições que avançam em ambos os campos. Na próxima seção deste estudo, discutimos os pressupostos teóricos que embasaram nossa investigação sobre o processo constituinte, apontando as características que consideramos imprescindíveis para a compreensão do papel desempenhado pelos grupos de interesse no período. Ainda nesta parte, problematizamos e justificamos a adoção do conceito de lobby em nossa análise. Na terceira seção, descrevemos nossa metodologia, propondo e discutindo um modelo organizativo dos lobbies

durante a constituinte, bem como indicando as ferramentas utilizadas para testar sua ocorrência (gráficos de redes sociais), esses casos são adaptações da teoria sobre a atuação de coalizões lobistas em contextos legislativos ordinários. Na quarta seção, discutimos preliminarmente as divisões de interesses observadas nas áreas da Educação e da Saúde. Na quinta seção, analisamos o lobby na área do Trabalho, destacando o papel do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) na defesa dos interesses dos trabalhadores na constituinte. Na sexta e última seção, comparamos as particularidades da ocorrência do modelo organizativo proposto por este artigo nas três áreas e como as diferentes estratégias organizativas influenciaram o variável sucesso dos diversos interesses defendidos.

Constituinte 1987-88 e os lobbies

286

O processo constituinte de 1987-88 e, em especial, os efeitos da Constituição de 1988 foram extensivamente analisados pela literatura brasileira, mormente pela Ciência Política. Temporalmente, neste artigo, posicionamo-nos explicitamente no período que precedeu a promulgação da Carta, ou seja, estamos interessados em analisar como e por que ela assumiu seu conhecido formato original, no que diz respeito ao seu conteúdo social. Para os propósitos da análise, também declaramos nossa preferência pela abordagem do processo constituinte que considera a combinação dos seus elementos externos e internos. Isto é, a institucionalidade interna da Assembleia Nacional Constituinte (ANC); as suas regras; a organização das bancadas partidárias que a compunha; e as consequentes estratégias de atuação, adaptadas, reformadas e, em alguns casos, impostas pela pressão dos expressivos lobbies.

Consideramos que, em geral, a literatura optou por uma ou outra abordagem, sendo mais proeminente a endógena, com estudos clássicos de Ricardo Coelho e Adriano

Pilatti (Coelho, 1999; Pilatti, 2008). Sem prejuízo a importantes trabalhos que interpretaram as características exógenas do processo, cuja relevância consiste na descrição do cenário de mobilização popular que caracterizou os anos 1980, embora tenham priorizado o estudo dos movimentos sociais e suas reivindicações, deixando de lado a análise sobre a influência dessa pressão externa na definição de direitos na Constituição (Gonçalves, 2005; Michiles *et al.*, 1989; Pinheiro, 1989; Santos, 2004). Nosso artigo tem a ambição de estabelecer este *link*, ao menos no que toca as áreas da Educação, Saúde e Trabalho.

A mencionada ambição corresponde a um esforço para compreender a realidade concreta de um processo constituinte, desenrolado em um ambiente de intensa efervescência social. Concordamos com a tese de Eduardo Noronha, segundo a qual, além da evidente transição de uma ditadura para uma democracia, por meio da reforma de instituições democráticas, o processo constituinte também foi pautado pela proposição de uma agenda social, baseada na constatação de que a desigualdade social, acentuada pelo regime militar, era obstáculo para a democratização do país (Noronha, 2010, p. 9-10). A transição brasileira, marcada pela agenda social, importou na abertura de espaço para que organizações externas assumissem um papel relevante na defesa dos interesses que representavam. A convocação da Constituinte, em 1985, acentuou o movimento dos grupos de interesse, que passaram a se organizar visando o processo legislativo futuro (Aragão, 1992, 1994; Mancuso, 2004; Noronha, 2010; Oliveira, 2004).

Esta agenda social também se refletiu nas regras do jogo da ANC, as quais favoreceram a participação popular. Duas importantes agendas no período – social e democrática – moldaram uma institucionalidade própria da Constituinte, assinalada por um Regimento Interno profundamente inclusivo do ponto de vista democrático. Destacam-se os

procedimentos de democracia direta a partir das emendas populares e das audiências públicas nas subcomissões, e, eventualmente, nas comissões da ANC. As duas ferramentas de participação foram amplamente exploradas por grupos de interesse.

Outras duas características institucionais incentivaram a participação pública: (1) o fato de a Constituinte não ter utilizado formalmente nenhum anteprojeto de constituição, em tese, gerou possibilidades ilimitadas de inserção de direitos e, portanto, criou-se a percepção, entre os grupos de interesse, que suas agendas poderiam ser contempladas. (2) A estrutura descentralizada da ANC, organizada a partir de comissões e subcomissões temáticas, permitiu que os lobbies atuassem diretamente em suas áreas de interesse, facilitando a inserção de suas propostas.

288

Registramos, por fim, que adotamos, novamente, explicitamente e cientes do caráter controverso desta decisão, o conceito de lobby como elemento central de nossa análise. A escolha, porém, está mais relacionada com a intenção de dialogar com a literatura internacional, especialmente a norte-americana, sobre as características nas quais há clara correspondência entre os processos observados lá e aqui, do que com incendiar ainda mais o inesgotável debate sobre a compatibilidade do conceito nos dois ambientes, obviamente tão distintos. Assim, tomamos o conceito de lobby exclusivamente para os fins específicos que se mostraram eficazes para a presente análise: o lobby é um conjunto de atividades relacionadas à prática de levar a um interesse ou um conjunto de interesses aos tomadores de decisão ou aos demais atores que podem influenciar esses tomadores de decisão. Essa prática pode ser resumida na expressão “representação organizada de interesses”. O lobby pode ser mais ou menos “profissional”, terminologia que utilizamos com frequência neste artigo, de acordo com os métodos utilizados para que a mensagem seja traduzida e

entregue aos tomadores de decisão. Portanto, há um duplo elemento que incorpora a atividade lobista: tradução de interesses e método de entrega do produto dessa tradução. Denominamos de “tradução”, o método pelo qual o interesse é transformado em um conteúdo inteligível para o seu público-alvo. No caso da constituinte brasileira de 1987-88, essas traduções constituíam, sobretudo, projetos constitucionais ou propostas para a área de interesse.² A “entrega” diz respeito aos métodos adotados para que essa tradução chegue aos tomadores de decisão ou aos atores que poderão influenciá-los (pressão “corpo a corpo”, divulgação via imprensa, participação em audiências públicas etc.).

O modelo de organização dos grupos de interesse

Neste artigo, observamos o funcionamento do lobby de longe. Ao invés de analisarmos profundamente as estratégias de “tradução” e “entrega” adotadas por cada um dos grupos de interesse inseridos nas diferentes áreas de interesse consideradas, nossa proposta é entender o funcionamento da macroestratégia dessas entidades, isto é, como se organizam em conjunto para que seus interesses sejam mais bem defendidos na ANC. Sustentamos que esta “macroestratégia” expressou um modelo de organização dos grupos de interesse durante o referido processo constituinte, argumentando que a relação entre esses atores constituiu um padrão de atuação, observado nas áreas consideradas da Educação, Saúde e Trabalho.

O nosso modelo é compatível com o que a literatura internacional sobre lobby vem observando há mais de

289

² Definimos como área de interesse um espaço no qual seja identificável a intersecção de interesses entre os grupos que o integram. Assim, dentro de uma área temática dos direitos sociais, Educação, por exemplo, podem e existem, com efeito, mais de uma área de interesse (defensores dos interesses da escola pública e defensores da escola privada). Em termos dos gráficos de redes sociais, ferramentas metodológicas que adotamos neste artigo, as áreas de interesse definem redes distintas, identificáveis.

quarenta anos: grupos de interesse formam “coalizões”. Em primeiro lugar, porque as coalizões servem como meios econômicos e eficientes de se formar um bloco mais poderoso (Box-Steffensmeier; Christenson, 2014). Em poucas palavras, elas sinalizam aos tomadores de decisão um amplo apoio sobre determinado assunto, por isso estratégias de coalizão tendem a ser mais eficazes do que estratégias individuais (Esterling, 2004; Mahoney, 2004; Mayhew, 1974). Segundo Box-Steffensmeier (2014), outra vantagem estratégica de se integrar coalizões é que elas servem como canais pelos quais informações e conhecimentos fluem. Nosso modelo também é compatível com estudos mais voltados às teorias sobre redes sociais, isto é, sobre o papel relativo dos grupos de interesse dentro de uma coalizão. Nesse sentido, a centralidade de um grupo é a característica mais importante a ser considerada, pois os grupos mais centrais tendem a ser mais bem informados e parceiros mais atrativos de rede (Box-Steffensmeier; Christenson, 2014). Em geral, a literatura enfatiza a análise sobre como a centralidade afeta o fluxo de informações e, em consequência, as vantagens de se constituir relações com um ou outro grupo (Burt, 2001; Carpenter; Esterling; Lazer, 1998; Granovetter, 1973). Duas particularidades dos processos constituintes em comparação aos processos legislativos ordinários, nos quais esse modelo é tipicamente aplicado, que justificam as adaptações teóricas do modelo que desenvolvemos nesta pesquisa. O fato de os resultados do processo constituinte consistirem em uma recompensa muito mais elevada do que as premiações em jogo nos processos legislativos ordinários resulta em: (1) uma adaptação das estratégias dos grupos de interesse, que tendem a concentrar todos os seus recursos no processo constituinte, ao invés de, como é comum no processo de legislação ordinária, diluí-los em diversos jogos que se desdobram em um espaço temporal indefinido; e (2) incentiva a criação de grupos de interesse *ad hoc*, isto é, idealizados,

formalizados e institucionalizados visando a atuação específica nesse processo constituinte. Ambas as particularidades têm uma mesma implicação: a formação de coalizões privilegia a obtenção de ganhos no curto prazo (i.e., no próprio processo constituinte) em oposição à projeção de estratégias visando ganhos dispersos no tempo. Por essa razão, nosso modelo antefere os elementos de coesão e estabilidade política das coalizões, ou seja, propomos uma análise empírica sobre a formação de coalizões de grupos de interesse no processo constituinte de 1987-88, não para entender o fluxo de informações entre os integrantes da rede, mas para analisar como blocos de interesses, liderados pelo que denominamos “grupo centralizador”, influenciaram a dinâmica das relações de pressão externa e o processo decisório.

Propomos um modelo teórico baseado em padrões de atuação dos grupos de interesse nas áreas do Trabalho, Educação e Saúde durante o processo constituinte. O modelo explica o comportamento desses grupos dentro de cada campo de interesse em face das características excepcionais do processo constituinte. Segundo nossa hipótese, para cada área, há dois tipos de atuação lobista: (1) “lobby centralizador”: esta categoria é uma adaptação do conceito que a literatura sobre coalizões, analisada por meio de gráficos de redes sociais, denomina de centralidade, geralmente mensurada pelo nível de intermediação (*betweenness centrality*), um índice que traduz o número de menores caminhos de todos os vértices para quaisquer outros vértices que passam por aquele nó. Traduzindo o vocábulo técnico, a intermediação de centralidade indica o nível de interação de um grupo de interesse com os demais grupos em uma rede de relações. Chamamos este grupo de centralizador para enfatizar, além de sua condição passiva de centralidade (indicada pelo índice de intermediação), os elementos ativos que o caracterizam enquanto o mantenedor da coesão da coalizão, a despeito de incentivos para dissociação. Consideramos que

há uma tendência de esta condição centralizadora ser exercida por apenas um grupo de interesse (exatamente aquele com o maior nível de intermediação), o qual denominamos “grupo centralizador”. Esse grupo exerce estratégias com a finalidade de articular as propostas do conjunto de grupos na área de interesse a qual está inserido. (2) “lobby individual”: exercido pelos demais grupos de interesse, os quais denominamos “grupos individuais”. Eles seriam, conforme a literatura tradicional, os demais nódulos da rede com menor índice de intermediação. Embora haja interesses em comum entre as demandas defendidas por esses grupos e outros na mesma área de interesse, eles irão atuar de forma individual, por incapacidade de formar um bloco único e coeso, ou por preferirem focar sua atuação em interesses muito específicos, transferindo as demandas consensuais da área de interesse para outro grupo.

292

A hipótese apresentada implica que, embora houvesse um grande número de grupos de interesse atuando em uma mesma área, a tendência era de que um deles buscasse a centralização das reivindicações e representasse, formalmente ou não, o conjunto dos grupos através de um projeto único para a esfera de interesse. Afirmamos, ainda, que a capacidade deste grupo centralizador em conciliar as diferentes reivindicações entre os grupos e atores na área determinou o seu potencial de influência,³ aumentando a chance de o lobby atingir seus objetivos.

Nossas evidências indicam que a tendência de predominância de apenas um “grupo centralizador” sobre os demais “grupos individuais” é explicada pela percepção destes sobre a necessidade de atuação em bloco, dada a capacidade de

³ A escolha pelo conceito “potencial de influência”, ao invés de simplesmente “influência” se justifica pela constatação de que é próximo do impossível provar influência do lobby. A correspondência entre interesses defendidos pelos grupos de interesse e resultado legislativo, por exemplo, não provam sua influência, pois é impossível afirmar que o resultado se deu em consequência do lobby.

pressão política em um projeto consensual representando os interesses de vários grupos. A análise dos casos mostra que o grupo escolhido como centralizador geralmente é aquele percebido pelos atores políticos dentro de cada área de interesse como detentor de características organizacionais de conciliação (sejam elas condições intrínsecas à própria existência do grupo ou conquistadas por meio de sua habilidade política), além de reconhecida capacidade técnica. Em alguns casos, o “grupo centralizador”, em vez de um ator com voz, é a expressão do consenso, o qual é defendido por meio de seus membros (relação esta observada nas áreas da Educação e Saúde).

Uma das diferenças mais substanciais do nosso modelo adaptado de coalizões e o modelo tradicional, que leva em consideração o nível de intermediação e privilegia, do ponto de vista teórico, a centralidade enquanto tradução do fluxo de informações, é a importância que atribuímos à análise sobre os fatores que engendram estabilidade e coesão política às coalizões e suas consequências para o sucesso dos lobbies. A relação entre os “grupos centralizadores” e “individuais” é complexa. O fato de um “grupo centralizador” predominar em uma área de interesse, exercendo um “lobby centralizador”, não implica que os “grupos individuais” deixarão de atuar a partir de “lobbies individuais”. As duas atuações lobistas coexistem num mesmo momento. Assim, um “grupo individual” pode, ao mesmo tempo em que se associa ao projeto de um “grupo centralizador”, atuar através de um “lobby individual”. O resultado é uma relação delicada entre os grupos de interesse “centralizador” e “individual”. A capacidade política do “grupo centralizador” em conciliar essa relação, negociando com os “grupos individuais”, é o que, em grande medida, vai determinar o potencial de influência do “lobby centralizador”.

A ocorrência do modelo acima mencionado é demonstrável por meio de gráficos de redes, os quais revelam as

associações entre os grupos e são a base dos resultados que analisaremos nas próximas seções deste artigo. Gráficos de redes sociais são representações de interações entre atores (chamados, na terminologia própria, de nódulos), as quais constituem alguma forma de relação. Assim, a importância explicativa de um gráfico de redes se define pela natureza das relações estabelecidas, as quais podem ser das mais variadas. Assim, o que importa são os critérios que condicionam a ocorrência de uma associação. Em nosso estudo, elas são estabelecidas quando um grupo legitima ou altera sua posição inicial em função da posição de um outro grupo. Ou seja, a centralidade em nossos gráficos de rede traduz o nível de representatividade que um determinado grupo tem para legitimar uma dada posição sob disputa perante os demais grupos de interesse e, em especial, constituintes. As informações para definir a ocorrência das relações são produto de nossa análise empírica de uma série de fontes primárias, quais sejam, em sua maior parte, as transcrições dos debates constituintes, disponíveis nas atas e anais publicados no site da Biblioteca do Senado Federal, também em documentos produzidos pelos grupos de interesse e publicados nas atas e anais da constituinte, em material de imprensa ou em canais oficiais de comunicação das entidades. Finalmente, foram consideradas entrevistas prestadas por representantes de instituições, estabelecendo formalmente a legitimação de suas posições. A fonte específica utilizada será oportunamente mencionada para cada caso no momento da apresentação dos gráficos.

Educação e saúde: entre o público e o privado

As temáticas mais proeminentes no debate das áreas da Educação e Saúde foram aquelas que dividiam os interesses públicos e privados. Por essa razão, a divisão também balizou metodologicamente nossa análise, estabelecendo os limites das áreas de interesse e, portanto, definindo os critérios que

consideramos na construção das redes de relações e as consequentes formações de blocos de interesse. Esses critérios variaram de acordo com as especificidades de cada setor.

Na área da Educação, traduzimos a divisão por meio da questão sobre a transferência de recursos públicos, a qual denominamos como “exclusividade”, em referência a um dos três principais posicionamentos (áreas de interesse) gerados: (1) “Exclusividade”, posição majoritária entre os grupos de interesse, sustentava que os recursos públicos fossem destinados exclusivamente para as escolas públicas e foi representada pelo principal “grupo centralizador” na área da Educação, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte (Fórum). (2) “Exclusividade” com ressalvas, defendia que as verbas públicas fossem também investidas em escolas privadas sem finalidade lucrativa e foi apoiada sobretudo pelo lobby confessional, o qual constituiu um segundo “lobby centralizador”, representado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). (3) Transferência sem restrições, concordava que os recursos públicos fossem destinados, indistintamente, para o ensino público e privado com ou sem finalidade lucrativa e foi representada por um único grupo de interesse, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN).⁴ Essa divisão metodológica, levando em consideração a “exclusividade” como tema central no debate entre os interesses públicos e privados, bem como as áreas de interesse daí geradas estão em conformidade com as evidências empíricas e, em geral, com a literatura, mas complementando-a. Embora Pinheiro e Maria das Graças Medeiros Tavares, por exemplo, tenham identificado acertadamente a mencionada divisão entre os interesses da educação pública e privada, consideramos que negligenciaram o papel da CNBB (Pinheiro,

295

⁴ Até o período final da Constituinte, a instituição ainda se chamava FENEN. A partir de 1990, mudou o nome para Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN).

1989; Tavares, 2003). Para Tavares (2003), os interesses da escola privada estavam subdivididos entre dois setores (correspondentes as áreas de interesse 2 e 3, mencionadas acima), o privado leigo, representado pela FENEN, e o privado confessional, representado pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC). Esses dois e outros, também ignorados pela literatura, como a Associação Educativa Evangélica (AEE) e o Conselho dos Reitores Universitários do Brasil (CRUB) (embora este não fizesse parte do setor confessional) defenderam a mesma posição e foram, conforme nosso modelo, “grupos individuais” que desempenharam um papel secundário, comparados à CNBB.

296

Na área da Saúde, o conflito entre os interesses públicos e privados foi expresso por meio das diferentes propostas em torno da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), cada qual defendida com intensidades variadas pelos grupos representantes de duas correntes principais: (1) Movimento Sanitarista, representado pelas entidades que buscavam a reforma sanitária através de uma proposta de universalização e fortalecimento do setor público de saúde; e (2) Setor Privado, cujo objetivo principal era privilegiar a iniciativa privada na área da saúde e foi representado por entidades vinculadas às formas corporativas de comercialização dos serviços de saúde. Também identificamos, em conformidade com a literatura, uma terceira corrente, embora ela fosse alheia ao debate sobre o papel do setor privado no sistema público de saúde. Trata-se do chamado Grupo Institucional, representado pelo Ministério da Saúde e, sobretudo, pelo Ministério da Previdência Social, o qual buscava manter seu papel central de administrador da saúde brasileira por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps).

Do ponto de vista metodológico, a divisão entre as três correntes não pôde ser traduzida sob uma única e indistinta

questão, como a “exclusividade”, no caso da Educação. Por isso, propomos uma abordagem complementar, sustentando que essas três áreas de interesses se organizaram em torno de três grandes debates na esfera da Saúde: (1) a questão da saúde como direito do cidadão e dever do Estado, rompendo com o modelo de medicina previdenciária e voltando o sistema nacional de saúde para o princípio da universalidade; (2) questão do arcabouço institucional, isto é, como seria organizado administrativamente o sistema nacional de saúde; e (3) questão do financiamento. Esses três grandes temas constituíram o “tripé do debate sobre saúde”, nas palavras de José da Rocha Carvalheiro, representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em audiência pública na constituinte (Brasil, 1987c, p. 182). Consideramos que o referido tripé dividiu os grupos de interesse em duas grandes áreas, a primeira identificada com propostas associadas à estatização do sistema nacional de saúde e a segunda com propostas defendidas pelo setor privado. Trata-se de um tema amplo que envolveu diversos subtemas, mas que tem como sua coluna vertebral o que criamos e denominamos de “espectro da estatização”, uma expressão gráfica sobre os variados posicionamentos em torno do tamanho do papel do Estado no sistema de saúde nacional, conforme representado na Figura 1.⁵

297

⁵ As entidades são, da esquerda para a direita (em azul, no gráfico, os grupos que pertenciam à CNRS): Central Única dos Trabalhadores (CUT), Coordenação Nacional de Secretárias de Saúde (CONESPE), Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), Coordenação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Sindicatão, Federação Nacional dos Médicos (FENAM), Conselho Federal de Medicina (CFM), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO), Associação Paulista de Saúde Pública (APSP), Confederação das Santas Casas de Misericórdia do Brasil (CMB), Conselho Federal de Farmácia (CFF), Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), Conselho Nacional de Secretarias de Saúde (CONASS), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS), Ministério da Saúde (MS), Unimed, Sociedade Brasileira de Nefrologia (SBN), Associação Brasileira de Hospitais (ABH),

Figura 1
Espectro da estatização



Fonte: Elaboração própria.

298

Na extrema esquerda, posicionamos o ponto correspondente à posição que chamamos de “Estatização Total”. Seus defensores propunham que o sistema nacional de saúde fosse totalmente administrado pelo Estado, sendo abolido qualquer convênio com hospitais da rede privada, podendo ser admitida a liberdade de atuação do setor privado, desde que independente dos recursos públicos. Essa posição apresentava um problema de caráter prático, admitido até mesmo pelos seus defensores. O modelo de saúde brasileiro então vigente privilegiava a constituição de convênios com o setor privado, sendo ainda muito incipiente a rede estatal de hospitais. Assim, seria inevitável que o processo de estatização se desenvolvesse gradualmente, mantendo-se em algum grau uma associação com o setor privado enquanto se promovia o aumento da rede de hospitais do Estado.

Ao problema prático do processo de estatização, apresentavam-se alternativas, temporárias ou definitivas, traduzidas na possibilidade de relação entre o setor público e o privado. No centro do espectro, posicionamos o ponto

Federação Brasileira de Hospitais (FBH), Associação Brasileira de Medicina de Grupo (ABRAMGE), Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde (FENAESS) e Instituto de Estudos dos Problemas Contemporâneos da Comunidade (IPCC).

correspondente à posição que chamamos de “Associação do Setor Público com Filantrópicas”. Os defensores dessa posição propunham que o setor público se associasse ao setor privado, mas apenas com os hospitais filantrópicos, sem finalidade lucrativa. Em uma posição intermediária entre o ponto à esquerda e o centro do espectro, classificamos as entidades que defendiam essa associação apenas em caráter temporário, enquanto reforçava-se a rede estatal de hospitais.

Na extrema direita, alocamos o ponto correspondente à posição “Associação do Setor Público com o Setor Privado Lucrativo”. Seus defensores propunham que o Estado, ao invés de investir na construção de uma rede própria de assistência médica, garantisse o direito à saúde por meio de convênios com o setor privado, inclusive com o privado lucrativo, isto é, advogavam pela manutenção do *status quo*. Ocupando posições intermediárias entre o centro e o ponto à direita do espectro, classificamos as entidades que propunham que tais associações fossem estabelecidas em caráter transitório, defendendo um fortalecimento da rede pública de assistência à saúde.

299

Trabalho: a centralidade do lobby do Diap

Embora não disponhamos, para o caso da atuação de grupos de interesse na área Trabalho, de uma análise de gráfico de redes, consideramos que os conceitos desenvolvidos nas seções anteriores são aplicáveis a partir de nossas conclusões, estabelecidas em um estudo de caso que desenvolvemos sobre o papel do Diap no período (Costa, 2016). Desde sua criação, em 1983, o Diap se concentrou na articulação dos interesses dos trabalhadores, sendo o principal responsável pela superação da divisão política entre as principais entidades sindicais da época. A organização coordenou um improvável pacto, unindo em um projeto os interesses consensuais das entidades sindicais

de trabalhadores, incluindo rivais históricos, como a CUT e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Ela também superou as expectativas que sugeriam a elaboração de uma Constituição mais conservadora. Essa afirmação não negligencia a influência da variável institucional na “virada de jogo”. Consideramos, por exemplo, imprescindível a estrutura de funcionamento da ANC no que concerne ao fato da Comissão de Sistematização não ter elaborado um anteprojeto inicial antes do começo dos trabalhos das comissões temáticas. Fato que privilegiou a capacidade decisória das subcomissões e comissões temáticas, onde os constituintes podiam ser, e foram, mais favoráveis ao projeto do Diap. Toda a atuação da organização durante as duas primeiras fases, quando propôs, orientou e pressionou, conseguindo aprovar seu projeto, e foi fundamental para que não se perdesse tudo nas fases finais da constituinte, quando a maioria passou a ser conservadora, portanto, em geral, resistente às suas propostas.

300

Sustentamos que o sucesso da organização corresponde ao seu desenho institucional, uma adaptação do lobby altamente profissionalizado dos sindicatos de trabalhadores norte-americanos, em especial a American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), às oportunidades de participação fornecidas pelo processo constituinte. O Diap se destacou desde sua criação pela capacidade técnica, a qual pode ser exemplificada pelos diversos estudos e propostas coordenadas pela instituição e elaborados em parceria com o corpo jurídico das entidades sindicais filiadas. Esses estudos e propostas eram elaborados com alto rigor técnico, o que lhes dava legitimidade. Além disso, o Diap mostrou-se eficiente na divulgação de seus interesses, através de publicações periódicas, como o “Boletim do Diap” e o “Jornal do Diap”, os quais eram distribuídos para as entidades sindicais de trabalhadores, membros do Congresso (deputados e senadores), órgãos

governamentais e jornalistas da grande imprensa. Assim, o material produzido pelo Diap era multiplicado a partir da reprodução por diversos grandes jornais e pela imprensa sindical (Costa, 2016).

A capacidade de articulação política do Diap também está associada à sua opção de atuar apenas em defesa de interesses consensuais da classe trabalhadora e da capacidade política de Ulisses Riedel de Resende, seu criador e diretor-técnico. O prestígio de Riedel foi fundamental para viabilizar o projeto do Diap. Influente advogado trabalhista, Riedel era bem relacionado com as principais lideranças sindicais do país, que nele confiavam (Costa, 2016).

O Diap conseguiu importantes vitórias na Constituinte. A organização acompanhou de perto todas as matérias de interesses para a classe trabalhadora. Na Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, o DIAP apresentou seu projeto em audiências públicas e coordenou os constituintes para que aprovassem suas propostas. O relatório final da Subcomissão aprovou integralmente o projeto da organização. Verificamos, também, uma ampla vitória na Comissão da Ordem Social, na qual, inclusive, foram aprovadas propostas polêmicas do projeto, como a estabilidade no emprego e a jornada de trabalho de quarenta horas semanais (Costa, 2016).

Embora, em alguns momentos, o consenso das entidades sindicais tenha enfrentado atritos, ele permaneceu sólido durante quase toda a Constituinte. No momento em que mais sofreu pressões, reflexo, sobretudo, da rivalidade entre a CUT e a CGT, a ANC já estava próxima de seu fim. A atuação do Diap encontrou mais resistência quanto maior era o número de constituintes necessários para aprovar suas propostas (Costa, 2016).

Consideramos o saldo final amplamente favorável aos interesses dos trabalhadores, sobretudo se considerarmos as expectativas negativas nos anos que antecederam à

Constituinte. As duas maiores derrotas do Diap foram a não aprovação da estabilidade no emprego e da jornada de quarenta horas, a qual foi alterada para 44 horas no texto do anteprojeto da Comissão de Sistematização. Apesar desses reveses pontuais, a Constituição de 1988 ficou marcada na história pelo amplo espaço concedido aos direitos sociais e do trabalho (Costa, 2016).

Em resumo, utilizando a terminologia adotada neste artigo, consideramos o Diap um modelo de “grupo centralizador”, enquanto outros signatários de seu projeto constitucional, incluindo CUT e CGT seriam grupos individuais. Além de articular um projeto consensual para os grupos de interesses que defendiam os direitos dos trabalhadores, o Diap atuou diretamente pressionando os constituintes a adotarem suas propostas. Essa segunda característica diverge dos padrões de “lobbies centralizadores” formados nas áreas da Educação e Saúde, conforme analisaremos a seguir.

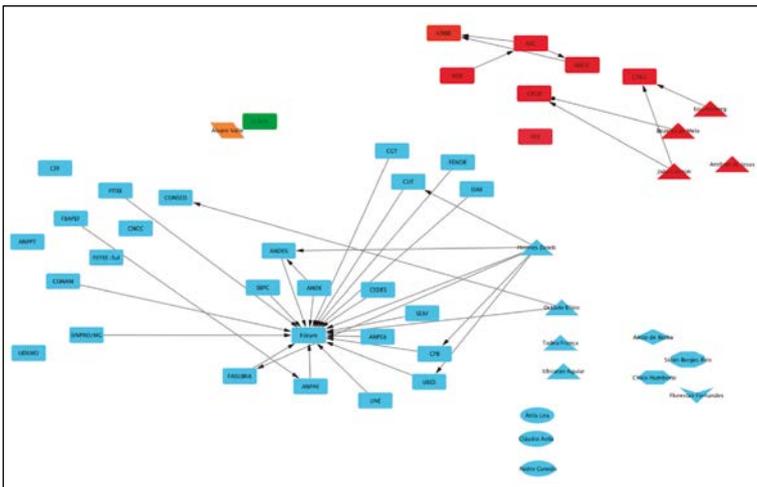
302

Análise comparativa das estratégias organizativas dos grupos de interesse nas áreas do trabalho, educação e saúde

Em comparação à área do Trabalho, as áreas da Educação e Saúde são distintas em um aspecto fundamental: as propostas dos principais “grupos centralizadores” formados nesses campos foram defendidas pelos “grupos individuais” que os compunham, e não pelas próprias entidades centralizadoras. A formação do “lobby centralizador” na Educação e Saúde seguiram trajetórias históricas muito semelhantes. Ambas emergiram de movimentos reivindicatórios pela valorização do setor público, traduzidas em grandes fóruns de debates, a IV Conferência Brasileira de Educação (IV CBE) na área da Educação, e a VIII Conferência Nacional de Saúde (VIII CNS) na área da Saúde, as duas realizadas em 1986, respectivamente em Goiânia e Brasília. Elas recomendaram a formação de uma

entidade responsável por traduzir suas reivindicações em uma proposta constitucional e defendê-la na Constituinte. Na Educação, foi criado o Fórum, em fevereiro de 1987; e na Saúde, a CNRS, em agosto de 1986. O Fórum seguiu as orientações da IV CBE e representou o lobby do ensino público na Constituinte. A CNRS se afastou das recomendações mais estatizantes da VIII CNS e elaborou uma proposta constitucional mais moderada, que acomodou também os interesses do setor privado. Essa diferença teve implicações distintas na organização dos lobbies em cada uma das áreas, conforme expresso nos gráficos de rede 1 e 2.

Gráfico de rede 1
"Exclusividade" na educação



303

Fonte: elaboração própria com auxílio do software Cytoscape (versão 3.4).

O gráfico de rede 1 mostra a relação entre os grupos de interesse, enquanto que o gráfico de rede 2, entre eles e os constituintes nas áreas da Educação e Saúde.⁶ As

⁶ Foram considerados apenas os constituintes cujas posições foram identificáveis, seja por meio de suas falas durante a referida Subcomissão, ou por meio de entrevistas e depoimentos registrados pela imprensa. Outrossim, as relações entre

fontes para a definição de cada associação estão descritas no anexo 1 deste artigo. Elas foram identificadas com base em seus posicionamentos nas questões analisadas (e já discutidas neste estudo). O gráfico 1 representa atores, posições e relações: (1) três posições quanto à questão da “exclusividade”, (1.1) azul, os atores favoráveis, (1.2) vermelho, os atores favoráveis com restrições (recursos exclusivos para o ensino público, salvo as escolas privadas sem finalidade lucrativa) e (1.3) laranja, os atores desfavoráveis (recursos transferidos indistintamente para ensino público e privado); (2) dois tipos de atores, (2.1) retângulos, as entidades, (2.2) constituintes, as quais podem ser de sete partidos políticos diferentes, (2.2.1) triângulos, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB⁷, (2.2.2) elipses, do Partido da Frente Liberal – PFL⁸, (2.2.3) diamantes, do Partido Democrático Social – PDS, (2.2.4) hexágonos, do Partido Democrático Trabalhista – PDT, (2.2.5) octógonos, do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, (2.2.6) formatos de “V”, do Partido dos Trabalhadores – PT e (2.2.7) paralelogramos, do Partido Liberal – PL; (3) dois tipos de relação, (3.1) quando um ator (constituente ou entidade) legitimou sua posição por meio da posição de um segundo ator e (3.2) quando um ator alterou sua posição inicial por uma segunda de um outro ator.⁹

O gráfico 2 representa os mesmos elementos do gráfico 1, mas para a área da Saúde. Difere-se do primeiro apenas quanto às posições e à inclusão de um novo ator. As

constituintes e grupos de interesse, ou entre um grupo e outro, foram atribuídas com base em declarações desses atores (no caso dos grupos de interesse, as falas de seus representantes) durante à Subcomissão ou registros da imprensa.

⁷ Em 2017, O PMDB escolheu adotar a sigla MDB – Movimento Democrático Brasileiro, que é a nomenclatura original do partido quando fundado em 1966.

⁸ O PFL, partido político criado em 1985, mudou de nome em 2007 e passou a ser chamado de Democratas (DEM).

⁹ Nos dois casos, a seta parte do ator que legitimou sua posição para o ator cuja posição foi fonte de sua legitimação.

influência dessas entidades, cujas propostas foram incorporadas ao discurso majoritário dos constituintes membros da Subcomissão, bem como aos resultados normativos traduzidos no anteprojeto elaborado. Pelo fato de o Fórum ser a expressão clara de um único setor, na área da Educação, formou-se um outro “grupo centralizador” exercendo os interesses do setor privado confessional, representado pela CNBB, que encarnou um dos mais influentes lobbies da Constituinte, atuando não apenas na Educação.

Apesar de muito mais modesto do ponto de vista quantitativo (apenas duas outras entidades subscreveram a proposta da CNBB), seu lobby exerceu influência decisiva, mostrando que os resultados constitucionais foram o produto de uma complexa relação de variáveis, as quais incluíam além da representatividade da rede de relações entre grupos de interesse, a capacidade técnica do “grupo centralizador” ou de seus “grupos individuais”, a composição ideológica dos fóruns sobre os quais esses lobbies seriam exercidos (diferentes fases da ANC) e as possibilidades determinantes das regras do jogo, sejam elas as normas do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC), ou a habilidade política de grupos partidários de as moldarem ao sabor de seus interesses.

No caso da área do Trabalho, conforme argumentamos, o Diap contava ao mesmo tempo com significativa representatividade e capacidade técnica para exercer um lobby profissional. O maior obstáculo foi a composição ideológica da ANC, majoritariamente conservadora, portanto, avessa às suas propostas mais progressistas. Porém, orientado pelo projeto do Diap, o grupo progressista do PMDB, apoiado pelos partidos de esquerda, conseguiu reverter as expectativas mais pessimistas, e instalaram-se inegáveis e surpreendentes avanços na área dos direitos do trabalho.

Na área da Educação, o Fórum contou com semelhante representatividade, porém o exercício direto das ações

lobistas foi diluído entre seus membros, sem o impacto do influente e temido lobby do Diap. Enquanto a composição da Subcomissão inicial favoreceu a aprovação de suas propostas, elas foram retrocedidas pela reação conservadora nas demais fases, em que a maioria era amplamente conservadora, em especial na fase final de Plenário, quando formou-se o bloco conservador denominado Centrão, que representava os interesses da escola privada. A estratégia do “lobby centralizador” exercido pelo Fórum foi eficiente atingindo seu ponto ótimo durante a Subcomissão. Nas demais fases, as propostas do segundo “grupo centralizador” da área da Educação, a CNBB, passou a prevalecer. A posição da CNBB beneficiou-se por ser moderada entre os radicalismos das propostas centralizadas pelo Fórum de um lado, e do setor privado lucrativo, representado pela FENEN, do outro.

Na área da Saúde, formou-se um *grupo centralizador* formalmente expresso pela CNRS; porém, como esta não foi uma evolução natural das ambições da Conferência (VIII CNS) que lhe precedeu, constituindo-se um *continuum* dissociativo de propostas que se afastavam dos princípios estatizantes, na prática, formaram-se dois “grupos centralizadores”: CNRS e CNS.

A CNS representou os interesses mais estatizante na área da Saúde, identificados com os sanitaristas. A CNRS representou propostas mais moderadas, constituindo-se a base do lobby pragmático dos sanitaristas, o qual contou com aderência variável entre seus próprios membros. Em comparação com o “lobby centralizador” do Diap, na área do trabalho, e do Fórum, na área da educação, o lobby da CNRS distingue-se especialmente pela sua vulnerável capacidade agregadora. A dinâmica desagregadora entre “lobby centralizador” e “lobby individual” foi observada com muito mais intensidade na esfera da Saúde do que nas demais. Apesar disso, se compararmos o projeto constitucional da CNRS com o texto final da Constituição de 1988,

encontraremos uma correspondência muito maior entre os dispositivos do que aquela observada entre a mesma Carta de 1988 e as propostas do Diap e do Fórum. Ou seja, do ponto de vista normativo, o lobby da CNRS foi mais eficiente do que os demais, embora tenha sido o menos sólido em termos de coesão de seus membros.

O que isso significa para nosso modelo de organização lobista? No limite, os resultados verificados em relação à correspondência normativa dos projetos dos “lobbies centralizadores” com o texto final da constituição indicam um contrassenso quando constatada uma correspondência mais positiva justamente no mais frágil dos “lobbies centralizados”. Mas os resultados não enfraquecem necessariamente nossa hipótese. Sustentamos que há uma tendência de formação de “lobbies centralizadores” em cada uma das áreas de interesse, e que o potencial de influência desses lobbies seria maior quanto melhor sua capacidade de centralizar interesses. O uso do termo “potencial” não é fruto de mera semântica, ele exprime implicitamente que há outros fatores determinantes na capacidade de um lobby influenciar nas decisões. No caso da área da saúde, embora o “lobby centralizador” da CNRS seja o mais frágil entre as três áreas analisadas no que diz respeito a sua capacidade agregadora, é ao mesmo tempo o mais bem constituído do ponto de vista pragmático-normativo. É o que melhor exprimiu o consenso dentro da macroárea da Saúde, pois acomodou as propostas de campos de interesses opostos (setor público e setor privado).

Os resultados da análise das redes permitem complementar nossa proposta teórica sobre os padrões de organização dos grupos de interesse no processo constituinte de 1987-88. Embora em termos gerais seja verdadeiro de que a capacidade agregadora de um “lobby centralizador” é um fator determinante de seu sucesso, essa relação é mais sensível quando (1) o “grupo centralizador” atua dentro de uma

área de interesse específica, isto é, em oposição aos interesses defendidos por uma outra área; e (2) o “lobby centralizador” incide sobre a intersecção de duas áreas de interesse, a tendência então é que a desagregação seja menos relevante.

Analisemos os dois cenários com exemplos das relações expressas nas redes. O primeiro cenário é compatível com a estrutura do “lobby centralizador” das áreas do trabalho e da educação. Diap e Fórum defenderam, respectivamente, os direitos dos trabalhadores em oposição aos interesses dos empresários e os interesses da educação pública em oposição aos interesses da educação privada. Se o Diap ou o Fórum enfrentassem um processo intenso de dissociação de seus “lobbies centralizadores”, o que estaria ruindo seria sua própria área de interesse, em oposição a uma área de interesse concorrente.

Se as entidades sindicais resolvessem negar o projeto agregador do Diap, estariam preterindo as posições do “lobby centralizador” por outra posição semelhante a ela, mas igualmente oposta aos interesses dos empresários. Aliás, as evidências sugerem que foi exatamente isso que aconteceu em relação à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), identificada pela literatura como “lobby centralizador” da área de interesse dos empresários (embora os autores não tenham usado essa mesma terminologia) (Costa e Troiano, 2016) por meio do mapeamento dos atores envolvidos, sejam eles parlamentares ou não. Como recorte analítico, parte-se da ideia geral de que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP. A Fiesp foi incapaz de manter a coesão entre os *grupos individuais* que centralizava, e, como consequência, seu lobby ruiu drasticamente no processo constituinte, que testemunhou a defesa dos interesses empresariais por meio de “lobbies individuais”, com baixa expressão, comparado ao poder econômico que representavam. O fracasso dos empresários beneficiou a área de interesse oposta, exatamente aquela

representada pelo “lobby centralizador” do Diap. Da mesma forma, o fracasso do Fórum em agregar os interesses da educação pública beneficiaria diretamente o ensino privado.

O segundo cenário apresenta características diferentes. Ele é compatível com a CNRS, que defendeu propostas de duas áreas de interesse opostas, ou propostas que atendessem pela metade os interesses dos setores de saúde público e privado. Um intenso processo de dissociação nesse contexto não beneficia diretamente nenhuma das áreas de interesse. Por isso, embora a representação gráfica das redes na área da Saúde revele a defesa de posições distintas entre os “grupos individuais” associados ao “grupo centralizador”, não decorreu deste processo dissociativo o fracasso do “lobby centralizador”, mas o oposto – comparadas as três áreas analisadas –, foi a CNRS que logrou a maior correspondência normativa entre seu projeto e o resultado final (a Constituição). Os “grupos individuais” dissidentes que o compunham preferiram suas propostas por outras à esquerda e à direita em um processo de prejudicialidade mútua das áreas de interesse, cujo produto foi, portanto, neutro. Neutralizados os opostos, subsistiu a posição central e moderada, representada exatamente pelo “lobby centralizador” da CNRS.

310

Considerações finais

Neste artigo, mostramos quais foram as estratégias organizativas dos grupos de interesse das áreas da Educação, Saúde e Trabalho, durante o processo constituinte de 1987-88, e como elas afetaram o sucesso de seus lobbies. O modelo analítico adotado consistiu em uma adaptação da teoria sobre a formação de coalizões de grupos de interesse e, mais especificamente, do uso da técnica de gráficos de redes sociais para demonstrar a centralidade dos grupos nas redes constituídas. Nosso modelo se difere da teoria tradicional de coalizões por ser aplicado sobre um contexto de constitucionalização, enquanto a metodologia

é majoritariamente empregada em contextos de processos legislativos ordinários. Adaptamos o modelo para privilegiar os elementos de construção e manutenção da coesão política das coalizões em oposição à ênfase ao fluxo de informações, que tradicionalmente descreve os estudos sobre coalizões em cenários de legislação ordinárias. Esta adaptação justifica-se pelo fato de que na constituinte os recursos dos lobbies se concentram em um único processo, pois os potenciais ganhos superam as estratégias caracterizadas pela distribuição dos recursos ao longo de processos futuros. Evidências de criação de grupos de interesse visando especificamente a constituinte reforçam essa alegação.

A análise qualitativa da atuação desses lobbies ao longo do processo constituinte, combinada com os elementos gráficos mencionados, refinou a hipótese teórica sintetizada pelo modelo organizativo proposto. Mostramos que, de fato, a capacidade agregadora dos grupos que centralizaram os lobbies em cada área de interesse foi variável determinante para imprimir força política às suas demandas e, consequentemente, aumentar a chance de seu sucesso (constitucionalização de suas propostas, ou evitar que propostas opostas aos seus interesses fossem constitucionalizadas). Porém, o caso da área da Saúde revelou especificidades quanto à ocorrência do modelo: o desenho da distribuição dos blocos de interesse determina a força da variável capacidade agregadora, a qual é mais sensível quanto maior for a distância entre os interesses defendidos pelos principais lobbies centralizadores. Ou dizendo a mesma coisa, mas partindo do lado inverso da afirmação lógica, quanto mais ao centro (quanto mais interesses acomodar dos lados opostos) estiver um lobby centralizador, menos relevante é um movimento dissociativo e, consequentemente, menos impactante é a influência da variável capacidade agregadora. Nesse caso, o movimento dissociativo beneficia igualmente as áreas de interesses opostas e, portanto, o resultado é neutro.

Embora o artigo consista em uma análise focalizada (três áreas dos direitos sociais ao longo do processo constituinte), as evidências sugerem, embora ainda não as tenhamos para comprovar, que o padrão observado pode ter se repetido em outras áreas da ANC, bem como em processos constituintes realizados em outros países e repetir-se-á em processos futuros. De forma concreta, o estudo busca contribuir com o avanço de duas agendas de pesquisa distintas, mas potencialmente associadas, quais sejam, a teoria sobre coalizões de grupos de interesse e as interpretações sobre a relação entre características de processos constituintes e seus efeitos sobre o produto final – a Constituição.

Lucas Costa

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisador de Pós-doutorado na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP). É pesquisador-membro do Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público (CEPESP). Pesquisa Constitucionalismo Comparado e *Lobby*.

312

Bibliografia

- ARAGÃO, Murillo de. 1992. *Os grupos de pressão no congresso nacional: abordagem ao papel dos grupos no legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente*. Brasília, DF: Universidade de Brasília.
- ARAGÃO, Murillo de. 1994. *Grupos de pressão no congresso nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese.
- BENNEDSEN, Morten; FELDMANN, Sven E. 2002. Lobbying legislatures. *Journal of Political Economy*, v. 110, n. 4, pp. 919-946.
- BENOMAR, Jamal. 2004. Constitution-making after conflict : lessons for Iraq. *Journal of Democracy*, v. 15, n. 2, pp. 81-95.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; CHRISTENSON, Dino P. 2014. The evolution and formation of amicus curiae networks. *Social Networks*, v. 36, n. 1, pp. 82-96. Disponível em: <https://bit.ly/3mmRFn>. Acesso em: 14 set. 2017.

- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1987a. *Anteprojeto Constitucional: Subcomissão VIII-a: subcomissão da Educação, Cultura e Esportes*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1987b. Atas de comissões: subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, DF.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1987c. Atas de comissões: subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, DF.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1987d. Atas de comissões: comissão de sistematização. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, DF. 1 v.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1988a. Atas de plenário N014. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, DF.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. 1988b. Atas de plenário N019. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, DF.
- BURT, Ronald S. Structural holes versus network closures as social capital. In: LIN, Nan.; COOK, Karen; BURT, Ronald S. (ed.). 2001. *Social capital: theory and research*. New Jersey: Aldine Transaction. pp. 82-96.
- CARPENTER, Daniel P.; ESTERLING, Kevin M.; LAZER, David M. J. 1998. The strength of weak ties in lobbying networks: evidence from health-care politics in the United States. *Journal of Theoretical Politics*, v. 10, n. 4. Disponível em: <https://bit.ly/2PZrSrS>. Acesso em: 14 set. 2017.
- COELHO, Ricardo Corrêa. 1999. *Partidos políticos, maiorias parlamentares e tomada de decisão na Constituinte*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP. Disponível em: <https://bit.ly/3dW8NjJ>. Acesso em: 26 abr. 2021.
- COMPARATIVE CONSTITUTIONS PROJECT. 2016. *Constitution rankings*. Disponível em: <https://bit.ly/3flwddD>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. 1986. *Por uma nova ordem constitucional*. 24ª Assembleia Geral, Itaiç, 9 a 18 de abril.
- COSTA, Lucas Nascimento Ferraz. 2016. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. *Revista Estudos Históricos*, v. 29, n. 59, pp. 767-786. Disponível em: <https://bit.ly/3uCc79p>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- COSTA, Lucas Nascimento Ferraz; TROIANO, Mariele. 2016. Uma análise das atuações do Diap e da Fiesp sob a ótica da teoria institucional. *Revista Alabastro*, v. 2, n. 8, pp. 56-71. Disponível em: <https://bit.ly/3dweYYou>. Acesso em: 12 set. 2017.

- ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; BLOUNT, Justin. 2008. The citizen as founder: public participation in constitutional approval. *Temple Law Review*, v. 81, n. 2, pp. 361-382.
- ESTERLING, Kevin M. 2004. *The political economy of expertise: information and efficiency in American national politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Disponível em: <https://bit.ly/3sXcMkf>. Acesso em: 14 set. 2017.
- FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principalista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio Luiz; TRINDADE, André Karam (org.). 2012. *Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. pp. 13-58.
- GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. 2005. *Política dos direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988: reeleitura de uma constituição dirigente*. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. São Luís: UFMA.
- GRANOVETTER, Mark S. 1973. The strength of weak ties. *American journal of sociology*, v. 78, n. 6, pp. 1360-1380. Disponível em: <https://bit.ly/3rSd6R1>. Acesso em: 14 set. 2017.
- HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. 1998. Organized interests and the decision of whom to lobby in congress. *American Political Science Review*, v. 92, n. 4, pp. 775-790. Disponível em: <https://bit.ly/2PY2D9c>. Acesso em: 14 set. 2017.
- KLÜVER, Heike. 2013. *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions and policy change*. Oxford: Oxford University Press.
- MAHONEY, Christine. 2004. The power of institutions: state and interest group activity in the European Union. *European Union Politics*, v. 5, n. 4, pp. 441-466. Disponível em: <https://bit.ly/39KwNUy>. Acesso em: 14 set. 2017.
- MANCUSO, Wagner Pralon. 2004. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*, v. 47, n. 3, pp. 505-547. Disponível em: <https://bit.ly/3sN5GzD>. Acesso em: 24 ago. 2015.
- MAYHEW, David R. 1974. *Congress: the electoral connection*. Yale: Yale University Press. Disponível em: <https://bit.ly/3mlllUe>. Acesso em: 14 set. 2017.
- MICHILES, Carlos *et al.* 1989. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- NORONHA, Eduardo Garuti. 2010. Mudança institucional e a constituinte de 1988: temas e preferências de empresários e

- sindicalistas. Apresentado no 7º Encontro da ABCP, Recife, 23 a 26 de julho.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. 2004. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Unicamp. Disponível em: <https://bit.ly/3gF5tvf>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- PIJNENBURG, Bert. 1998. EU lobbying by ad hoc coalitions: an exploratory case study. *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 2, pp. 303-321.
- PILATTI, Adriano. 2008. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- PINHEIRO, Maria Francisca Sales. 1989. O público e o privado na educação na Constituição Brasileira. *Humanidades*, v. 6, n. 20, pp. 75-85.
- SANTOS, Rita Luzia Occhiuz dos. 2004. *A participação da mulher no Congresso Nacional Constituinte de 1987 a 1988*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Unicamp. Disponível em: <https://bit.ly/3u2AtJm>. Acesso em: 20 set. 2015.
- SARTORI, Giovanni. 1997. *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives, and outcomes*. New York: New York University Press. Disponível em: <https://bit.ly/3wo7ph7>. Acesso em: 11 set. 2017.
- TAVARES, Maria das graças Medeiros. 2003. *Educação brasileira e negociação política: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática*. Maceió: Edufal.
- TROIANO, Mariele. 2012. *As associações empresariais e o processo Constituinte de 1987-88*. Dissertação de Mestrado em Ciências Humanas. São Carlos: Ufscar.

315

Anexo 1: fontes para definição das relações dos gráficos de redes

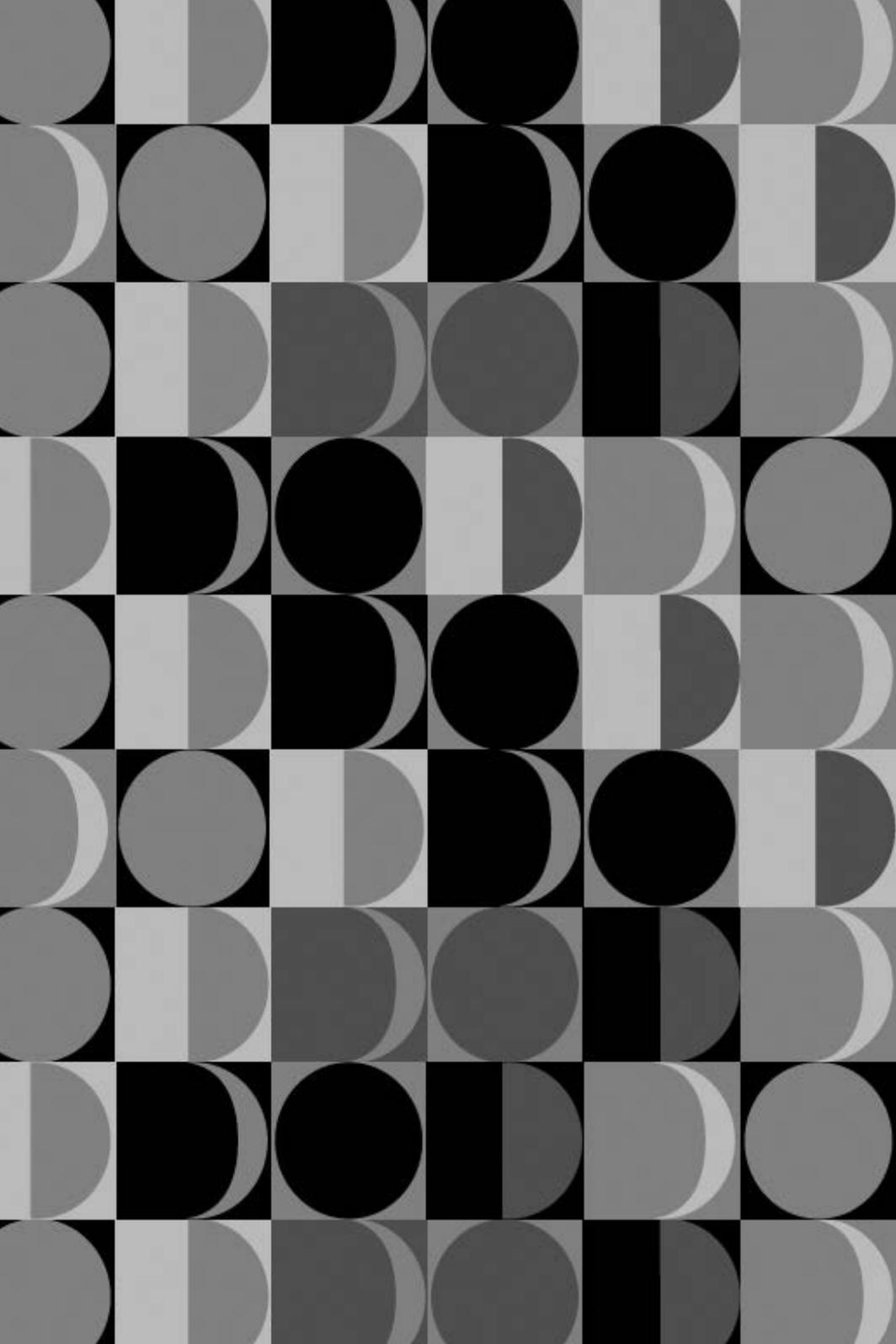
As relações entre os grupos e constituintes na área da Educação foram defendidas a partir das seguintes fontes:

ANDE, ANDES, CPB, SBPC, SINPRO-MG, FITEE e demais membros do Fórum (Brasil, 1987a, pp. 45, 51, 61, 79, 224, 226, 238, 240, 248, 391); FBAPEF (Brasil, 1987a, p. 72) CEES (Brasil, 1987b, p. 134); Constituinte Bezerra de Melo (Brasil, 1987b, pp. 53, 120), Constituinte Louremberg Nunes Rocha (Brasil, 1987b, pp. 537-538). Constituinte

Octávio Elísio (Brasil, 1987b, p. 81), Constituinte Hermes Zaneti (Brasil, 1988b, pp. 286-287 e 337-338); CNBB, AEC, AEC e MEC (Brasil, 1987b, P. 183; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1986, pp. 15, 239-240).

As relações entre os grupos e constituintes na área da Saúde foram defendidas a partir das seguintes fontes:

Constituinte Geraldo Alckmin (Brasil, 1987c, p. 211), Constituinte Joaquim Sucena (BRASIL, 1987c, pp. 63-64, 66, 70), Constituinte Cunha Bueno (Brasil, 1987c, p. 93), Constituinte Eduardo Jorge (Brasil, 1987c, pp. 51, 61-62, 67, 199); Sindicato (Brasil, 1987c, p. 112), CONESPE, Aben, CONAM (Brasil, 1987c, pp. 111-113, 123), CEBES (Brasil, 1987c, p. 202), CNRS, FENAM, ABRASCO, MS (Brasil, 1987c, p. 60-61, 133, 141), ABRASCO (Brasil, 1987c, pp. 114-115), Fiocruz, CFM, CONASS, Inamps (Brasil, 1987d, pp. 254-255).



RESUMOS | *ABSTRACTS*



O BRASIL E O MERCOSUL: ATORES DOMÉSTICOS E OSCILAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA NOS ÚLTIMOS 30 ANOS

MARCELO PASSINI MARIANO

HAROLDO RAMANZINI JÚNIOR

TULLO VIGEVANI

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar o Mercosul na política externa brasileira no período de 1991 a 2021. Argumentaremos que há uma trajetória de gradual perda de centralidade do bloco para a política externa brasileira e de redução nos níveis de intercâmbio comercial. Assim, o declínio da prioridade do bloco para o Brasil, observado nos governos Temer e Bolsonaro, não pode ser considerado fato desenraizado de problemas que já se manifestavam nos governos anteriores, em verdade desde 1995, ainda que com diferentes características. Nestes trinta anos, as elites empresariais e políticas brasileiras não mantiveram o mesmo interesse pela integração. Do mesmo modo, as transformações do sistema internacional e a evolução que produziram na percepção das elites a respeito do papel que o Brasil deveria desempenhar no mundo não foram absorvidas como incentivos sistêmicos para o aprofundamento da integração regional. O bloco completa trinta anos demonstrando importante resiliência, apesar do contexto de menor engajamento dos países, dos efeitos acumulados das sucessivas crises políticas e comerciais e da diminuição da importância econômica em relação a outros parceiros extrabloco, fatores que colocam importantes interrogações em relação ao seu futuro.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Mercosul; Integração Regional.

BRAZIL AND MERCOSUR: DOMESTIC ACTORS AND FOREIGN POLICY FLUCTUATIONS IN THE LAST 30 YEARS

Abstract: *The purpose of this article is to analyze the role of Mercosur for Brazilian foreign policy from 1991 to 2021. We will argue that there is a path of gradual loss of centrality by the bloc for Brazilian foreign policy and a reduction in the levels of trade. Thus, the decline in the bloc's priority for Brazil, observed in Temer and Bolsonaro administrations, cannot be examined without referencing difficulties that had already manifested in previous governments, in fact since 1995, although with different characteristics. During these thirty years, Brazilian business and political elites have not maintained the same interest in integration. Likewise, the transformations of the international system and the evolution that they produced in the perception of the elites regarding the role that Brazil should play in the world were not absorbed as systemic incentives for the deepening of regional integration. The bloc celebrates its 30th anniversary demonstrating an important resilience, despite the context of lesser engagement of the countries, the accumulated effects of successive political and trade crises and the diminishing economic importance in relation to other extra-bloc partners, factors that raise important questions in relation to its future.*

Keywords: *Brazilian Foreign Policy; Mercosur; Regional Integration.*

Recebido: 02/02/2021

Aprovado: 16/03/2021



O AUGE E A CRISE DO “NOVO MERCOSUL” NO PERÍODO PÓS-HEGEMÔNICO (2003-2016)

JOSÉ BRICEÑO-RUIZ

Resumo: Este artigo analisa o período pós-hegemônico do Mercado Comum do Sul (Mercosul), descrito como um “novo Mercosul”, que se inicia em 2003 devido às mudanças políticas na Argentina e no Brasil e acaba em 2016. “Pós-hegemônico” alude ao ciclo do regionalismo na América Latina na qual governos de esquerda adotaram uma estratégia que se afastou do regionalismo aberto e do novo regionalismo predominante na última década do século XX. Examinam-se as causas do surgimento do chamado “novo Mercosul”, suas principais propostas de políticas e sua evolução. Em seguida, analisam-se as causas da crise do “novo Mercosul” e as lições aprendidas de período pós-hegemônico do bloco.

Palavras-chave: Mercosul; Regionalismo; Pós-Liberal; Pós-Hegemônico.

THE RISE AND CRISIS OF THE “NEW MERCOSUR” IN THE POST-HEGEMONIC ERA (2003-2016)

Abstract: *This article analyzes the post-hegemonic period of the Southern Common Market (Mercosur), which begins in 2003 due to political changes in Argentina and Brazil and ends in 2016 and it is described as a “new Mercosur”. Post-hegemonic refers to the cycle of regionalism in Latin America, in which left-wing governments adopted a strategy that moved away from open regionalism and the new regionalism prevalent in the last decade of the 20th century. The causes of the emergence of the so-called “new Mercosur”, its main policy proposals and its evolution are examined. Subsequently,*

I analyze the causes of the crisis of the “new Mercosur” and the lessons learned from the post-hegemonic period of the bloc.

Keywords: *Mercosur; Regionalism; Postliberal; Posthegemonic.*

Recebido: 10/02/2021

Aprovado: 04/03/2021



MERCOSUR AND THE EU: THE FALSE MIRROR

DETLEF NOLTE

CLARISSA CORREA NETO RIBEIRO

Abstract: The relations with the European Union (EU) began almost with the Mercosur's creation. After signing a first framework agreement in 1995, the EU and Mercosur began negotiating a comprehensive interregional partnership with a free trade agreement since 1999. Negotiations were conducted with ups and downs, suspended, and resumed over a period of more than 20 years, and up to Mercosur's 30th anniversary there is still no free trade agreement ratified with the EU. Based on the broad literature on the relations between the EU and Mercosur (both by European and Latin American authors) and on the analysis of official documents and declarations from the EU and Mercosur, this paper proposes some explanations as to why these negotiations have progressed so slowly and faced so many obstacles.

Keywords: Mercosur; European Union; EU-Mercosur Agreement; Interregionalism.

O MERCOSUL E A UE: O FALSO ESPELHO

Resumo: *As relações com a União Europeia começaram quase com a criação do Mercosul; depois de assinar um primeiro acordo-quadro em 1995, desde 1999 a UE e o Mercosul negociam um acordo inter-regional abrangente que se propõe a concretizar uma área de livre comércio. As negociações foram conduzidas com altos e baixos, suspensas e retomadas em um período de mais de 20 anos, e até o trigésimo aniversário do Mercosul ainda não existe um acordo de livre comércio com a UE ratificado. Neste artigo, pretendemos oferecer algumas explicações do porquê as negociações entre a UE e o Mercosul avançaram tão lentamente e encontraram tantos*

obstáculos. A nossa análise baseia-se na vasta literatura sobre as relações entre a UE e o Mercosul (tanto de autores europeus quanto latino-americanos), e na análise de documentos e declarações oficiais da UE e do Mercosul.

Palavras-chave: *Mercosul; União Europeia; Acordo UE-Mercosul; Interregionalismo.*

Received: 22/01/2021

Approved: 25/03/2021



EL MERCOSUR COMO INSTRUMENTO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL ARGENTINA BAJO UN DOBLE FUEGO: ENTRE LOS PODERES TRADICIONALES Y EL ASCENSO DE CHINA

ALEJANDRO SIMONOFF

Resumen: El Mercosur ha sido un instrumento exitoso para la estrategia de inserción argentina en el mundo. Si bien estuvo sustentado en la alianza entre Buenos Aires y Brasília, que hoy atraviesa un tiempo complejo, nos concentraremos en las dificultades que está atravesando ante los cambios operados en el orden Internacional: la pretensión de la tríada (Estados Unidos, Europa y Japón) de integrarlo a la hiperglobalización, mediante el Acuerdo con la Unión Europea; y la irrupción de China que impactó en la estructura regional.

Palabras clave: Política Exterior Argentina; Mercosur; China; Hiperglobalización.

325

O MERCOSUL COMO INSTRUMENTO DE INSERÇÃO INTERNACIONAL NA ARGENTINA SOB DUPLO FOGO: ENTRE OS PODERES TRADICIONAIS E A ASCENSÃO DA CHINA

Resumo: *O Mercosul tem sido um instrumento de sucesso para a estratégia de inserção da Argentina no mundo. Embora apoiado na aliança entre Buenos Aires e Brasília que hoje atravessa um momento complexo, nos concentraremos nas dificuldades que ela atravessa diante das mudanças na Ordem Internacional: a reivindicação da Tríade (Estados Unidos, Europa e Japão) para integrá-la à hiperglobalização, por meio do Acordo com a União Europeia, e por outro lado, o surgimento da China que impactou a estrutura regional.*

Palavras-chave: *Política exterior argentina; Mercosul; China; Hiperglobalização.*

**MERCOSUR AS AN INSTRUMENT OF INTERNATIONAL
INSERTION IN ARGENTINA UNDER DOUBLE FIRE:
BETWEEN TRADITIONAL POWERS AND THE RISE OF CHINA**

Abstract: *Mercosur has been a successful instrument for the Argentine insertion strategy in the world. Although it was supported by the alliance between Buenos Aires and Brasilia that today is going through a complex time, we will focus on the difficulties it is going through in the face of the changes in the International Order: the claim of the Triad (United States, Europe and Japan) to integrate it to hyperglobalization, through the Agreement with the European Union, and on the other, the emergence of China that impacted on the regional structure.*

Keywords: *Argentine Foreign Policy; Mercosur; China; Hyperglobalization.*

Recebido: 23/12/2020

Aprovado: 22/03/2021



TRÊS DÉCADAS DE MERCOSUL: INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADE ESTATAL E BAIXA INTENSIDADE DA INTEGRAÇÃO

KARINA L. PASQUARIELLO MARIANO

ROBERTO GOULART MENEZES

Resumo: Ao longo de três décadas, o Mercosul passou por diversas fases e enfrentou distintas crises, embora permanesse o consenso entre seus membros sobre a sua importância para a região e como instrumento de inserção internacional, à exceção do momento atual com o posicionamento questionador do governo de Jair Bolsonaro. O objetivo deste artigo é discutir como a tensão entre os defensores de um Mercosul mais aprofundado e de um Mercosul meramente comercial afetou a institucionalidade desse processo ao longo do tempo, assim como suscitou crises e relançamentos. O argumento deste artigo é que a não construção de um consenso sobre qual o significado da cooperação no Mercosul e os seus objetivos, propiciou uma institucionalidade frágil, suscetível a retrocessos no processo de integração.

Palavras-chave: Mercosul; Capacidade Estatal; Integração; Institucionalidade.

THREE DECADES OF MERCOSUR: INSTITUTIONALITY, STATE CAPACITY AND LOW INTEGRATION INTENSITY

Abstract: *Over the course of three decades, Mercosur has passed through several phases and faced different crises. Although its members have maintained a consensus on its importance for the region and as an instrument of international insertion, the current moment marks an exception with the contesting position of Jair Bolsonaro's administration. This article aims to discuss how the tension between the defenders of a deeper Mercosur and a purely commercial Mercosur has affected the institutionality of this process*

over time, caused crises and relaunching. The argument of this article is that the failure to build a consensus on the meaning of cooperation in Mercosur and its objectives has provided a fragile institutional framework, susceptible to setbacks in the integration process.

Keywords: *Mercosur; State Capacity; Integration; Institutionalality.*

Recebido: 02/02/2021

Aprovado: 12/03/2021



URUGUAY COMO ESTADO PEQUEÑO EN EL MERCOSUR (1991-2020): UNA LECTURA DESDE LA AUTONOMÍA REGIONAL

CAMILO LÓPEZ BURIAN

MARÍA CECILIA MÍGUEZ

Resumen: Desde una perspectiva histórica, este trabajo caracteriza diferentes etapas de la política exterior de Uruguay frente al Mercosur. Dialoga teóricamente con el paradigma de la autonomía y sostiene que durante los gobiernos de izquierda existió una búsqueda de autonomía pero en una acepción particular, que remite a las características de un Estado pequeño. Esa búsqueda de autonomía solamente pudo ser posible en el contexto de un ciclo progresista con capacidad de acción colectiva. En ese marco, las élites gobernantes compartieron un objetivo: buscar potenciar la capacidad de agencia para conseguir autonomía. Como conclusión se presenta un concepto de autonomía regional que propone el carácter coconstitutivo de la autonomía y la integración regional, pensado desde el caso uruguayo como Estado pequeño.

329

Palabras Clave: Uruguay; Estados Pequeños; Mercosur; Regionalismo; Integración Regional; Autonomía Regional.

URUGUAI COMO PEQUENO ESTADO NO MERCOSUL (1991-2020): UMA LEITURA A PARTIR DA AUTONOMIA REGIONAL

Resumo: *A partir de uma análise histórica, este trabalho caracteriza as diferentes etapas da política externa do Uruguai em relação ao Mercosul. Dialogando teoricamente com o paradigma da autonomia, propõe que durante os governos de esquerda houve uma busca pela autonomia, mas num sentido particular, que remete às características de um pequeno Estado. Essa busca de autonomia só foi possível no contexto de um ciclo*

progressista com capacidade de ação coletiva. Nesse contexto, as elites dominantes compartilhavam um objetivo: buscar aumentar a capacidade da agência para alcançar a autonomia. Como conclusão, apresenta um conceito de autonomia regional que propõe o caráter co-constitutivo da autonomia e da integração regional, pensada a partir do caso uruguaio como um pequeno Estado.

Palavras-chave: *Uruguai; Pequenos Estados; Mercosul; Regionalismo; Integração Regional; Autonomia Regional.*

URUGUAY AS A SMALL STATE IN MERCOSUR (1991-2020): A READING FROM REGIONAL AUTONOMY

Abstract: *This paper characterizes the different stages of Uruguay's foreign policy towards Mercosur (1991-2021), with a historical perspective. It dialogues theoretically with the autonomy paradigm and argues that during the leftist governments autonomy became an objective, with a particular meaning, linked to the characteristics of a small state. The search for autonomy was possible in the context of a progressive cycle and the capacity for collective action. In that period, unlike the others, the ruling elites shared one objective: to enhance agency in a collective way. As a conclusion, we present a concept of regional autonomy that proposes the co-constitutional character of autonomy and regional integration, thought of from the Uruguayan case as a small State.*

Keywords: *Uruguay; Small States; Mercosur; Regionalism; Regional Integration; Regional Autonomy.*

Recebido: 05/01/2021

Aprovado: 23/03/2021



PARA ALÉM DO COMÉRCIO: MERCOSUL, DEMOCRACIA E SEGURANÇA REGIONAL

ALEXANDRE FUCCILLE

BRUNO THEODORO LUCIANO

REGIANE NITSCH BRESSAN

Resumo: No marco dos trinta anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o presente artigo busca elucidar e discutir como o bloco contribuiu, desde sua formação, com a estabilidade democrática e a promoção da paz regional. Embora a agenda comercial tenha relevância na conformação desse projeto e seja sua face pública mais visível, a criação do Mercosul foi fundamental para distensionar a área de segurança e defesa entre os países do bloco, buscando sepultar desconfianças mútuas de décadas. Ademais, o Mercosul procurou consolidar a democracia em um momento-chave, pós-autoritário, de retorno aos governos democráticos entre os Estados-membros. As instituições regionais desenvolvidas no âmbito do Mercosul conferiram e ainda conferem relevância às agendas de paz e proteção democrática na região. Não obstante, sua baixa institucionalidade e dependência quanto às dinâmicas políticas dos governos em exercício ilustram as dificuldades recentes em avançar nas agendas regionais.

Palavras-chave: Mercosul; Democracia; Segurança Regional; Integração Regional; Instituições Democráticas; América do Sul.

BEYOND TRADE: MERCOSUR, DEMOCRACY AND REGIONAL SECURITY

Abstract: *In the context of the 30 years of the Southern Common Market (Mercosur), this article seeks to discuss how the bloc has contributed to democratic stability and the promotion of peace in*

the region since its creation. Although the commercial agenda has relevance in shaping this project and has become its most visible dimension, the creation of Mercosur was fundamental to distend the area of security and defense among the countries of the bloc, seeking to bury mutual mistrust of decades. Moreover, Mercosur helped to promote the consolidation of democracy in the moment of the returning to democratic governments in the region. Regional institutions developed within Mercosur have conferred and still give relevance to peace and democratic protection agendas in the region. Nonetheless, its loose institutions and high dependence on political dynamics of ruling national governments emphasize its current difficulties in advancing in both regional agendas.

Keywords: *Mercosur; Democracy; Regional Security; Regional Integration; Democratic institutions; South America.*

Recebido: 18/01/2021 **Aprovado:** 25/03/2021



PARADIGMS, INSTITUTIONAL CHANGES AND POLICY DISMANTLING IN THE MERCOSUR SPECIALIZED MEETING OF FAMILY FARMING

CATIA GRISA

PAULO ANDRE NIEDERLE

Abstract: This article analyzes the dismantling of the Specialized Meeting on Family Farming (Reaf), a Mercosur forum responsible for proposing public policies for family farming. By means of a dialogue with the historical institutionalism, the cognitive approach, and the policy dismantling approach, the article characterizes the predominant type of dismantling and explains its driving forces. Data were collected through the analysis of official documents, observation of national and regional meetings, and interviews with ministers, policymakers, researchers and social leaders. Results indicate the prevalence of “dismantling by default” or gradual changes known as “drift”, in which, besides the interests and strategies of the political actors – the main focus of policy dismantling analysis – the emergence of new ideas and policy paradigms has played a major role.

333

Keywords: Family Farming; Policy Paradigm; Institutional Change; Policy Dismantling; Mercosur.

PARADIGMAS, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA REUNIÃO ESPECIALIZADA DE AGRICULTURA FAMILIAR DO MERCOSUL

Resumo: *O artigo analisa o desmantelamento da Reunião Especializada de Agricultura Familiar (Reaf), fórum do Mercosul responsável por propor políticas públicas para a agricultura familiar. A partir do diálogo entre o neoinstitucionalismo histórico, a abordagem cognitiva e o quadro analítico de desmantelamento de políticas públicas, o artigo caracteriza o tipo predominante de*

desmantelamento e discute seus elementos explicativos. Análise envolveu pesquisa documental, observação nos encontros nacionais e regionais e entrevistas com ministros, formuladores de políticas públicas, pesquisadores e representantes dos movimentos sociais. Os resultados indicam a prevalência do desmantelamento por omissão ou mudança gradual por desvio, os quais, além dos interesses e estratégias dos atores políticos – principais elementos abordados pela literatura de desmantelamento de políticas públicas – foram influenciados por novas ideias e paradigmas de política pública.

Palavras-chave: *Agricultura Familiar; Paradigma de Política Pública; Mudança Institucional; Desmantelamento; Mercosur.*

Recebido: 05/01/2021

Aprovado: 25/03/2021



ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS ORGANIZATIVAS DOS LOBBIES NO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-88

LUCAS COSTA

Resumo: Neste artigo comparamos as estratégias organizativas dos grupos de interesse nas áreas da Educação, Saúde e Trabalho, durante o processo constituinte de 1987-88. Adaptamos a teoria sobre coalizões lobistas e gráficos de redes sociais para enfatizar os elementos de coesão e estabilidade política dos grupos centrais nas redes. Sustentamos que o lobby se traduziu na divisão entre dois tipos de grupos, definidos pela relação que mantinham em suas áreas de interesse. Essa dinâmica constitui um modelo teórico delineado pela tendência de centralização dos interesses por um único grupo, que representou os demais e, cuja capacidade agregadora, atuou como a principal variável na determinação da força política dos interesses defendidos e, conseqüentemente, no sucesso do lobby. Os resultados confirmaram a hipótese, mas mostraram que a influência da variável é determinada pela composição das relações entre os grupos, analisadas por meio de gráficos de redes sociais.

Palavras-chave: Lobby; Educação; Saúde; Trabalho; Processos Constituintes; Gráficos de Redes Sociais.

COMPARED ANALYSIS OF THE LOBBIES' ORGANIZATIONAL STRATEGIES IN THE CONSTITUENT PROCESS OF 1987-88

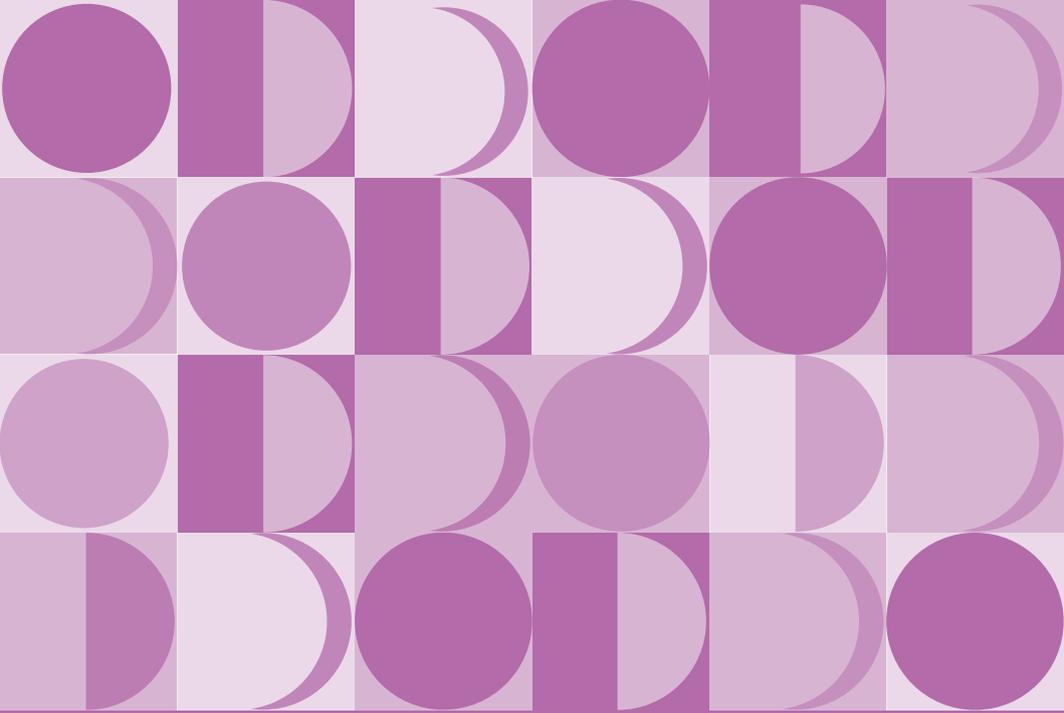
Abstract: *In this article, we compare the different organizational strategies of interest groups in the areas of Education, Health and Work, during the constitutional process of 1987-88. We adapted the theories of lobbying coalition and social network graphs to emphasize the element of political cohesion and stability of the networks' central groups. We argued that the lobby was translated into the division between two types of interest groups, defined by the relationship that*

they maintained in their areas of interest. This dynamic constitutes a theoretical model defined by the tendency of centralization of interests in a single group, which represented all other groups and, which aggregating capacity, played as the main variable in determining the political strength of the interests defended and, consequently, in the success of the lobby. The results confirmed the hypothesis, but showed that the influence of this variable is determined by the composition of the relations between the groups, analyzed by social network graphs.

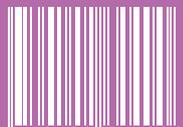
Keywords: Lobby; Education; Health Care; Labor; Constitutional Drafting; Social Network Analysis.

Recebido: 20/06/2018

Aprovado: 30/03/2021



ISSN 0102-6445



9 770102 644006