

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

IAN REBOUÇAS BATISTA

**O ESTADO BRASILEIRO, OS INTERESSES DE CLASSE E A
REFORMULAÇÃO DO MERCOSUL (2003-2010)**

PORTO ALEGRE

2018

IAN REBOUÇAS BATISTA

**O ESTADO BRASILEIRO, OS INTERESSES DE CLASSE E A
REFORMULAÇÃO DO MERCOSUL (2003-2010)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Granato

PORTO ALEGRE

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Batista, Ian Rebouças

O Estado brasileiro, os interesses de classe e a reformulação do Mercosul (2003-2010) / Ian Rebouças Batista. -- 2019.

172 f.

Orientador: Leonardo Granato.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Estado. 2. Brasil. 3. Marxismo. 4. Integração Regional. 5. Mercosul. I. Granato, Leonardo, orient. II. Título.

IAN REBOUÇAS BATISTA

**O ESTADO BRASILEIRO, OS INTERESSES DE CLASSE E A
REFORMULAÇÃO DO MERCOSUL (2003-2010)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Granato

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Leonardo Granato – Orientador
PPG Ciência Política - UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
PPG Ciência Política - UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini
PPG Ciência Política - UFRGS

Prof. Dr. Alysson Leandro Barbate Mascaro
PPG Direito - USP

AGRADECIMENTOS

Cumprindo a máxima cantada por Belchior de que *o que pesa no norte cai no sul, grande cidade*, a aventura que enfrentei nesses dois anos de mestrado na UFRGS, em Porto Alegre, não teria sido uma experiência tão enriquecedora se não fosse o apoio, companheirismo e as distintas formas de carinho dos que citarei na sequência.

Ao meu orientador Leonardo Granato, minha eterna gratidão e admiração, pelo professor e pesquisador sério e comprometido tanto com o saber quanto com a crítica. Sempre presente, foi meu companheiro ideal na chegada à capital gaúcha, mantendo viva em meu imaginário a razão de minha empreitada. O resultado desses primeiros dois anos de parceria são várias publicações, eventos, um projeto de extensão e essa presente dissertação, cujas limitações da versão final são de inteira responsabilidade minha. Me despeço do vínculo de orientando do Professor Leonardo com enorme gratidão, assim como com a certeza de que ainda temos muito a trilhar juntos.

Agradeço aos membros da banca pela disponibilidade e paciência para leitura desta dissertação. Ao Professor Carlos Arturi agradeço a cordialidade desde nosso primeiro encontro, logo quando cheguei à UFRGS, replicada em salas de aula e corredores da universidade. Ao Professor Paulo Visentini e ao Professor Alysson Mascaro, que acompanhei via livros e demais trabalhos, agradeço todo o conhecimento que me engrandeceu enquanto pesquisador, analista e crítico. Uma verdadeira honra contar com a participação e colaboração de vocês nessa etapa.

No Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na UFRGS, agradeço aos excelentes professores e brilhantes servidores que tive a sorte de cruzar nesses dois anos. Em especial, ao Lucas Greff Dias, secretário do programa e mais importante funcionário da universidade (entendimento compartilhado ao menos pelos discentes e docentes do PPGCP). Agradeço aos colegas de programa que compartilharam comigo disciplinas, eventos e aspirações. Será sempre muito bom revê-los. Assim como aos colegas de grupo de pesquisa, com quem tenho muito o que desvendar ainda.

Em Porto Alegre pude contar ainda com a sorte ao conhecer Pedro e Gaspard, com quem morei nesses dois anos. Dois amigos para a vida, a quem agradeço o companheirismo, paciência e infinitos momentos bons. Listo os demais amigos e amigas de lá, que me ensinaram a chamar Porto Alegre de casa: Fernanda, Matheus Amaral, Marina, Rafael, Bruno, Isabela, Júlio, Diegão, Zezinho, Augusto, Anderson, Etho, Guilherme.

Às amigas de Aracaju, agradeço as mensagens de saudade e as contagens regressivas para nossos próximos encontros. Matheus, Baldrighi, Tamara, Newton, Marcos, Mariana e Julia, sempre é bom estar na minha terra e ver vocês.

De longe mas sempre presente (encaixando uma visita ao Rio de Janeiro sempre que possível), devo a Valter a parceria de longa data. Grandes amigos não se separam por algumas centenas de quilômetros. Ter a oportunidade de conversar com ele quase que diariamente me manteve a sanidade nos dias mais frios e isolados do inverno porto alegre (que metaforicamente se estenderam bem mais que os 3 meses anuais).

Outro que me ajudou a manter a cabeça no lugar, agradeço a Rodrigo Albuquerque pela amizade, dentro e fora da academia. Seja em produções conjuntas nossas ou em demais trabalhos que levei a ele, suas opiniões chegam em minha mesa como ordem do dia, tamanha a confiança que tenho em seu crivo. Não consigo esperar menos do que o fortalecimento desse laço nos anos vindouros!

Agradeço ainda a Júlio Rodriguez por ter apontado a direção da UFRGS para que eu trilhasse esses dois anos de mestrado. Me desculpo apenas por não ter torcido tanto pelo tricolor gaúcho quanto poderia, mas atesto que testemunhei dois grandes anos gremistas de perto.

Por fim, agradeço a minha mãe, Glice, a meu pai, André, e a meu irmão, Enzo, por serem o óleo de minhas engrenagens, meu combustível e meu cinto de segurança. Contar com o apoio e o amor de vocês foi fundamental, condição necessária para que eu completasse essa jornada. A vocês, devo o mundo.

RESUMO

O presente trabalho parte da transformação de um postulado teórico do estruturalismo de Nicos Poulantzas em hipótese a ser discutida e testada. Adota-se o entendimento de Estado capitalista desenvolvido pelo autor, que compreende essa estrutura jurídico-política enquanto mantenedora da relação de dominação presente na sociedade e engajada na reprodução do modo de produção capitalista. Na tradição marxista, o trabalho de Poulantzas se destaca ao considerar que o Estado não seria mero instrumento das classes dominantes, mas possuiria autonomia para perseguição de objetivos que não atendam diretamente aos interesses de curto e médio prazo das camadas burguesas. O postulado teórico foco do presente trabalho é o que aponta que o desenho do Estado capitalista, através do Direito e de sua burocracia, favorece o acesso das classes dominantes aos recursos de poder para formulação de uma política estatal. À luz disso, parte-se para a análise da política integracionista do Estado brasileiro para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), buscando averiguar quais os recursos e canais estavam disponíveis à absorção de demandas das camadas dominantes e dominadas para a matéria. Nesse esforço, discute-se ainda com a literatura do campo da integração regional da América do Sul, que compreende a primeira década do século XXI como um momento “pós-liberal” onde os anseios pela integração viriam “de baixo”, e não de interesses econômicos-liberalizantes. A análise da política do Estado brasileiro em questão utiliza o ciclo de política estatal considerado por O’Donnell e Oszlak (no formato *inputs-política-outputs*) e compreende as entidades representantes de classe (Capital e Trabalho) a partir das considerações do marxismo analítico de Adam Przeworski. O que se revelará é que a presença de representantes dos ideais autonomistas de integração regional em posição privilegiada dentro do Executivo, em referida conjuntura, possibilitou a formulação de uma política integracionista que não atendesse direta ou exclusivamente aos interesses do setor econômico beneficiário da integração mercosulina (setor industrial), observável na ampliação da agenda e do escopo do bloco para além da pauta comercial liberalizante durante o período considerado. Contudo, como a própria teoria neomarxista adotada sustenta, o poder econômico possui papel determinante mesmo que o político ocupe papel dominante, e os ganhos econômicos do setor industrial são mais tangíveis e identificáveis do que o aprofundamento de fato da integração regional mercosulina em bases autonomistas.

Palavras-chave: Estado, Brasil, Marxismo, Integração Regional, Mercosul

ABSTRACT

The present work starts from the transformation of a theoretical postulate of the structuralism of Nicos Poulantzas, in a hypothesis to be discussed and tested. It adopts the understanding of the capitalist State developed by the author, who understands this juridical-political structure as maintainer of the relation of domination observed in society and engaged in the reproduction of the capitalist mode of production. In the Marxist tradition, Poulantza's work stands out in considering that the state would not be merely an instrument of the ruling classes, however, it would be autonomous to pursue objectives that do not directly address the short- and medium-term interests of the bourgeois strata. The theoretical postulate focus of the present work is the one that points out that the design of the capitalist State, through Law and its bureaucracy, favors the access of the ruling classes to the resources of power for the formulation of a State policy. From this, the analysis of the integrationist policy of the Brazilian State for Mercosur, during Lula's administration (2003-2010), starts, seeking to ascertain which resources and pathways were available to absorb the demands of the dominant and dominated strata for the matter. In this effort, the literature on the field of regional integration in South America is also discussed, which includes the first decade of the 21st century as a "post-liberal" moment, when the aspirations for integration would come "from below", not from the economic-liberalizing interests. The present policy analysis of the Brazilian State uses the state policy cycle considered by O'Donnell and Oszlak (in the form of inputs-policy-outputs) and comprises the representative entities of class (Capital and Labor) from the considerations of Analytical Marxism by Adam Przeworski. What will be revealed is that the presence of representatives of the autonomist ideals of regional integration, in a privileged position within the Executive, at that context, made possible the formulation of an integrationist policy that did not directly, or exclusively, met the interests of the economic sector beneficiary of Mercosur integration (industrial sector), observable in expanding the bloc's agenda and scope beyond the liberalizing trade agenda during the period considered. However, as the same neo-Marxist theory adopted sustains, economic power plays a decisive role, even if the political occupies a dominant role, and the economic gains of the industrial sector are more tangible and identifiable than the deepening of the fact of Mercosur's regional integration in autonomist bases.

Key-words: State, Brazil, Marxism, Regional Integration Mercosul

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AEB** – Associação de Comércio Exterior do Brasil
- ALALC** – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA** – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
- ALCA** – Área de Livre Comércio das Américas
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BRICS** – acrônimo referente a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAN** – Comunidade Andina
- CARICOM** – Comunidade Caribenha
- CASA** - Comunidades das Nações Sul-Americanas
- CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina
- CLACSO** – Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais
- CMC** – Conselho do Mercado Comum
- CNBB** – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNI** – Confederação Nacional de Indústrias
- COSIPLAN** – Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento
- CREDN** – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DIT** – Divisão Internacional do Trabalho
- EUA** – Estados Unidos da América
- FHC** – Fernando Henrique Cardoso
- FIESP** – Federação de Indústrias do Estado de São Paulo
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FOCEM** – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul
- GANEMPLE** – Grupo de Alto Nível para uma Estratégia do Mercosul de Crescimento do Emprego
- IIRSA** – Iniciativa para a Integração Infraestrutural Regional Sul-americana
- MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul
- MMM** – Marcha Mundial das Mulheres
- MPOG** – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores
- MST** – Movimento Sem-Terra

NAFTA/TLCAN – *North American Free Trade Agreement* / Tratado de Livre-Comércio da América do Norte

NCM - Nomenclatura Comum do Mercosul

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração ao Crescimento

PARLASUL – Parlamento do Mercosul

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PE – Política Externa

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

RI – Relações Internacionais

TAW – *The Americas and the World*

TEC – Tarifa Externa Comum

UNASUL– União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1: O Estado	22
1.1 O Estado capitalista	26
1.2 O Estado periférico latino-americano	37
1.3 Classes sociais e frações de classes	45
Capítulo 2: O caso brasileiro	55
2.1 O Estado brasileiro: capitalista e periférico	55
2.2 O Partido dos Trabalhadores	69
2.3 O governo Lula	76
Capítulo 3: A integração regional	89
3.1 Histórico	92
3.2 Integração regional como política estatal no governo Lula	99
3.2.1 As demandas “de baixo”	103
3.2.2 As demandas “de cima”	108
3.2.3 Instrumentos e estruturas: por onde participar da formulação	115
3.3 A integração regional proposta	124
3.3.1 Antecedentes históricos do Mercosul	128
3.3.2. O Mercosul “reformulado”	130
Considerações Finais	149
Referências Bibliográficas	155
Anexo I	170

INTRODUÇÃO

Em *Poder Político e Classes Sociais* (1968[1971]) Nicos Poulantzas produz, a partir de estudo sistêmico da obra de Marx, Engels e da tradição marxista clássica, um conceito de Estado inserido no modo de produção capitalista. Compreendendo que a ciência política é, em essência, a ciência do Estado, se compromete a fundamentar no que consiste e quais as funções do político (ou seja, do Estado) em dada formação social¹. A síntese de sua compreensão é que o Estado funciona como garantidor da coesão social, responsável pela manutenção da formação social capitalista e, conseqüentemente, de manutenção de uma relação de dominação característica do modo de produção capitalista. Ao contrário da visão liberal, onde os indivíduos são tratados como iguais perante à lei enquanto em realidade são diferentes em capacidades, oportunidades e direitos, a visão crítica de Estado busca atentar para as maneiras com que esse vela relações assimétricas entre detentores dos meios de produção e trabalhadores assalariados. Seja através do direito que sustenta a relação trabalhador-empregador (MASCARO, 2013), seja através da burocracia estatal (SAES, 1999), desenhada de maneira a garantir o monopólio do uso da força por parte desse Estado e elevando este ao papel de garantidor da ordem que este mesmo impõe, a estrutura jurídico-política de uma formação social capitalista busca manter e replicar o *status quo* dessa formação social, ou seja, a exploração de uma classe pela outra.

O caráter de dominação do Estado capitalista é ainda mais evidente na sua condição de periférico. Após o desenvolvimento dos primeiros Estados capitalistas, advindos de centralizações políticas, militares e econômicas no continente europeu no final da Idade Média, o modelo de instituições lá adotados, condizentes com as conjunturas e fluxos históricos particulares daquelas experiências, torna-se referência para replicação ao redor do globo. A partir da expansão ultramarina europeia e do caráter colonizador-explorador adotado por essa, a organização das comunidades do “Novo Mundo” obedeceu à exportação dessas estruturas jurídico-políticas do velho continente

¹ Para Poulantzas (1968[1971]), formação social é uma sobreposição específica de vários modos de produção em disputas e de onde emerge um modo de produção dominante. Além disso, a formação social se especifica a partir da maneira com que os diversos níveis ou estruturas que a compõem (econômico, político, ideológico) se relacionam. Por exemplo, a formação social capitalista apresenta o modo de produção capitalista como dominante. Outros modos de produção podem coexistir nessa formação e, a depender da relevância que tenham, moldam as características de determinado Estado capitalista que surge para essa formação social.

(BADIE, HERMET, 1992). Na América Latina, como na África e na Ásia, o Estado periférico que surge não diz respeito às suas sociedades nem parte de seus anseios e experiências históricas, mas sim é um modelo imposto, forçado a se encaixar em uma realidade desconexa (SONTAG, 1974; KAPLAN, 1990; LECHNER, 1981a). Decorre, assim, que o caráter de dominação que esses Estados periféricos visam sustentar por vezes se escancara e desencadeiam-se crises de legitimidade perante suas sociedades (GRACIARENA, 1984).

Dentro da literatura marxista clássica, a obra de Poulantzas se insere em uma alteração de paradigma que possibilita uma compreensão mais fidedigna de crises de Estado periféricos, em especial latino-americanos, por mais que não tenham sido objeto de estudo do autor. Até então a leitura instrumentalista, classista e economicista do Estado capitalista predominava em autores como Rosa Luxemburgo e Vladimir Lenin. Nessa perspectiva, o Estado corresponderia ao que ficou amplamente conhecido como comitê de organização dos negócios da burguesia, um mero instrumento para fazer valer, via meios institucionais legais, os interesses econômicos das classes dominantes. A política e o jogo político seriam uma encenação protocolar para enganar as massas e passarem a falsa impressão de que os rumos da sociedade se definiriam via instrumentos legitimados por vontade popular. Um dos principais avanços de Poulantzas na teoria marxista é o desenvolvimento da noção da estrutura política, o Estado, dotada de autonomia em relação à estrutura econômica. Assim, a política não seria mero jogo guiado pelos interesses capitalistas, mas sim, um terreno de disputas de interesses contraditórios, sendo o Estado arena onde se condensariam esses conflitos. A estrutura jurídico-política não seria marionete da burguesia, se configurando terreno de oportunidade para as classes dominadas disputarem direitos e melhores condições de vida. Como se propõe demonstrar neste trabalho, o estudo do Estado latino-americano enquanto perpassado por crises de dominação ao longo de sua trajetória histórica permite a identificação de momentos onde poder econômico não se converteu em poder político, sendo as duas esferas autônomas.

Ao fim e ao cabo, o fim último do Estado segue sendo a reprodução do modo de produção capitalista, como está desenhado para cumprir, mas a estrutura política não se encontra determinada sobremaneira pelos interesses econômicos das classes dominantes. O Estado é assim instrumental ao capitalismo, e não necessariamente aos capitalistas. O que decorre é que estes últimos se encontram em posição privilegiada na maneira com as relações sociais estão dispostas no modo de produção vigente. Em teoria, o que se tem é que a distribuição de recursos de poder dentro do Estado capitalista favorece o acesso às

classes dominantes à formulação de políticas estatais (POULANTZAS, 1971; O'DONNELL, 1978). Dessa maneira, por mais que a leitura do Estado capitalista de Poulantzas permita a existência de “falsos sacrifícios” (MILIBAND, 1972) por parte desse, ou seja, permita a adoção de políticas estatais que no curto e médio prazo não atendam aos interesses dos detentores de capital, mas sim às camadas populares, a disputa pela formulação das políticas estatais ocorre sob condições assimétricas de capacidade de influenciar a formulação.

Essa temática, em especial, possui a atenção e o interesse do presente trabalho. Partindo da compreensão de que o Estado e as disputas políticas que acontecem dentro desse não são mera alegoria ou encenação, mas correspondem de fato a uma arena onde direitos e melhores condições podem ser almejadas pelas classes dominadas, pretende-se aqui averiguar de que maneira a distribuição assimétrica de recursos de acesso ao poder pode ser observada nas disputas pela formulação de uma política estatal específica. Sendo assim, esse postulado teórico será norteador para a elaboração da hipótese deste trabalho.

Esse tipo de procedimento, de tratar os pressupostos marxistas enquanto hipóteses a serem discutidas e testadas advém da sugestão de Codato e Perissinoto (2011) sobre como utilizar o marxismo nas ciências sociais. Na intenção de fugir do fetichismo teórico costumeiro desse paradigma, bem como de aproximar a teoria marxista da maneira com que a ciência política é trabalhada e discutida na contemporaneidade, o uso de postulados teóricos enquanto hipóteses permite o diálogo entre teoria e empiria, forçando o levantamento de informações e trazendo a leitura classista da sociedade e da política para a *realpolitik*. Dessa forma, põe-se à prova o poder explicativo dessa leitura da realidade, inicialmente como discussão do referido postulado teórico e, na sequência, transformando-o em hipótese a ser testada.

O caso escolhido para testar o referido postulado é o de uma política aqui identificada como exemplar para a compreensão da autonomia relativa do político em uma formação social. A política estatal brasileira para a integração regional do Mercosul durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) almejou, ao menos discursivamente, uma ampliação da agenda do bloco para além dos interesses comercialistas dos anos 1990, que moveram a criação do bloco. A partir de influência de ideais autonomistas e desenvolvimentistas para a integração regional, leitura que entende a integração como instrumento para os Estados alcançarem melhores condições para as camadas populares, a política integracionista brasileira do período considerado aparenta

ter contrariado os interesses de curto e médio prazo das camadas das classes dominantes interessadas na integração regional mercosulina.

É preciso saber que a integração regional sul-americana na primeira década dos anos 2000, de maneira geral, é frequentemente associada a um ensejo que vem “desde baixo”. O paradigma integracionista de então, pelo que considera a literatura especializada, é frequentemente nomeado de pós-hegemônico ou pós-liberal, visto que em oposição ao que foi posto em prática no final do século XX o suposto novo objetivo seria de uma integração voltada aos anseios e necessidades da população, empenhada em melhorar a vida da sociedade através da união dos povos (MUHR, 2011; RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012; BRICEÑO-RUIZ, 2014). Isso engloba integração de mercados, mas não só. Para além de facilitar o comércio entre os países envolvidos, o paradigma referido como pós-hegemônico se propunha a defender complementariedade entre as economias da região, integração infraestrutural, livre circulação de pessoas, respeito à democracia e à soberania do povo sul-americano. Aos moldes do que compreendiam Hélio Jaguaribe, Juan Carlos Puig e Celso Furtado, para citar apenas alguns exemplos dessa escola autonomista, a integração sul-americana seria instrumento de afirmação e fortalecimento da região, estratégia necessária para que essa região periférica do sistema internacional fizesse frente aos desafios impostos pelos países do centro.

Durante o período de regime militar, em boa parte dos países sul-americanos as estratégias autonomistas eram secundárias à ideologia neoliberal que guiava as economias da região (o Brasil é exceção para o período, quando o desenvolvimentismo guiou sua economia). Na década de 1990, a integração regional sul-americana passa a ser norteadada pelo ideal de ampliação de mercados nacionais, estratégia que se justificava enquanto adaptação dos países da região aos novos desafios de um mundo globalizado (IANNI, 1996; BARNABÉ, 2012a). Exemplo de esforço integracionista desse período e que transmite esse objetivo é a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que almejou se constituir primeiro como zona de livre comércio (1991) e posteriormente se torna uma união aduaneira (1995) com tarifa externa comum, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Graças a isso, somente no início dos anos 2000, quando governos de centro-esquerda emergem ao longo da região -Lula no Brasil, Kirchner na Argentina, Morales na Bolívia, Vázquez no Uruguai, Correa no Equador e Chávez na Venezuela- uma pauta progressista, discursivamente oposta ao ideário neoliberal, pode ser proposta para a integração regional, não exclusiva à liberalização comercial. O movimento de

insatisfação da população com os maus resultados econômicos, altas taxas de desemprego e ineficaz combate à pobreza sustenta a ascensão dessas plataformas eleitorais críticas ao modelo neoliberal. Na integração regional isso também repercute, surgindo propostas alternativas à integração estritamente comercial, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) e adotando-se um discurso de renascimento do Mercosul, que intenta torna-lo mais “produtivo e social”.

Com distanciamento histórico do período em questão e avaliando os verdadeiros avanços que as políticas integracionistas alcançaram, o otimismo e esperança de que esses processos promoveriam uma América do Sul integrada com benefícios sociais se esvaem. Da fragilidade do que se foi proposto se tira que as propostas inovadoras para a integração durante o período aparentam não resistir à troca de governos nacionais em países-chave da região. A Unasul se esvaziou após a auto suspensão dos governos de centro-direita que emergiram na região a partir de 2014, o Equador se retirou da ALBA em decorrência da crise venezuelana e nicaraguense, enquanto que o Mercosul foi ‘restituído à vocação original de integração aos comércios mundiais’ (KUNTZ, 2018, s/p.) pelos governos de Mauricio Macri, na Argentina, e Michel Temer, no Brasil. Assim, entender a lógica que moveu a formulação da política integracionista daquele período (2003-2010), buscando entender a quem de fato serviu aquele esforço e a partir de que interesses, justifica o presente trabalho.

Os estudos de integração regional frequentemente fazem uso e se inserem em paradigmas advindos das experiências e perspectivas integracionistas do centro do sistema internacional, especialmente do caso da União Europeia. As abordagens mais recorrentes, as neofuncionalistas e intergovernamentais, contudo, não expõem as nuances típicas das experiências de integração sul-americanas. Se por um lado não se assistiu à construção de organismos regionais dotados de autonomia na maior parte dos processos integracionistas da América do Sul, como sugere a abordagem neofuncionalista, por outro a institucionalidade prática da direção e orientação dos blocos regionais sul-americanos assume caráter interpresidencialista, onde os Executivos fortalecidos dos países-membros transcendem ao regional sua influência e centralidade de tomada de decisão, indo em direção oposta ao que sustenta a abordagem intergovernamentalista.

Uma outra possibilidade de estudo do fenômeno em questão é promover uma análise com enfoque nacional. É de dentro dos Estados que partem as sinalizações, propostas e políticas para a integração regional. O estudo sistemático dos processos de

integração regional na América do Sul já revelou que ao longo do século XX o regionalismo serviu como plataforma para que os governos legitimassem suas políticas estatais e agendas domésticas (PETERSEN, SCHULZ, 2017). Em grande parte, devido a maneira com que se desenham as organizações regionais de cooperação: prezam pelo domínio de instâncias interestatais, onde as decisões são tomadas em reuniões entre os presidentes dos países-membros, em detrimento de instâncias supranacionais que guiassem as políticas de maneira autônoma aos interesses de curto e médio prazo dos presidentes envolvidos (MALAMUD, 2005). Ademais, a tradição do campo de análise de política externa pela abordagem realista neoclássica (em termos das Relações Internacionais) sustenta que fatores domésticos são decisivos na maneira com que um Estado se relaciona com o sistema internacional e com outros Estados (HILL, 2003). Nos estudos sobre o caso brasileiro, é crescente o entendimento de que a formulação da política externa desse país está condicionada a interesses e disputas distributivas internas de atores políticos e sociais (LIMA, 2000), podendo assim trata-la enquanto política pública (PINHEIRO, MILANI, 2013) ou política estatal (GRANATO, BATISTA, 2018a)².

Assim, a busca pelo interesse que subsidia uma política integracionista, tal qual qualquer outra política estatal, é uma empreitada interna. Com intuito de compreender a dinâmica do período específico, opta-se aqui pela análise do caso do maior país sul-americano, em territorialidade, população e economia, cuja atuação regional durante a primeira década desse século foi de protagonismo, ainda que não de liderança (RODRIGUEZ, 2012). Mais especificamente, a seleção do caso para estudo dessa dissertação parte da identificação do governo Lula (2003-2010) como um governo característico e responsável por direcionar o Brasil ao paradigma pós-hegemônico de integração regional.

Para uma análise motivada em levantar quais interesses influenciaram a formulação de uma política estatal específica, o referencial teórico aqui utilizado, o estruturalismo neomarxista de Nicos Poulantzas, permite discutir e contribuir com o campo de estudos da integração regional sul-americana, quando se adota a seguinte hipótese:

² Em ambas as perspectivas e nomenclaturas a ideia é de uma política externa formulada a partir de interesses e conflitos entre atores internos. Pinheiro e Milani (2013) chamam de política pública a partir do conceito clássico onde uma política pública emerge a partir de demandas da sociedade, ao mesmo tempo que Granato e Batista(2018a) consideram, a partir do conceito de Estado adotado, que as políticas estatais são também resultados de interesses em disputa em uma sociedade.

H: A política estatal brasileira para a integração regional do Mercosul durante a primeira década dos anos 2000 não foi movida “desde baixo”, mas “desde cima”.

A aplicação de Poulantzas para desvendar os interesses e influência das classes dominantes na formulação de política externa brasileira é uma escolha adequada, julga-se, e o presente estudo busca colaborar com essa abordagem. Esse tipo de aplicação foi anteriormente aplicado à política externa do governo Lula por Tatiana Berringer (2014), em tese defendida na Unicamp. Integrando-se a uma tradição de estudos neomarxistas daquela universidade, onde Armando Boito Jr. e Décio Saes são expoentes, a autora aplica o estruturalismo poulantziano para explicar as alterações entre a política externa de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a de Lula (2003-2010). Identifica diferenças na composição do bloco no poder que dirigia o Estado em cada governo e defende que essas alterações no núcleo duro das classes dominantes do Estado foram responsáveis por imprimir um redirecionamento da política externa, de maneira a cumprir e perseguir os interesses da burguesia que ascendeu de um governo para o outro. Outro esforço anterior, de similar natureza, é a tese de Julian Kan (2013), defendida na Universidade de Buenos Aires. Compreendendo que nem os governos isoladamente e nem os fenômenos de expansão comercial guiam unicamente a política regional e comercial de um Estado, o autor busca na relação entre as classes dominantes argentinas e os governos desse país nas décadas de 1990 e 2000, tentando desvendar de que frações de classe partiriam a reorientação da integração regional, questionando o paradigma que identifica que viriam “desde baixo”. Entende-se aqui que as obras da Berringer e Kan, como as de Boito Jr. e Saes, são pontos de partida e esforços prévios relevantes do que se é proposto nesse trabalho.

Contudo, os interesses de classes dominadas e subalternas da sociedade, na figura de movimentos sociais e sindicatos, encontra-se subvalorizadas na análise das teses supracitadas, que enfatizam o estudo das burguesias. A leitura de Poulantzas permite ao Estado considerar os interesses e demandas das parcelas dominadas da sociedade justamente através da autonomia relativa. Como não corresponde diretamente a um reflexo dos objetivos das classes dominantes, o Estado pode realizar “falsos sacrifícios” que fortaleçam sua legitimidade e mantenham velado seu caráter de dominação. É essa brecha aberta pela teoria que torna o presente referencial teórico adequado ao estudo do fenômeno proposto.

Entretanto, essa aplicação para averiguação da hipótese levantada expõe uma problemática. A teoria estruturalista em questão tanto permite que uma política esteja voltada a cumprir demandas sociais, como aponta que ao fim e ao cabo, o Estado capitalista corroborará com os interesses econômicos das classes dominantes. Adotando o estruturalismo poulantziano a nossa hipótese já estaria corroborada, uma vez que a política integracionista brasileira do período, por fatores estruturais e deterministas, estaria voltada aos interesses das classes dominantes, “de cima”. Dessa maneira, justifica-se novamente a apresentação do presente trabalho enquanto teste de teoria, uma vez que o postulado teórico de favorecimento das classes dominantes na formulação de uma política estatal subsidia a elaboração da hipótese a ser testada, onde estudar-se-á o caso da formulação da política integracionista do Estado brasileiro para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), averiguando quais interesses sobressaíram na política que foi implementada.

Para operacionalizar a análise da conjuntura em questão e identificar representantes tangíveis das classes dominadas e dominantes, o presente trabalho faz uso também de preceitos do marxismo analítico. Essa corrente está interessada em pensar a classe social enquanto ator político, dotado de interesses, anseios e limitações. Para tanto, deve-se identificar qual grupo político organizado cumpre função de representação da classe social em determinada disputa. Esse grupo representante da classe social encontra-se imerso nas estruturas sociais, como afirma Poulantzas, mas possui margem de atuação enquanto ator político inserido da cena política institucional. Das distintas aplicações do marxismo analítico, a presente dissertação se inspira na análise realizada por Adam Przeworski em *Capitalism and Social Democracy* (1985), onde o autor polonês toma os partidos sociais-democratas europeus como atores políticos e analisa seus interesses, margens de atuação e escolhas estratégicas.

Como discutido previamente, a autonomia relativa do político permitiria margem de ação a um interesse não exclusivamente capitalista. Restaria, contudo, saber até que ponto essa margem permitiria uma ação que fosse de encontro ao fim último de reprodução do modo de produção capitalista e correspondesse apenas ao interesse das camadas subalternas. É esse o objetivo do presente estudo.

O método a ser utilizado é de base lógica dedutiva analítica, ou seja, procura-se discutir e testar a hipótese levantada, com fins de corroborá-la ou derrubá-la. Cabe a indicação de que se trata aqui de um estudo de ontologia realista, pois interessa o estudo das coisas como de fato são e estão dispostas na realidade (SOCCOL, 2009), e parte de

uma epistemologia narrativa, pois almeja o encandeamento de informações para a construção do conhecimento (LAKE, 2011). Além disso, o materialismo dialético é por excelência o método marxista, usado particularmente no capítulo 1, onde se dará a construção do referencial teórico aqui proposto, através do desenvolvimento das concepções clássicas de Estado. A tradição neomarxista estruturalista virá apenas após a reconstrução de concepção liberal e da oposição a esta advinda da concepção crítica marxista clássica. Esse perpassar do desenvolvimento das ideias e seus contextos, “guiado através da dinâmica e das contradições do capitalismo”, nas palavras de Marshal Berman (2017, p. 92) em posfácio do *Manifesto do Partido Comunista*, é uma das vantagens que a dialética permite. A revisão bibliográfica proposta parte da oposição entre as concepções liberais e marxista de Estado e adentra a escola de pensamento latino-americana, indicando de que maneira as duas tradições teóricas estiveram presentes na região. O objetivo aqui será uma adequada definição do conceito de Estado capitalista e periférico a partir do referencial poulantziano, pois será essa conceitualização que definirá o estruturalismo que servirá de pano de fundo para o estudo do caso brasileiro.

No segundo capítulo, apresenta-se o caso brasileiro e as particularidades desse Estado – necessário uma vez que ‘Estado latino-americano’ configura uma generalização que deve ainda ser aprimorada da análise do caso proposto. Além de se propor uma revisão bibliográfica de autores conhecidos como intérpretes do Brasil para delineamento da configuração histórica e particularidades do Estado brasileiro, remonta-se ainda os momentos de formação e de eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência da República enquanto fenômeno singular da história brasileira, onde frações das classes dominadas ascendem ao bloco no poder. Apenas após isso pode-se contextualizar a eleição do governo Lula a partir de seu viés de conciliação de classe ou reformismo conservador, necessário para o entendimento da configuração das classes dentro do Estado brasileiro no período e, principalmente, para compreensão das expectativas e demandas que as políticas estatais de então deveriam responder.

No terceiro capítulo, analisa-se, portanto, as disputas entre os distintos interesses pela formulação da política integracionista para o Mercosul durante o período sob estudo (2003-2010). Após a apresentação do que se compreende aqui por integração regional e um breve perpassar histórico das experiências integracionistas sul-americanas, necessário para o entendimento do que consiste o fenômeno e seus aspectos de continuidades, discute-se a ideia de trabalhar a integração regional como um campo de política estatal durante o governo estudado. Parte-se da defesa, já consagrada na literatura, de que a

política externa constituiria política pública, e a partir daí argumenta-se que também a política de integração regional passa pelas etapas de disputas pela sua formulação entre atores com interesses diversos, antes da implementação. Nesse momento, busca-se identificar quais organizações e partidos estão representando as frações de classe interessadas na integração regional mercosulina. Para o levantamento de interesses de classes e frações, recorre-se a documentos oficiais de posição de conglomerados industriais³, fração de classe identificada como especialmente interessada no processo de integração do Mercosul a partir do fluxo comercial que esse setor apresenta para os países-membros do bloco. Recorre-se também a discursos e comentários de personalidades que compunham o círculo do Executivo responsável pelo desenho e formulação da política externa brasileira⁴, o que permitirá indicar quais as fundamentações teóricas por trás das alterações na matéria assistida durante o governo Lula, bem como revisa-se a literatura que discute interesses de movimentos sociais e conglomerados empresariais na integração regional.

Para identificação da distribuição dos recursos de participação na formulação da política externa e, conseqüentemente, da política integracionista, estuda-se a estrutura jurídico-formal desse processo, disposto na Constituição Federal de 1988 e nos Planos Plurianuais de planejamento estratégico do Estado brasileiro elaborados durante o período sob estudo. A formulação da política externa brasileira é assim identificada: no Executivo, que envolve o presidente, o Ministério das Relações Exteriores e demais pastas ministeriais; e no Legislativo, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado.

Para análise e compactação de toda informação levantada utilizar-se-á o ciclo de uma política estatal tal qual definido por O'Donnell e Oszlak (1995), onde identificam-se (i) *inputs*, ou seja, distintas demandas por políticas, (ii) a política tal qual foi proposta e, em seguida, (iii) os *outputs*, ou seja, os resultados que a política gerou. Dessa maneira, pode-se avaliar quais as demandas iniciais foram atendidas e em que medida. Como o que se propõe aqui é a análise do renascimento do Mercosul, enquanto 'produtivo e social', serão averiguados quais os interesses políticos das frações estudadas com especial atenção para quais eram as esferas estatais onde seus interesses poderiam ser absorvidos pelo Estado (Executivo e Legislativo), visto que parte de um referencial teórico

³ Organizações como a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional de Indústrias (CNI).

⁴ Como Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães.

estruturalista interessado em desvendar o favorecimento de classes dominantes nos processos de tomada de decisão de um Estado.

Assim, ao mesmo tempo que movido pela busca de averiguar se a integração regional sul-americana no período sob estudo veio “desde baixo”, o presente trabalho se classifica como de teste de teoria. Pretende-se testar o argumento de que a estrutura do Estado capitalista privilegiaria a classe dominante com maior gama de recursos nas disputas pela formulação de uma política ao estudar o caso brasileiro de formulação de política de integração regional durante o governo Lula (2003-2010). Busca-se testar essa premissa teórica, bem como identificar quais grupos, classes ou frações de classe teriam se beneficiado dessa distribuição assimétrica.

CAPÍTULO 1: O ESTADO

O grande objeto de interesse deste primeiro capítulo é o Estado. Para além de conceitualizar a instituição na exposição do presente referencial teórico do estudo proposto, surgem como objetivos paralelos desvendar e apresentar as nuances de um Estado capitalista periférico. Tendo sido renegado ou pouco debatido na ciência política latino-americana em décadas recentes (ESCUDERO, 1995; FIORI, 1995; CORTÉS, 2012) compreende-se aqui que essa instituição, no sentido mais amplo do termo, é o verdadeiro centro desse campo de conhecimento, sendo ela o político, a estrutura jurídico-política de uma formação social (POULANTZAS, 1968[1971]). Ou seja, emana do Estado as formas com que o poder será disputado na sociedade (através das leis) e encontra-se no Estado o *locus* onde esse poder pode efetivamente ser exercido (sistema judiciário, burocracia, Forças Armadas, cargos eleitos). Definindo as regras do jogo e constituindo-se como espaço que legitima o jogo, o Estado é o político. Este trabalho soma-se, portanto, àqueles que compreendem que a ciência política pode ser entendida, assim, como a ciência do Estado.

Na América Latina, e mais especificamente como subcontinente de atenção desse estudo, na América do Sul, a experiência histórica demonstrou a sequência de fracassos das distintas formas de Estados que foram estabelecidos nessa região (GRACIARENA, 1984; LECHNER, 1981a; O'DONNELL, 1993; KAPLAN, 1990). Quase sempre em dissintonia com suas sociedades, os Estados latino-americanos apresentam-se como materiais robustos para o estudo teórico dessa instituição metamórfica. No perpassar histórico da prática política na região e das diversas configurações que esse corpo político assumiu, há de se notar uma característica, função ou objetivo imutável nesse Estado. Algo que o defina e permita a constatação de que, por mais distintas sejam suas roupagens, trata-se do mesmo Estado capitalista, tentando se reinventar à luz de um novo contexto histórico e em busca por legitimidade. A teoria da dependência germinada nas décadas de 1950 e 1960, uma corrente de pensamento legitimamente latino-americana nascida das discussões da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), define o caráter periférico do Estado latino-americano e sua posição subalterna na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) como fator decisivo para as particularidades que esse apresenta (CARDOSO, FALETTO, 1975; O'DONNELL, LINCK, 1973; FURTADO, 1978).

Para tanto, antes de analisar o que define o Estado capitalista periférico enquanto forma-política moderna, deve-se rastrear suas origens. O Estado moderno latino-americano não condiz com as sociedades que nesse continente se desenvolviam antes das invasões europeias dos séculos XV e XVI. As correntes formas de organização, funções sociais e padrões de relacionamento social destoam do que, para essas terras, teriam sido a evolução natural. Na América Latina prevalece hoje uma organização política e social que se desenvolveu na Europa medieval, na transição entre o modo de produção feudal e o modo de produção capitalista. Organização essa que diz respeito a desenvolvimentos muito particulares daqueles povos, naquele contexto e em decorrência de trajetórias históricas específicas. Organização essa que se constituiu com fins de instauração de uma ordem, de consolidação de uma dominação e de estabelecimento das regras do jogo. Para fins dos objetivos do capítulo, uma revisão histórica das teorizações sobre o Estado permite que o trabalho respeite a cronologia do desenvolvimento das ideias para uma exposição coerente da argumentação.

É através da desconstrução do modo de produção feudal, e da formação social típica desse modo, que o modo de produção capitalista emerge, trazendo consigo uma formação social correspondente. Como *Tudo começou com Maquiavel*, Luciano Gruppi (1980) aponta que *O príncipe* é uma espécie de tratado em nome da centralização política e do poder do Estado. Encontra-se no clássico da teoria política uma ode à dominação e à ordem, como aponta Cardoso em prefácio (2010), bem como revela que a configuração do Estado deve se basear em pilares de legitimidade e da construção de uma retórica sobre a necessidade desse Estado. Aponta para as boas leis e as boas armas como fundamentos de todo Estado (MAQUIAVEL, 2010, p. 86), indicando que deve concentrar os recursos de poder para controle da sociedade. Defende ainda Maquiavel (2010, p. 80) que “[...] um príncipe sábio deve cogitar um meio de fazer com que seus cidadãos, não importa o tempo que faça, precisem sempre dele e do Estado – e daí em diante lhe serão fiéis”. Como escreve no início do século XVI, este é um bom retrato do Estado moderno, capitalista, que se formava.

O momento de transição do feudalismo para o capitalismo é longo e se desenvolve gradualmente. Cada Estado apresentará suas particularidades e, para os fins desse trabalho, o que interessa é um esquema geral do período. Assim, dando “continuidade” ao realismo político inaugurado por Maquiavel, quando esse se referia ao caso italiano, Thomas Hobbes busca teorizar, no século XVII, similar Estado moderno que surgia na Inglaterra. Aqui, interpreta esse Estado como detentor de um poder absoluto. Seu *Leviatã*

é formado a partir de um contrato entre os indivíduos que sentem a necessidade da constituição de uma entidade/organização/instituição superior, visto que na ausência dessa autoridade se encontravam em anarquia e não possuíam garantias de sobrevivência. Gruppi (1980) contextualiza essa teorização. “A noção do Estado como contrato revela o caráter mercantil, comercial das relações sociais burguesas” (GRUPPI, 1980, p.13), defende o autor. Para Alysson Mascaro (2013, p. 9), as perspectivas contratualistas revelam, de um lado, a manutenção dos privilégios dos poderes absolutistas, e de outro, o movimento de “plena instauração de estruturas políticas burguesas”, onde o Estado é justificado em favor das classes dominantes.

Essas implicações advindas da abordagem liberal do Estado são corroboradas e tornam-se evidentes na obra de John Locke. Para o autor, os indivíduos, preexistentes ao Estado, se unem, formam sociedades e, por contrato, delegam a soberania estatal – válida apenas enquanto valer o contrato. A finalidade desse acordo entre indivíduos e Estado é a proteção da propriedade privada. Entende-se assim que os indivíduos abrem mão de parte de sua liberdade para que sejam, de fato, livres para possuírem propriedades. Jean-Jacques Rousseau enfatiza o entendimento de que a igualdade dentre os indivíduos garantiria liberdade. Soberano, o povo enquanto corpo legitimador do pacto social que funda o Estado e o governo deve seguir as leis, pois estas foram elaboradas e legitimadas pelo próprio povo (NASCIMENTO, 2001). A submissão às leis soberanas que emanam do povo e dão forma ao Estado, portanto, significa liberdade, visto que se trata de “uma submissão à vontade geral e não à vontade de um indivíduo em particular ou de um grupo de indivíduos” (NASCIMENTO, 2001, p. 151).

Desenvolvendo a ideia expressa do povo dotado de soberania, Immanuel Kant divide o “povo” entre independentes e não-independentes. Os primeiros seriam os proprietários e caberiam somente a esses os direitos políticos. Em última instância, só seria livre quem possuísse propriedade privada. Como defensor da propriedade e dos proprietários, Kant defende ainda o Estado de Direito. Toda lei é sagrada, inviolável, indiscutível. “A soberania do povo deve ser delimitada por algumas leis que estão acima dela [...]: direito de propriedade, liberdade de palavra, de expressão, de reunião [...] Liberdades que, na prática, são gozadas apenas por quem tiver recursos suficientes para usufruir delas” (GRUPPI, 1980, p. 17).

Nessa breve recapitulação do desenvolvimento da abordagem liberal clássica do Estado, compreendida na realidade como justificativa ideológica do Estado moderno, é possível observar uma característica dessa concepção que é o principal alvo de críticas

dessa construção. A separação entre Estado e sociedade, ou entre sociedade política e sociedade civil, ou entre o público e o privado, decorrente, principalmente, de se entender o Estado como uma construção deliberada dos indivíduos, árbitro acima da sociedade. Nesse processo de separação entre público e privado, um duplo processo toma os indivíduos: ao mesmo tempo que se dividem em suas autonomias individuais, são coesionados em povo nação responsável por legitimar o político, a partir, principalmente, da igualdade jurídica garantida por esse Estado a todo cidadão. Interpretando os teóricos liberais, Nobert Lechner (1981a) parte da compreensão do Estado emergindo, a partir do desejo da coletividade, como instância de coesão entre os indivíduos, sem que esta entidade superior interfira nas autonomias individuais. Essa coesão, a partir do momento que necessita de legitimidade e que necessita ser respaldada pelo povo, tende a aglomerar toda a população enquanto agente legitimador. Esse corpo único, essa uma só vontade “nacional” é danosa, no entendimento de Lechner, pois ignora as desigualdades e diferenças dentro da sociedade civil.

Na visão do autor, para superar essas desigualdades sociais, o Estado age de duas maneiras: (i) legitima suas decisões políticas através de um sistema legal; e (ii) define a priori que a economia de mercado é benéfica e toda decisão política pode assumir esse critério como referência. Ou seja, na existência de um conflito de interesses dentro dessa sociedade a lei e o mercado são as referências do que é certo e desejável para o Estado liberal e suas políticas. Compactuando, em grande parte, das críticas de Lechner, Marcos Kaplan (1990) chama atenção para o fato de que com a emergência do Estado exclusivamente responsável pelo político, compreendido como racional e responsável por harmonizar as relações do público com o privado, sua legitimidade que advém do “interesse geral da sociedade” permite, na verdade, uma relação de dominação. Esse entendimento, do Estado enquanto relação de dominação, será discutida na seção seguinte.

Por ora, percebe-se que essa justificativa ideológica do Estado liberal apresenta fragilidades. A construção dessa, cabe retomada do pensamento, encontra-se contextualizada na ascensão do modo de produção capitalista. Para conclusão da cronologia da ascensão do Estado moderno, recorre-se a Nicos Poulantzas (1971). Para o autor, é ainda dentro da formação social típica do Estado feudal que nasce, cresce e se desenvolve o modo de produção capitalista. Os modos de produção coexistem nessa mesma formação social durante todo o período de transição (período do Estado absolutista) e somente quando se torna dominante o modo de produção capitalista é que

surge o Estado capitalista. Nesse processo transitório, a Europa assiste suas revoluções burguesas, marcadas por fins de regimes, centralização política, surgimento da noção de interesse nacional, da burocracia e das Forças Armadas e, principalmente, marcadas pela substituição da nobreza em detrimento da burguesia, que ascende enquanto classe hegemônica no Estado. Poulantzas compreende, assim, que o modo de produção capitalista se torna dominante apenas no século XIX. Tem-se, aqui, grosso modo, uma data de nascimento do Estado capitalista.

1.1 O Estado capitalista

É em Nicos Poulantzas e em sua primeira obra *Poder político e classes sociais* (1968[1971]) que repousa o entendimento de Estado capitalista do presente trabalho⁵. Dessa forma, pode-se classificar a concepção aqui adotada como uma abordagem crítica do Estado. Antes da exposição do estruturalismo neomarxista de Poulantzas, portanto, parece adequada a reconstrução dessa abordagem crítica/marxista do Estado, que emerge em oposição à concepção liberal.

As críticas à chamada “concepção burguesa” do Estado partem do comunismo utópico, ganhando força com a difusão da leitura marxista das relações sociais (GRUPPI, 1980). Karl Marx e Friedrich Engels (2017, p. 60), no *Manifesto do Partido Comunista*, identificam na propriedade privada a “expressão última e mais perfeita daquilo que é gerar e se apropriar de produtos com base [...] na exploração de uma classe pela outra”. Assim, enquanto o Estado era justificado pelos liberais como sendo o grande garantidor da propriedade privada, o marxismo se volta contra esse Estado, entendido agora como “comissão que administra os negócios comuns de toda classe burguesa” (MARX, ENGELS, 2017, p. 46), em consagrada e amplamente reproduzida passagem.

Outro clássico marxista, sabe-se que *O Capital* é uma obra predominantemente economicista. Muito se comenta de um capítulo inacabado sobre o Estado, planejado por Marx para concluir a obra. Na ausência dessa herança, restou aos estudiosos do marxismo

⁵ Dividindo o pensamento de Nicos Poulantzas em três momentos, Adriano Codato (2008) identifica a obra *Poder político e classes sociais*, publicada originalmente em 1968, como a mais representativa da primeira fase de curta bibliografia do grego. Para Codato, o autor modifica consideravelmente seu conceito de Estado em outros dois momentos de sua carreira. Contudo, prefere-se aqui o entendimento de que a obra poulantziana deve ser tratada em bloco (PRZEWORSKI, 1995), como continuidade e refinamento de alguns aspectos à luz de experiências empíricas, seja quando trata de governos autoritários europeus (*Fascismo e Ditadura*, 1970), seja quando se preocupa com as condições da democracia (*O Estado, o Poder e o Socialismo*, 1978). *Poder político e classes sociais* funciona, nesse entendimento, como a obra que lança as bases teóricas de uma visão estruturalista de Estado. Independentemente da interpretação das obras de Poulantzas que o leitor ou leitora adote, cabe assinalar que o presente trabalho considerará sua concepção estruturalista do Estado encontrada na supracitada obra.

debruçarem-se sobre interpretações do que está ali colocado de maneira apenas tangencial e sobre conexões com outras obras “mais políticas” do autor, como *18 do Brumário, Crítica ao Programa de Gotha* ou *Para uma Crítica da Economia Política*. A leitura de Adriano Codato e Renato Perissinotto (2011) dessas que os autores chamarão de “obras históricas de Marx” ilustra a complexidade de cravar uma definição de Estado para o marxismo clássico. A interpretação dos autores se opõe à leitura instrumental e classista que emana das obras economicistas do filósofo alemão, ou seja, a interpretação do Estado enquanto forma política da sociedade burguesa. Consideram, ao contrário, o Estado como instituição complexa, atravessada por contradições. Ambas as visões possibilitaram tradições de intérpretes que disputam qual seria a mais adequada leitura do Estado para o marxismo.

Indo ao que foi de fato escrito por Marx e Engels sobre o Estado, em oposição à visão liberal apresentada na abertura dessa capítulo, podem-se traçar sete pontos que iniciam a construção do que aqui se entenderá por uma leitura marxista do Estado. Os três primeiros decorrem das obras de Marx, e os outros quatro decorrem dos aprofundamentos da teoria marxista realizados por Engels, principalmente em sua obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* (1894). Apresentam-se aqui os seguintes: (i) a igualdade jurídica é uma farsa que esconde as reais desigualdades da sociedade; (ii) sociedade civil e sociedade política estão entrelaçadas, e não são esferas separadas, sendo a segunda expressão da primeira, ou seja, o Estado é a expressão das relações de produção; (iii) o Estado é parte essencial da estrutura econômica, pois exerce função de garantir as relações econômicas; (iv) o Estado é uma consequência da divisão da sociedade em classes e da luta dessas classes; (v) a classe que detém a propriedade dos principais meios de produção institucionaliza a dominação econômica via organismos de dominação política (leis, coerção, etc); (vi) o Estado possui função de amenizar o conflito entre as classes, se localizando, aparentemente, acima da sociedade; e (vii) essa mediação se desenvolve através de um equilíbrio jurídico político (GRUPPI, 1980).

Uma ampla corrente marxista entende que não existe uma teorização marxista do Estado presente nos clássicos (CODATO; PERISSINOTTO, 2011). Assim como Marx e Engels não sistematizaram uma teoria do político, alguns de seus seguidores diretos mais difundidos, Vladimir Lenin, Rosa Luxemburgo e Antonio Gramsci, se encontravam “presos ao exercício direto de sua própria prática política” (POULANTZAS, 1971, p. 14), impossibilitados de realizar a tarefa de teorização mais profunda. De fato, o que esses

autores discutem em relação ao Estado capitalista cumpre uma função de esclarecimento de determinada interpretação do marxismo.

Quando escreve *Reforma ou Revolução*, Rosa Luxemburgo recupera o entendimento de Marx e Engels sobre o Estado para se opor à estratégia socialdemocrata reformista que se ensaiava com Eduard Bernstein na Alemanha do final do século XIX (LUXEMBURGO, 2012). Similarmente, em *O Estado e a Revolução*, Lenin recupera a “doutrina de Marx e Engels sobre o Estado” dando especial atenção aos aspectos “esquecidos ou distorcidos de maneira oportunista” (LENIN, 2012, p. 10). Aqui também busca-se corrigir os rumos tateados pela socialdemocracia emergente nos partidos socialistas da Europa na virada do século XIX para o XX. Nota-se que apesar dessas obras se prestarem a discutir o político em Marx e Engels, tratam-se de reiterações de uma interpretação classista do Estado como instrumento para perseguição dos interesses da burguesia. Buscam distanciar as classes trabalhadoras de simpatizar com a democracia burguesa liberal. Luxemburgo e Lenin recuperam de Marx a concepção de que o Estado é das classes dominantes e as classes trabalhadoras não devem negociar com dominantes – devem fazer a revolução e derrubar o Estado burguês.

Já os escritos carcerários de Antonio Gramsci, na metade do século XX, apresentam interpretações que acrescentam e modificam elementos à visão anterior do Estado como “comissão administrativa burguesa”. Inicialmente, cabe destaque que Gramsci escreve a partir do pensamento de Lenin, sendo descrito por alguns como o primeiro bolchevique italiano; contudo, compreende que algumas décadas após a Revolução Russa o pensamento da humanidade não era mais o mesmo, dando destaque principalmente a uma revolução cultural que acompanhou a ditadura do proletariado em Moscou (GRUPPI, 1980). Sendo assim, destaca-se um trecho onde o filósofo italiano discute Estado e sua classe dirigente:

O Estado não expressa toda sociedade [...] mas expressa a classe dirigente, a qual impõe a toda sociedade as normas de conduta mais ligadas à sua razão de ser e seu desenvolvimento. A função máxima do direito é a de pressupor que todos os cidadãos devem aceitar livremente o conformismo marcado pelo direito, porque todos podem se converter em membros da classe dirigente; quer dizer, o direito moderno leva implícita a utopia democrática do séc. XVIII⁶ (GRAMSCI, 2012, p. 218)

Aqui, nota-se o distanciamento da visão classista ou reducionista do Estado. Quando afirma que todos ou qualquer um podem ou pode se converter em membros da

⁶ Tradução livre do autor.

classe dirigente, Gramsci abre a possibilidade de o Estado não ser mero instrumento da burguesia. Desassocia também o determinismo do econômico em relação à esfera política, uma vez que não necessariamente os detentores de poder econômico serão os correlatos detentores do poder político. É fundamental frisar o papel do sistema jurídico e das leis na constituição desse Estado capitalista que, ao fim e ao cabo, é o responsável por difundir a noção dos indivíduos homogeneizados (na figura de cidadãos iguais perante a lei) e por abrir a possibilidade do controle desse Estado por outras classes e ideias. A alteração dos objetivos e interesses de um Estado através da modificação das ideias que o regem é reiterada no seguinte trecho: “O Estado é soberano na medida em que é a mesma sociedade ordenada. Não pode ter limites jurídicos [...]. O direito positivo não pode ser um limite para o Estado porque este pode modificá-lo em qualquer momento em nome de novas exigências sociais, etc.” (GRAMSCI, 2012, p. 206)⁷.

Dessa forma, Gramsci é um neomarxista que, quebrando o classismo do Estado, será capaz de ressignificar a luta socialista contra essa instituição. Ao propor a guerra de posição como estratégia proletária, adapta a revolução socialista ao século da democracia liberal. Essa estratégia parte de seu entendimento de Estado. Sendo o Estado a soma da sociedade política e da sociedade civil, entende esse como sendo a união de hegemonia e coerção: ideias, legitimação, consenso e violência. Considera que, caso as classes dominadas, ou frações dessas classes, ascendam à posição de classe dominante, poder-se-ia reorientar esse Estado através de suas ideias e valores operários, difundidas através dessa instituição amplamente dotada de recursos de legitimação e difusão de ideias (Gramsci considera o Estado como aparato de hegemonia⁸).

Uma de suas [do Estado] mais importantes funções é a de elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral, nível (ou tipo) que corresponde a necessidade de desenvolvimento das forças produtivas e, por consequência, aos interesses das classes dominantes⁹ (GRAMSCI, 2012, p. 209)

O momento desta argumentação torna-se oportuno, portanto, para a inserção do pensamento teórico de Nicos Poulantzas sobre o político, que irá sustentar o presente trabalho. O anterior pensamento gramsciniano foi um passo em direção a se considerar, na corrente marxista, o Estado que modifica suas práticas e objetivos em detrimento de que classes ou frações ocupem a posição hegemônica dentro do bloco no poder. Em *Poder político e classes sociais* (1968[1971]), Poulantzas se propõe a produzir o conceito do

⁷ Tradução livre do autor.

⁸ Hegemonia, para Gramsci, significa não só “dominação”, mas também “direção”, “guia”, referindo-se, principalmente, a uma ação cultural ideológica (GRUPPI, 1980).

⁹ Tradução livre do autor.

político no modo de produção capitalista, ou seja, o conceito de Estado capitalista. O autor revisita os clássicos do marxismo (Marx, Engels, Lenin e Gramsci) para sistematizar e reinterpretar o difundido caráter classista do Estado, instrumental e determinado pelo nível econômico e interesses dominantes. O estruturalismo de Poulantzas consiste em considerar no modo de produção capitalista uma autonomia relativa do político, assim como do econômico, como característica particular desse sistema¹⁰. A autonomia do Estado, assim, justificaria a constituição desse como objeto de uma ciência autônoma e específica – a ciência política.

O nível político consiste na estrutura jurídico-política do Estado, particular para cada formação social. Esse último conceito diz respeito a uma combinação específica de distintos modos de produção que coexistem, em disputa, em uma comunidade em determinado momento histórico. A formação social se caracteriza pelo modo de produção dominante e pela maneira com que os distintos níveis ou estruturas (político, econômico, ideológico) se relacionam. Isso porque cada modo de produção, por sua vez, apresenta uma maneira particular de articular os diversos níveis. Assim, o Estado capitalista é efeito da dominância do modo de produção capitalista na formação social vigente.

Dessa forma, este Estado, esta estrutura jurídico-política, apresenta função de coesão dos níveis em uma formação social. Nas disputas internas entre modos de produções distintos pelo papel de dominante, a função do Estado é manter o todo coeso a partir da reprodução da dominação do modo de produção hegemônico. Como agente da manutenção da formação social e, portanto, como mantenedor da dominação, esse Estado age em prol do *status quo*, amortecendo os conflitos sociais e as possibilidades de revolução. Como é agente reproduzidor do modo de produção hegemônico, a passagem de um modo de produção para outro requer a derrubada do Estado que até então sustentava o modo de produção vigente. Esse rito de passagem, em específico do surgimento do Estado capitalista, é chamado pela tradição marxista de revolução burguesa. Esta revolução trata de elevar a classe burguesa ao poder político e a derrubar resquícios do modo de produção feudal para que o modo de produção capitalista se torne, então, hegemônico. Para Poulantzas (1971), não há regra de como isso se sucede e cada

¹⁰ A obra de Nicos Poulantzas, especialmente *Poder Políticos e Classes Sociais*, é filiada à corrente estruturalista de Louis Althusser. A referida obra foi inicialmente escrita como um capítulo da obra coletiva organizada e encabeçada por Althusser sobre a interpretação dos originais de Marx (CODATO, 2011). Poulantzas e Althusser estão do mesmo lado e contribuem com as vertentes marxista do politicismo, em oposição ao economicismo, da autonomia relativa do Estado em oposição ao instrumentalismo, e do estruturalismo em oposição ao historicismo.

experiência nacional é particular. A partir desta revolução, o Estado é pró capitalismo e se encontra estruturado para perpetuação desse modo de produção¹¹. São dois os movimentos ideológicos realizados pelo Estado capitalista para reprodução da dominação: (i) individualização dos trabalhadores em pessoas jurídicas; e (ii) neutralização da tendência à ação coletiva dos trabalhadores, quando se cria a noção de povo-nação ou de interesse nacional (SAES, 1999).

Para o cumprimento de suas funções de mediação e perpetuação da formação social vigente, bem como produzir os efeitos ideológicos mencionados, o Estado capitalista, particularmente, apresenta dois elementos característicos, o direito e o burocratismo burguês. Décio Saes (1999) e Mascaro (2013) enfatizam a função do direito na mediação das relações de produção capitalistas. Por um lado, o direito liberal delibera um tratamento igual a indivíduos que são, em realidade, diferentes. Saes (1999) se refere ao pressuposto normativo (teórico) de que o trabalhador e o detentor dos meios de produção, dentro de um Estado capitalista liberal democrático, são considerados como cidadãos iguais, possuindo os mesmos direitos e deveres. Já Mascaro (2013) aponta para a instância jurídica como apartada dessa relação, um elemento externo a ambas as partes envolvidas; o Estado sendo assim um terceiro responsável pela manutenção não-neutra dessa relação assimétrica. Esse tratamento jurídico igualitário e a externalidade velada da participação do Estado nessas trocas obscurecem a relação desigual inerentes a compra e venda da força de trabalho dentro do capitalismo. A ilusão de uma troca equivalente e justa, entre trabalho e salário, também compreendida pelo marxismo como troca de mercadorias, uma vez garantida e legitimada por lei, perpetua a exploração do trabalhador.

Já o burocratismo do Estado capitalista se refere ao modo particular de organização de recursos materiais e humanos dentro da estrutura jurídico política – hierarquização das tarefas do Estado e de setores do aparelho do Estado (Administração, Forças Armadas, Judiciário), método de recrutamento de funcionários¹², recursos materiais do Estado sendo independentes dos recursos materiais dos proprietários dos meios de produção etc. A tendência do burocratismo é que esses recursos e a disposição

¹¹ A superação do modo de produção capitalista rumo a um modo de produção socialista, por sua vez, também requer a derrubada do Estado capitalista que sustenta e reproduz o vigente *status quo*.

¹² Dentro do Estado capitalista, o recrutamento de funcionários públicos via critério de competência, e não de filiação de classe, fortalece o obscurecimento da dominação do Estado (SAES, 1999). Passa-se a ideia de que qualquer um, de qualquer classe, pode assumir um cargo dentro do Estado e isso seria uma demonstração de que esse Estado, portanto, representa um interesse geral – e não de dominantes.

desses dentro do Estado sejam utilizados para conservação da dominação de classe (SAES, 1999). O direito e o burocratismo são duas partes integrantes da mesma estrutura jurídico-política, ou seja, do Estado. Como se observou, essa estrutura está dotada de capacidades para perseguir a perpetuação do modo de produção que lhe dá autonomia. Deve-se enfatizar, contudo, que o Estado e suas instâncias organizadoras e reprodutoras de formação social são fruto da dinâmica própria do capitalismo, criados para sustentação da ordem e manutenção das relações de dominação (MASCARO, 2013).

Assim sendo, a grande consequência da teorização do político para o pensamento marxista realizada por Poulantzas é a compreensão de que o político exerceria papel dominante na articulação das instâncias de uma formação social, uma vez responsável pela coesão e interessado na reprodução dessa formação. Por mais que o papel determinante no modo de produção capitalista seja o econômico, o político como dominante e como fator de coesão “exige a sua intervenção específica na instância que precisamente assume o papel determinante numa formação – o econômico” (POULANTZAS, 1971, p. 55). Ou seja, para manutenção da ordem capitalista o Estado pode intervir na estrutura econômica. Isso significa, ao fim e ao cabo, não garantir uma autonomia exclusiva do econômico, mas também considerar que o político é autônomo. Por sua vez, isso implica na possibilidade do Estado não ser mero instrumento dos interesses das classes dominantes, não representando diretamente seus interesses econômicos. Contudo, representa seus interesses políticos de manutenção desse Estado - que por sua vez conserva a dominação de determinadas classes sobre outras, mantendo-se assim as relações sociais existente. Ao longo desse processo, através do direito e do burocratismo, obscurecem-se as relações de dominação e o Estado se legitima diante do povo-nação.

Quando Poulantzas coloca que esse Estado “não é instrumento de classe, [mas na verdade] é o Estado de uma sociedade dividida em classe” (POULANTZAS, 1971, p. 242) o que o autor busca enfatizar são as contradições inerentes a esse Estado. Como no contexto de um Estado liberal democrático esse interpreta um papel de representar o interesse geral da população (interesse nacional, bem-estar geral, etc.), esse Estado carrega em suas estruturas possibilidades de atendimento do interesse das classes dominadas. Nesse processo, quando vai de encontro aos interesses econômicos dos dominantes em detrimento de apoiar pautas e demandas das camadas populares, em última instância desorganiza as classes dominadas. Teoricamente, significa considerar que a separação das esferas econômicas e políticas, através de suas autonomias, permite

que os dominantes cedam no âmbito econômico e se fortaleçam no político. Como exemplo, considere-se uma política de redistribuição de renda como política estatal voltada às classes dominadas ou uma política de aumento do salário mínimo. Através da leitura estruturalista de Poulantzas o grande beneficiado dessa política é o sistema capitalista, a partir do momento que se inserem classes populares no consumo, por exemplo. Ao mesmo tempo, cessam ou diminuem manifestações e demandas urgentes, seja de sindicatos, seja de movimentos sociais, por melhores condições de trabalho e melhores remunerações¹³. Discutindo esse aspecto, Mascaro (2013, p. 46) sumariza, “Se há autonomia do Estado, ela existe de modo necessariamente relativo, quer dizer, fincada na dependência estrutural e existencial de determinado tipo de reprodução social, capitalista”, ou seja, mesmo autônomo, não deixará de servir ao capitalismo e à reprodução do sistema¹⁴.

Assim, o poder político no Estado capitalista está fundado em um “equilíbrio instável de compromissos” (POULANTZAS, 1971, p. 244) entre dominantes e dominados. Compromisso, uma vez que se cede no econômico para fortalecer o político; equilíbrio, pois essa margem de manobra do Estado em atender dominados só acontece dentro de um limite seguro e previamente estabelecido pelos detentores do poder político; e instável, pois os limites do equilíbrio são estabelecidos pela conjuntura política.

Para compreensão do que se apresentou até aqui, cabe compararmos a visão de Poulantzas com a de interpretações deterministas e economicistas do marxismo clássico. Por exemplo, os esclarecimentos e revisitações de Lenin e Luxemburgo abordados anteriormente são exemplos de “interpretações equivocadas” segundo Poulantzas. Como já comentado, o grego compreende que se tratam, no caso dos dois supracitados, de autores que não tiveram o tempo necessário para a sistemática teorização da questão política. Elaboraram, portanto, livros-panfletos que defendiam a necessidade de se fazer a revolução e de derrubar o Estado elitista. Luxemburgo, por exemplo, discute que entre o desenvolvimento do sistema capitalista e o interesse da classe dominante, o Estado

¹³ O Estado que provê políticas de redistribuição de renda, assim como bens e serviços públicos a sua população é frequentemente caracterizado como Estado de Bem-Estar social (RAJLAND, 2008). O tema será aprofundado no Capítulo 2 do presente trabalho, quando na tentativa de interpretar o Estado brasileiro durante o governo Lula.

¹⁴ Alysson Mascaro (2013; 2018) em sua abordagem marxista realiza diálogo com a vertente derivacionista, não incorporada por esse trabalho. Contudo, essa abordagem pode vir a oferecer ferramentas teóricas para discussão sobre regimes de acumulação no objeto proposto. Nesse sentido, cabe salientar o potencial de contribuição que o derivacionismo e os tipos de acumulação oferecem para o estudo do objeto, para além do olhar político poulantziano que se espera desenvolver aqui.

tenderia a corroborar mais com o segundo movimento do que com o primeiro. No estruturalismo de Poulantzas essa noção é inviável, visto que o fim último do Estado capitalista é a reprodução do modo de produção capitalista – para tanto, inclusive, podendo corroborar com pautas e demandas das classes dominadas.

Além disso, Rosa Luxemburgo inicia o capítulo intitulado “O Capitalismo e o Estado” com o entendimento de que “o Estado existente é, antes de tudo, uma organização da classe dominante”¹⁵ (LUXEMBURGO, 2012, p. 43); e encerra com a frase “somente o martelo da revolução, isto é, *a conquista do poder político pelo proletariado, pode derrubar este muro*”¹⁶ (p. 50). Visão tão classista, determinista e instrumental quanto a de Lenin, que no seguinte trecho argumenta sobre a inviabilidade do Estado operário substituir o Estado burguês sem uma revolução violenta: “[...] a doutrina de Marx e Engels sobre o caráter inevitável da revolução violenta se refere ao Estado burguês. Este *não pode* ser substituído pelo Estado proletário (pela ditadura do proletariado) através da extinção, mas somente, via de regra, através da revolução violenta”¹⁷ (LENIN, 2012, p. 34). O que se nota nesse tipo de interpretação é o caráter determinante que o econômico possui sobre o político. Na visão de Poulantzas, como se demonstrou, os níveis econômico e político possuem autonomia e é possível a existência de “vitórias” econômicas para os proletários mesmo na existência de um Estado burguês, por exemplo.

Por fim, cabe atentar-se para o fato de que o constructo teórico de Poulantzas presente em *Poder político e classes sociais* parte do marxismo desenvolvido originalmente por Marx e Engels. É um estudo científico e minucioso das obras originais, desde as mais conhecidas às mais obscuras, incluindo correios postais. Dessa forma, quando se retomam os sete pontos que determinam a leitura do Estado em Marx e Engels, levantados a partir da obra de Gruppi (1980) no início dessa seção, o que se percebe é um complemento de ideias realizado pelo filósofo grego. Poulantzas considera e corrobora com os setes pontos quando produz sua teoria do político, contribuindo ao pensamento original ao preencher esse espaço (referente a interpretação do político) que se encontrava vazio na teoria marxista.

A exposição do estruturalismo de Poulantzas será retomada na seção 1.3 do presente estudo, ao se discutir classes sociais e frações de classe. Contudo, é fundamental para a sequência da exposição do referencial teórico e da caracterização do Estado

¹⁵ Tradução livre do autor.

¹⁶ Tradução livre do autor. Grifos reproduzidos do original.

¹⁷ Ibidem.

capitalista que se adiante o entendimento do autor grego por poder, visto que esse encontra-se desvinculado do Estado. Quem detém o poder são as classes sociais e as frações de classe, advindo das relações entre si, que seriam relações de poder. Para Poulantzas (1971, p. 111), o poder se relaciona aos efeitos da estrutura sobre as disputas de classe, se conceitualizando, portanto, como “capacidade de uma classe social de realizar seus interesses objetivos específicos”. Disso decorre que o Estado, portanto, não detém poder político – é mero *locus* de exercício do poder das classes sociais.

Enquanto garantidor das relações de dominação em uma sociedade, o Estado compactua com a dominação de uma classe sobre a outra. Guillermo O’Donnell (1978) o define, por exemplo, como componente político da dominação em uma sociedade. Entende-se aqui que as contribuições desse autor argentino a respeito do político são congruentes com a de Poulantzas. O’Donnell, em seus *Apontamentos para uma teoria de Estado*, ajuda a ampliar a leitura do Estado capitalista proposta por esse trabalho.

Pode-se elencar *en passant* alguns pontos que comprovam que O’Donnell (1978) possui um entendimento estruturalista do político. Para o autor, assim como para Poulantzas, o Estado capitalista, ao mesmo tempo contraditório e tendencioso, não é posterior ou exterior as relações sociais, mas emerge destas (Estado como efeito da relações de produção do modo de produção dominante). Considera que entre as duas classes que trabalha, capitalistas e trabalhadores, emerge um terceiro sujeito, responsável para garantir as relações de dominação: as instituições estatais (autonomia relativa do Estado, responsável e interessada em garantir a coesão social). Assim, tem-se que o Estado é garantidor das relações sociais e não dos sujeitos, não respaldando os capitalistas, mas o capitalismo (Estado como reprodutor do capitalismo e não mero instrumento dos interesses econômicos dominantes). Ainda em sintonia com a compreensão de Poulantzas a respeito do político, considera o direito e a burocracia como elementos de objetificação do Estado, compreendendo o direito racional-formal, em sentido weberiano, como consolidação da dominação, e a administração burocrática cumprindo papel cúmplice da reprodução ao exercer, diariamente, práticas rotineiras que permitem o funcionamento do aparelho-estatal. O seguinte trecho, sobre a relação do Estado com a sociedade, complementa a aproximação do entendimento do político para O’Donnell e Poulantzas, adotada por esse trabalho:

Apesar da racionalidade limitada (dos funcionários), o agregado de decisões e abstenções estatais contribuem ao interesse geral de reprodução da sociedade capitalista. As instituições estatais completam assim sua imposição frente a sociedade. Não é apenas o fetiche da separação aparente entre Estado e sociedade; além disso, apesar da

racionalidade limitada, aparecem por cima da sociedade. [...] É assim como o Estado, coisificado em suas instituições, é a máscara da sociedade, aparência de força externa movida por uma racionalidade superior que se mostra (e se crê) encarnação de uma ordem justa a que se serve como árbitro neutro¹⁸ (O'DONNELL, 1978, p. 1182)

Dessa forma, apresentam-se duas ideias de O'Donnell que incrementam o entendimento do Estado capitalista e que será fundamental para o estudo dos capítulos seguintes. Da conceitualização de dominação social realizada pelo autor pode-se relacionar a maneira que o Estado distribui os recursos de poder. Em *Dependência e Autonomia* (1973), O'Donnell e Linck definem dominação de duas maneiras: (i) como a capacidade de A restringir as alternativas de ação ou decisão que de outra forma estariam à disposição de B, e (ii) como a capacidade do dominante de impor a seu dominado decisões que de outra maneira não adotaria. Assim, anos depois, definirá dominação social como a capacidade de uma classe impor sua vontade (O'DONNELL, 1978). Como o Estado capitalista é entendido como uma expressão das relações de dominação da sociedade, desprende-se que o político corrobora diretamente com as possibilidades de as classes dominantes imporem a sua vontade e de as classes dominadas possuírem opções restringidas. Dito nos termos de Poulantzas, o Estado capitalista facilita a organização das classes dominantes e dificulta a vida dos dominados.

É a distribuição assimétrica de recursos de poder (coerção física, recursos econômicos, informação, ideologia, etc.) dentro do Estado, considerando-se as classes sociais e suas posições na estrutural social (O'DONNELL, 1978), que brinda os capitalistas com privilégios e diminui a capacidade de organização dos trabalhadores. Encontramos na teorização de Poulantzas exemplos e explicações conceituais que corroboram esse entendimento. As leis trabalhistas, por exemplo, tendenciosas a privilegiar os proprietários dos meios de produção e legitimar a exploração do trabalhador; as possibilidades de imposição e difusão de uma ideologia, por sua vez, estão mais disponíveis para as classes dominantes, interessados e capazes de ocultar as relações de dominação; países que não possuem sistema tributário progressivo terminam por sobretaxar as classes menos dotadas de recursos econômicos, favorecendo assim os super-ricos. A estrutura jurídico-político, de maneira geral, distribui assimetricamente os recursos de poder¹⁹. É da cumplicidade entre o Estado e a reprodução capitalista que se

¹⁸ Tradução livre do autor.

¹⁹ Não poderia ser diferente visto que o aparato estatal se forma a partir das relações assimétricas entre capitalistas e trabalhadores, o que faz com que suas instituições estejam perpassadas pela relação dinâmica e conflituosa da reprodução social capitalista (MASCARO, 2013).

reflete a “desigual base de recursos com que cada um pode ser ouvido pelas instituições estatais” (O’DONNELL, 1978, p. 1181)²⁰.

Cumplicidade do Estado com o capitalismo é mais uma acertada escolha de palavras de Guillermo O’Donnell. O Estado capitalista que surge na Europa do século XIX é uma formação impecável se se atenta para o cumprimento de seus objetivos. Expandiu sua produção, expandiu suas relações sociais, expandiu seus lucros, manteve a dominação. Difundiu-se internacionalmente, o capitalismo e seu instrumento, o Estado, com pretensa universalidade de aplicação (BORBA, 2015). Importante reiteração: o Estado é instrumental ao capitalismo, objetivamente, não aos capitalistas – esses últimos apenas se beneficiam de sua posição privilegiada dentro das relações sociais do modo de produção capitalista. São as problemáticas particulares desse Estado capitalista que se difundiu ao redor do globo que a subseção seguinte discute, com foco na América Latina.

1.2 O Estado periférico latino-americano

Depois de conceitualizado o Estado capitalista, torna-se necessário para realização do estudo proposto que se discutam as particularidades provenientes da expansão capitalista e da exportação dessa instituição de dominação para a periferia do globo. Por mais que algumas colocações e definições sejam aplicáveis a distintas experiências espalhadas pelo mundo, é fruto de nossa atenção o Estado latino-americano, recorte para situar a discussão. Os apontamentos de suas nuances e condicionalidades históricas servirão para aprofundar o entendimento do Estado enquanto pacto de dominação – e as consequências advindas das ocasiões onde esse aparato falha. No mais, prossegue-se também nessa seção a exposição do referencial teórico que sustenta esse trabalho.

Deve-se esclarecer, antes de mais nada, que recorrentemente a literatura aqui discutida utilizará o conceito de Estado latino-americano enquanto objeto de análise. Levando em consideração as particularidades nacionais espalhadas pela região, o capítulo seguinte do presente trabalho desenvolverá seção específica para apontamentos das particularidades do Estado brasileiro, fundamentais ao estudo do caso proposto. De maneira geral, compreende-se que os estudos sobre o Estado latino-americano, uma vez centrais nas ciências sociais da região, perderam o fôlego na década de 1990 (CORTÉS, 2012), em grande parte influenciados pela perspectiva liberal, modernizadora e universal, que pleiteia a replicação do modelo europeu de Estado na periferia (BORBA, 2015;

²⁰ Tradução livre do autor.

GRANATO, 2018). Revisitar as discussões da segunda metade do século passado, construídas a partir dos mais distintos casos nacionais e regionais, retoma a agenda e enriquece a leitura proposta para o Estado.

Segundo Sérgio Pinheiro (1977) é a teoria da dependência que reintroduz a temática do Estado na América Latina, destacando-se a obra de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina* (1969[1975]). Em parte, isso reflete o status secundário que o tema do Estado possui naquele momento na região, como critica José Luis Fiori (1995) quando afirma que em primeiro plano estava a problemática do subdesenvolvimento. Se é apenas com o Estado burocrático-autoritário de O'Donnell que Fiori enxerga “dignidade teórica” para a discussão da temática genuinamente latino-americana, Pinheiro (1977) concorda que o autor argentino é peça fundamental nesse esforço. Mais precisamente, exalta o Grupo de Trabalho sobre o Estado no Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), criado no início da década de 1970 e coordenado por O'Donnell. Para Pinheiro, a discussão na América Latina se beneficia grandemente do que se estava sendo discutido na Europa naquele momento a respeito do Estado como garantidor de uma relação de dominação, citando os então recém lançados livros de Ralph Miliband e Nicos Poulantzas sobre a questão. Antes desse momento, na primeira metade do século XX e ainda durante os anos 1950 e 1960, período das teorias modernizantes e cepalinas difundidas na região, Fiori (1995, p. 11) entende que não há nitidez conceitual sobre a questão do Estado:

Se o pensamento político nos anos 20/30 quis fazer do Estado um ator político central na luta contra o atraso, o pensamento dos anos 50 o transformou em agente econômico de uma utopia industrializante. [...] nos anos 60, o dependentismo banalizou-o do ponto de vista teórico e estratégico, transformando-o em uma mera peça num jogo de determinações interna/externa, muito pouco nítido conceitualmente

Teresa Castro Escudero (1995) corrobora em grande parte com a leitura de Fiori. Compreende que o dependentismo possui um reducionismo de classe que faz o Estado mera expressão das relações de sociais, enquanto enxerga os estudos sobre o fascismo na América Latina (o Estado burocrático-autoritário de O'Donnell) como momento frutífero para o desenvolvimento de discussões teóricas acerca do Estado na região. A autora comenta ainda sobre a problemática da ausência de um debate legitimamente latino-americano sobre o tema, visto que o olhar estrangeiro, por vezes, era carregado de estereótipos e conceitos desconexos com essa realidade.

Na perspectiva modernizante que toma a América Latina no que tange as discussões sobre o Estado, o mundo sócio cultural corresponderia a uma unidade homogênea,

desconsiderando-se particularidades regionais e históricas. O Estado tal qual dado na conjuntura europeia seria a versão desejável e padronizada que os países da periferia deveriam almejar (BORBA, 2015). Dessa forma, as particularidades de um Estado latino-americano, de origem e desenvolvimento distintos do modelo europeu, seriam consideradas atrasadas e desviadas do padrão (BORBA, 2015). Enquanto essa é a perspectiva adotada, não se discute ou se desenvolve um entendimento particular do Estado na América Latina. É nesse ponto que, aproximando-se do que identifica Pinheiro (1977) como renascimento da discussão regional sobre Estado, o presente trabalho compreende a teoria da dependência como marco distintivo. Existe ali presente, em segundo plano é bem verdade, uma compreensão de Estado enquanto relação -defeituosa- de dominação, distinto do que se compreende em relação aos exemplos “bem-sucedidos” do norte da Europa ocidental, especificamente.

Por mais que deem enfoque crucial à dependência internacional, Cardoso e Faletto (1975) incorporam a noção do Estado como uma relação de dominação, e é justamente no relacionamento das elites periféricas com os interesses econômicos do centro do sistema internacional que se permite a dependência da região. Em *post scriptum* onde discutem o papel do Estado na obra clássica, os autores colocam que a luta de classes e a relação de dependência encontram na forma e na natureza do Estado o lugar crucial da condição periférica (CARDOSO, FALETTTO, 1977).

A problemática nesses Estados estudados por Cardoso e Faletto, aparentemente, são as opções e as escolhas tomadas pelas classes e frações de classe que ocupavam o bloco de poder. As diversas possibilidades de se relacionarem burguesias locais, Estado e multinacionais vão determinar os termos da dependência. Cabe lembrança de que a dependência é entendida aqui como subsídio para o subdesenvolvimento na região, que, ao fim e ao cabo, significa um Estado incapaz de suprir sua população com condições de vidas dignas. Guillermo O’Donnell (1977), estudando as formas de relacionamento das burguesias nacionais, do Estado argentino e das multinacionais, identifica seguidas dificuldades da grande burguesia em subordinar o conjunto da sociedade civil a um projeto nacional de desenvolvimento definido a portas fechadas. As empresas multinacionais e seus interesses estrangeiros tornam-se, no Estado periférico, forças políticas, e o estabelecimento de prioridades nacionais depende cada vez mais das decisões de investimento dessas empresas (O’DONNELL, LINCK, 1973).

O’Donnell e Delfina Linck (1973) corroboram com o entendimento de Cardoso e Faletto, elaborando uma teorização onde comprovam que a dominação internacional

possui como um de seus fatores propulsores fundamentais uma relação de dominação interna; apontam que o Estado assume papel (culpa) na questão da dependência. Consideram, inicialmente, o Estado como elemento de dominação e determinação respaldado por recursos internos que o permitem ser soberano em seu território. Sendo assim, não pode ser e não é neutro ou apolítico. As ações e omissões estatais são frutos de um equilíbrio de forças entre classes, setores econômicos, organizações, agentes estrangeiros, etc. Em uma situação de dependência, nada mais natural que a estrutura e o modo de funcionamento do Estado reflitam a situação de dependência; afinal de contas, como se discute no estruturalismo de Poulantzas, o Estado é reflexo das relações de classe. Além de dependência econômica, portanto, existe uma dependência política. Os interesses econômicos das multinacionais são perseguidos enquanto essas são atores políticos que conseguem mobilizar recursos econômicos e de informação para exercer influência nas políticas estatais (O'DONNELL, LINCK, 1973).

Sendo o político dependente de interesses puramente econômicos estrangeiros, qual a margem de manobra desse Estado em considerar os interesses das classes dominadas? O subdesenvolvimento e a conturbada história política da região refletem um Estado que não soube dominar a sociedade de maneira eficaz, constantemente contestado e metamórfico, adaptando suas formas para que cumprisse sua função mister: reprodução do modo de produção capitalista, a partir, principalmente, do atendimento das demandas do comércio internacional.

A presença de restrições à autonomia estatal (como é o caso das multinacionais e dos interesses estrangeiros) tendem a desabilitar o Estado como agente de mudança social (KAPLAN, 1990). Cada vez mais heterogêneo e contraditório, o *Leviatán Criollo* responde de maneira centralizadora e autoritária sempre que se depara com ampliação das demandas populares (reforma agrária, redistribuição de renda, etc.), incapaz de assumir na América Latina uma versão *welfare* para os trópicos²¹. De maneira geral, compreende-se aqui que a questão do Estado capitalista dessa periferia austral específica, ao longo da história, esteve em constante crise de dominação. Ou seja, em comparação com seu referencial europeu, encontrou-se sempre incompleto, defeituoso, pendente (SONTAG, 1974; GRACIARENA, 1984; LECHNER, 1981a; BORBA, 2015).

²¹ Para Rajland (2008), a versão tipicamente argentina e folclórica para o Estado de Bem-Estar europeu é o populismo peronista das décadas de 1940-1950. Uma discussão sobre o que caracteriza ambos os modelos –bem-estar e populismo– será desenvolvida no Capítulo 2 para o caso brasileiro.

É na história que se encontram subterfúgios para o que é aqui afirmado, assim como é no momento de fundação desses Estado periférico que se encontra uma possível razão de sua dependência internacional e ineficiência interna. Remontando a independência das colônias espanholas e portuguesa, Kaplan (1990) comenta o surgimento do modelo clássico oligárquico latino-americano, responsável por refletir a dependência internacional da economia agroexportadora. Internamente, a sociedade se organizava de maneira hierárquica e rígida, ao mesmo tempo que culturalmente híbrida ao unir tons cosmopolitas modernizantes com nacionalistas recém desenvolvidos. É compartilhado por alguns autores, dentre os quais destacamos Caio Prado Jr. (1969), o entendimento de que os Estados latino-americanos tenham surgido em função do capital e do capitalismo. Desde colônias, serviam para cumprir uma função na DIT ao exportarem matérias-primas; e mesmo enquanto nações independentes, não deixam de ser satélites dos interesses econômicos do centro, como comentado anteriormente.

No momento da independência, aponta Kaplan (1990), a elite governante local faz a si mesma quando assume o processo de construção da ordem política e do Estado. Nos termos de Poulantzas, enquanto constrói-se o Estado, a instituição responsável por manter a coesão da dominação da sociedade, as elites se cristalizam enquanto classes dominantes. Tal qual o primo europeu, o Estado periférico adota o modelo liberal que almeja legitimidade perante a sociedade, inspirado na Europa e nos Estados Unidos, assumindo uma forma oligárquica (KAPLAN, 1990), tipicamente local, correspondente a formação social do período. O modo de produção capitalista era o dominante, dado principalmente à inserção da região no comércio mundial, mas elementos do modo de produção feudal, por exemplo, coexistem e disputam a dominância da formação social²². Disputas essas que se refletem na disposição de classes e frações de classe dentro desse Estado oligárquico.

Como já discutido, para a justificativa ideológica liberal do Estado a questão nacional é fundamental. Nas palavras de Cardoso (1977, p. 80), o Estado-nação latino-americano “apresenta-se como se fosse a cristalização de uma vontade geral que tem o

²² Disso decorre, inclusive, volumosa discussão da literatura sobre a ocorrência ou não do feudalismo no Brasil e na América Latina. Apresenta-se, ilustrativamente, duas visões marxistas desse debate. Para Ignácio Rangel (1981), por exemplo, houve a dominância do modo de produção feudal no Brasil uma vez que sua interpretação era de uma economia dual, ou seja, no polo externo imperava o modo de produção capitalista, e no polo interno, o feudalismo era a regra que organizava a propriedade brasileira em suseranos e vassalos. Já para Caio Prado Jr. (1966), não houve feudalismo no Brasil uma vez que este já surge à serviço do capitalismo e do capital internacional. Do que resulta a formação econômica do país moldada a partir do modo de produção capitalista.

seu movimento básico orientado para o processo da independência”. Contudo, é fraco o elo nacional que une esses Estados. Octavio Ianni (1987) aponta que a razão para o desencontro entre o Estado e a sociedade que este deveria mediar passa pela questão nacional, entendendo a nação como uma formação social em movimento. “A nação muda ou consolida-se, nesta ou naquela ocasião, conforme o jogo das forças sociais internas e externas” (IANNI, 1987, p. 14). Na América Latina, a nação apresenta fisionomia burguesa, representando tão somente as classes dominantes. Os recursos para definição do que é nação, ou seja, para difusão de suas ideologias, como se sabe, estão concentrados nas mãos dessas classes dominantes.

E essa concentração de recursos data do marco zero desses Estados. Na ocasião da independência o que se percebe é a construção de um “eu-coletivo” necessário a atender os requisitos do capitalismo que pela região se difundia, como aponta René Zavaleta Mercado (1984). O Estado nacional é, na concepção do autor, uma forma de organização da coletividade que condiz com o modo de produção capitalista. É de Karl Marx que ele retira a ideia de que a primeira força produtiva é a coletividade, aplicando-a a leitura das formações nacionais latino-americanas. Se o mercado mundial é o objetivo, se este é a grande estrutura da qual se quer ser parte integrante, a nação é seu requisito mínimo (ZAVALETA-MERCADO, 1984).

Até aqui, o que se tem é uma justificativa de organização do Estado liberal oligárquico que não é legitimado pela sociedade. A maioria da população encontrava-se desassistida de proteção jurídica efetiva (KAPLAN, 1990). O Estado, construído pelos interesses das classes dominantes – construção essa regida pelo modo de produção capitalista que disputava a dominância na formação social – já nasce ineficaz. A partir disso, a crise é uma constante nas experiências latino-americanas, como demonstra Jorge Graciarena (1984). Para o argentino, a região assistiu sucessivas crises de formas de Estado, dado que a relação de dominação típica do modo de produção capitalista não estava em risco (como no caso da Revolução Russa ou Revolução Cubana, exemplo pontual na América Latina). Se aproximando dos termos de Poulantzas, portanto, considera por formas de Estado uma dada composição das estruturas e recursos do Estado e do regime que cristalizam a dominação política de uma ordem social. As crises de formas de Estado se desencadeariam, segundo Graciarena, quando os recursos disponíveis à coesão da ordem social não forem mais efetivos. Se reformula o Estado, muitas vezes acompanhado de uma reformulação do regime, para que se reinstaure a ordem e para que o modo de produção capitalista mantenha sua dominação.

Sendo assim, encontra-se na sucessão de formas de Estado uma instabilidade na tarefa de cumprir sua função de coesão social. No Estado oligárquico pós-independência a dificuldade estava na tentativa de coesão de uma sociedade fraturada em um mesmo discurso nacional, onde se destacava a narrativa liberal adequada aos benefícios das elites. No crescimento quantitativo e reivindicativo das classes dominadas nesses países os Estados assumem nuances populistas (décadas de 1920 e 1930), na tentativa de modernizar o aparato estatal para que este atenda às crescentes demandas populares. Indispondo-se com as oligarquias, não demora a abandonar os objetivos de bem-estar, retomando apenas nas décadas de 1940 e 1950 um discurso de protagonismo para o Estado, em um momento de difundida ideologia desenvolvimentista, keynesiana e cepalina. Buscando se tornar um aparato neutro, eficiente e racional, se ausenta de suas funções de pacto social e dominação (LECHNER, 1981c), o que desencadeia nova onda de demandas sociais. Para Graciarena (1984), a sequência de modelos e regimes adotados pelos Estados da região revelam antigas e nunca resolvidas contradições desse Estado defeituoso. As questões nacionais, enquanto legitimação da dominação e integração do território; as problemáticas sociais, decorrentes de um Estado inoperante; o distanciamento do Estado em relação a demandas populares. A máxima que diz que tudo que é popular levanta suspeita (CARDOSO, FALETTO, 1977) é adequada para as experiências da região. O ápice do combate das classes dominantes contra as dominadas para superação de intransigências e reinstaurar a ordem, sem flexibilização dos interesses das classes dominantes em detrimento das classes dominadas, e para se retornar ao capitalismo selvagem (GRACIARENA, 1984), é o golpe militar.

Referir-se aos Estados latino-americanos dos anos 1960, 1970 e que adentra os 1980 por autoritário-modernizantes, como fez Graciarena, ou autoritário-burocrático, como fez O'Donnell, é mera opção de que característica se pretende destacar. Por um lado, eram modernizantes por proporem o desenvolvimento a partir da associação entre o capital nacional e o capital transnacional, implementando uma agenda neoliberal (o Brasil é exceção nesse ponto) de desestatização (LECHNER, 1981c) sustentada numa retórica modernizante e tecnocrata imitativa que se justificava também pelo pretexto de inserção plena à ordem internacional (GRACIARENA, 1984). Ao mesmo tempo, era autoritário pela direção do Estado pelas Forças Armadas enquanto sustentáculo da ordem e da proteção à propriedade privada, do resguardo necessário para que o mercado atuasse de maneira livre e funcional ao desenvolvimento nacional. O Estado é tomado de assalto por sua própria burocracia, em sentido weberiano se preferir, sendo as Forças Armadas

guiadas por um sentimento patrimonialista de posse do Estado num movimento bonapartista. Importante frisar a influência internacional nessa forma de Estado: a violência e a repressão interna eram respaldadas pela doutrina de segurança nacional estadunidense (GRACIARENA, 1984). Como aponta Lechner (1981c), o Estado autoritário vincula o atendimento à lógica do capital internacional com a lógica do poder interna, através da tecnocracia. Essa última, instaura-se na burocracia estatal de modo a evidenciar o caráter de dominação desses Estados. Enquanto escancara a dominação, demonstra-se mais uma vez imperfeito.

Como se sabe, o Estado segue pelas décadas seguintes se reorganizando e assumindo novas formas para se enfrentar os novos e velhos desafios. A discussão sobre as décadas de 1990 e 2000 será apresentada exclusivamente sobre o caso brasileiro, de interesse particular desse trabalho, no capítulo seguinte. Por ora, o momento histórico dos regimes militares na região cumpre o objetivo de exposição do referencial teórico do presente capítulo.

Compreende-se aqui que não à toa é na emergência de Estados autoritários que se teoriza sobre a autonomia do político. Não à toa também se percebe que dita autonomia busca reproduzir a ordem capitalista ao manter a coesão da formação social. E não à toa, também nesse momento, o entendimento do Estado enquanto dominação de classe que perpetua o sistema ganha respaldo na América Latina. É esse o momento que Fiori apontou como teoricamente madura a teorização sobre o Estado na região. Na mesma década de 1970, O'Donnell teoriza o Estado autoritário-burocrático e coordena o GT na CLACSO para discutir o tema²³. É também nesse contexto histórico que Fernando Henrique Cardoso (1977, p. 87) vai entender autonomia relativa do político como a “capacidade que os vários grupos sociais têm de propor formas de organização política que permitam a realização dos interesses fundamentais das classes dominantes”. Evidenciou-se que o Estado, alheio as demandas populares, representou uma aliança entre militares, capital nacional e capital internacional interessada em cumprir seus interesses econômicos. Escancarou-se a relação de dominação que sustenta o Estado na região.

²³ O GT “Comissão de Trabalho de Estudos sobre o Estado” dura de 1975 a 1980, possuindo como foco a discussão do conceito de Estado propriamente dito e, decorrente disso, as relações entre Estado e sociedade. Sua dissolução gera a criação de outros dois grupos: um sobre burocracia e políticas públicas, coordenado por Oscar Oszlak, e outro sobre teoria do Estado, coordenado por Nobert Lechner. Para além de marcar o fim dessa primeira empreitada interessada na discussão particular do Estado enquanto dominação, os novos GTs revelam os caminhos que a ciência social latino-americana iria enveredar nas décadas seguintes.

A particularidade do Estado latino-americano parece ser, segundo a literatura revisitada, sua constante inoperância em sustentar uma relação de dominação social despercebida. Revela-se, a depender do contexto, estreitamente associado ao seu objetivo de reprodução do modo de produção capitalista, servindo aos interesses econômicos das classes dominantes nesse interim. Nas palavras de O'Donnell (1977, p. 46), “as oscilações da grande burguesia e suas dificuldades em subordinar o conjunto da sociedade civil são indicação palpável de uma continuada crise de dominação política”. O referencial teórico neste capítulo apresentado entende-se como adequado para o estudo do Estado capitalista periférico. A apresentação do caso brasileiro durante os anos 2003-2010 e a aplicação do dito referencial ao estudo dos interesses e posicionamentos de frações de classes referentes à formulação da política de integração regional sul-americana do governo Lula almeja tornar isso evidente. Antes de se realizar tal estudo, nos capítulos 2 e 3, deve-se operacionalizar alguns conceitos que facilitarão a análise subsequente.

1.3 Classes sociais e frações de classe

Cabe à presente seção a discussão de alguns conceitos referentes às classes sociais e frações de classe presentes na obra de Nicos Poulantzas (1971) que serão de relevância para o presente trabalho. Para além disso, pretende-se ainda apontar as diretrizes que pretendem operacionalizar o estudo dos capítulos 2 e 3. Em outras palavras, em vias de abordar o caso proposto, como analisar e identificar as classes sociais e seus interesses dentro do Estado?

Para o fim proposto, o presente trabalho busca aplicar elementos do marxismo analítico desenvolvido por Adam Przeworski em *Capitalismo e Social Democracia* (1985). A corrente marxista analítica não é homogênea e são assim denominados os trabalhos que se esforçaram em aproximar o campo da filosofia analítica do marxismo (SMITH, 1987). Jon Elster e Gerald Allan Cohen são outros nomes que, cada qual de sua maneira, utilizaram noções marxistas para suas análises de estratégia²⁴. A aplicação de

²⁴ G. A. Cohen, em *Karl Marx's Theory of History: a Defense* (1978), interpreta o materialismo histórico como o estudo do crescimento das forças produtivas humanas e as maneiras com que as relações sociais responsáveis pela melhoria do substrato tecnológico da sociedade, por uma tendência natural, prevalecem. Steven B. Smith (1987) critica a interpretação de Cohen por entender que se trata de uma teoria causal, onde a tecnologia determinaria o padrão de relacionamento das classes sociais. Como se entende nesse trabalho, contudo, as forças produtivas e os níveis políticos e ideológicos não são indissociáveis, resultando, portanto, em incompleta a análise que não considera os distintos níveis. Já o marxismo analítico proposto por Jon Elster (em *Making Sense of Marx*, 1985, por exemplo) se aproxima em demasia da teoria da escolha racional, descendo ao indivíduo para operacionalizar a luta de classes e generalizando que todo indivíduo é um maximizador. Nesse entendimento, o peso das estruturas de uma formação social, e do modo de produção capitalista em especial, soam pouco relevantes.

Przeworski, entende-se aqui, permite diálogo mais frutífero com o referencial estruturalista adotado.

O marxismo analítico trata de compreender de que maneira as estruturas do modo de produção capitalista e as lutas de classe contextualizam a atuação (comportamento, se preferir) das classes e frações de classe. Isso significa fazer uso do conceito de classes e frações de classe para as análises e as leituras de conjunturas específicas. O marxismo analítico busca fugir de explicações de tipo funcional, que são àquelas que “no caso do marxismo, pretende-se de explicar determinados fenômenos sociais sempre a partir das consequências benéficas que eles produzem para a classe dominante [...] sempre a partir da funcionalidade desses fenômenos para a reprodução da dominação de classe” (PERISSINOTO, 2011, p. 165). Ou seja, almeja fugir de um determinismo apriorístico e identificar empiricamente de que maneira as classes sociais estão em conflito em determinada conjuntura e de que formas a classe dominante é beneficiada.

Para tanto, Perissinoto (2011), discutindo aportes do marxismo analítico, sugere alguns instrumentais metodológicos para uma análise classista da política, a saber: a) individualismo metodológico, que significa desconsiderar que as classes e o Estado atuem como atores coesos, e considerar que quem atua são os indivíduos, dotados de crenças pessoais e motivações; b) teoria da escolha racional, que considera os atores como racionais, maximizando vantagens pessoais; c) teoria dos jogos, onde atores encontram-se em situação de interdependência de decisões racionais, podendo ser situações cooperativas (jogo de soma variável) ou não-cooperativas (jogo de soma zero).

Na obra-referência de Adam Przeworski (1985), o que o autor busca é analisar a trajetória de partidos sociais-democratas na Europa ao longo do século XX ressaltando, principalmente, a teoria da escolha racional, utilizando os partidos sociais-democratas como sua unidade de análise. Sob à luz do grande debate marxista entre atingir o socialismo pela revolução ou pela disputa democrática, o autor se baseia em Marx ao concordar que a democracia e a ampliação desta permite as melhores chances de sucesso para as classes subalternas conquistarem o poder político²⁵. A respeito disso, Marx e Engels (2017, p. 67) são claros em colocar, no *Manifesto*, que “o primeiro passo da revolução dos trabalhadores é alçar o proletariado à condição de classe dominante, é conquistar a democracia”. Durante o perpassar histórico, contudo, o que Przeworski

²⁵ Gruppi (1980, p. 64), coloca precisamente que, para o marxismo, “[a democracia burguesa] é mais útil à classe operária do que à própria burguesia; pois permite à classe operária o exercício das liberdades democráticas, das quais ela precisa para a luta revolucionária”.

constata é que os partidos socialistas que assumiram cargos executivos não foram capazes de aplicar grandes e profundas transformações ao sistema produtivo. Ou seja, nos termos de Poulantzas, pode-se dizer que a eleição de um partido socialista dentro de uma democracia liberal não danifica a dominância do modo de produção capitalista dentro da formação social. A conclusão que Przeworski apresenta corrobora essa visão ao apontar que, por um lado, a burguesia respeita os resultados de eleições com vitória de partidos de esquerda, e, por outro lado, o modelo capitalista segue se reproduzindo durante e após os governos de esquerda. Há algo de determinista, portanto, para além da ideologia do partido governista. Ser um partido de esquerda não é suficiente para que se supere as relações de produção burguesas. Nas palavras do autor²⁶,

A natureza das forças políticas que sobem ao poder não afeta essa dependência [do capital], pois ela é estrutural: uma característica do sistema e não dos ocupantes do governo [...] O compromisso dos social-democratas (sic) com o capital é, portanto, uma expressão da própria estrutura da sociedade capitalista (PRZEWORSKI, 1987, p.77)

O viés estruturalista, de uma reprodução sistemática do modo de produção capitalista, está presente nessa visão. Przeworski compactua ainda, apesar de não utilizar os termos, com a ideia de autonomia relativa do político, ao atestar que a lógica do governo não necessariamente atende aos interesses econômicos da classe dominante:

O aumento da intervenção governamental significa que uma racionalidade não característica do mercado é imposta ao processo de acumulação, isto é, os capitalistas são forçados a fazer alocações de recursos fora da lógica do lucro. Medidas de nacionalização, distribuição de terras e monopolização do crédito e da taxa câmbio pelo Estado ameaçam a instituição do lucro privado (PRZEWORSKI, 1987, p. 80)

Por fim, considera-se ainda, dentro do marxismo analítico do autor polonês, que sua obra também compreende que a estrutura do Estado capitalista favorece as classes dominantes, através da distribuição assimétrica de recursos (O'DONNELL, 1978), e, também, diminuindo a margem de manobra de escolhas e ações para as classes dominadas. Para Przeworski (1987, p. 46),

Os capitalistas, como empregadores, regulamentam a organização do trabalho, apesar de que podem novamente ser limitados pelas regras oriundas do sistema político [há, aqui, referência à autonomia relativa do político]. Na situação de produtores imediatos, os trabalhadores não tem nenhuma garantia institucional para orientar as atividades produtivas em que participam.

²⁶ Para as citações referentes ao primeiro capítulo do livro *Capitalism and social democracy* (1985), utilizar-se-á o artigo *A social-democracia como fenômeno histórico* (1987), tradução do capítulo publicado na Revista Lua Nova.

O autor complementa o supracitado pensamento retomando a compreensão de Marx da democracia como oportunidade para os trabalhadores conquistarem seus interesses. Contudo, depois do exposto em suas análises das trajetórias dos partidos sociais-democratas, Przeworski descreve uma atuação que no *Manifesto* é referida como “socialismo burguês” – aqueles partidos que apontam a necessidade apenas de mudanças nas condições de materiais de vida, não sendo necessária a mudança política. Essas mudanças materiais não alterariam as relação capital/trabalho assalariado. “Na melhor das hipóteses, o que essas melhorias fazem é reduzir os custos da dominação burguesa e facilitar sua administração do Estado” (MARX, ENGELS, 2017, p. 78). Para o caso estudado no presente trabalho, é uma compreensão fundamental entender a lógica de um partido socialdemocrata, principalmente ao se recuperar a problemática da seção anterior, de Estados latino-americanos tendo falhado seguidas vezes em implementar uma dominação discreta que envolva concessões às classes dominadas.

Enquanto tenha ficado claro que, nos três aspectos elencados (estrutura do capitalismo favorecendo o capital; autonomia relativa do político; Estado dotando os dominantes de maior acesso a recursos), o marxismo analítico de Przeworski servirá como instrumento para testar a teoria estruturalista de Poulantzas. Isso porque entende-se que a aplicação do marxismo analítico de Przeworski consegue atentar, de um lado, para as “estruturas da sociedade capitalista impondo limites à decisões, estratégias e margens de ação” (CODATO, PERISSINOTO, 2011, p. 242), e de outro, compreende que os grupos organizados “fazem escolhas, traçam táticas, redefinem decisões, costuram alianças, calculam o alcance de suas possibilidades de poder e, por conseguinte, afetam com isso a dinâmica real do mundo social e do mundo político” (CODATO, PERISSINOTO, 2011, p. 244). Para Codato e Perissinoto (2011, p. 252/253) essa é uma maneira possível de se superar alguns limites deterministas e reducionistas do estruturalismo poulantziano²⁷:

[...]interessa discutir como seria possível pensar a classe social como um ator político coletivo que age estrategicamente na arena política, e não apenas como um “lugar objetivo nas estruturas sociais”, cujos interesses seriam representados automaticamente por instituições políticas cumpridoras das “funções objetivas do sistema capitalista.

Resta, portanto, a discussão sobre como operacionalizar as classes sociais, como identifica-las na análise que será proposta. Para tanto, um rápido retrospecto. É em Karl

²⁷ É digno de nota que Codato e Perissinoto (2011) defendem o uso do conceito de elites para uma análise classista da política, incorporando inclusive o estudo de elites ao marxismo analítico. Contudo, no presente estudo de teste de teoria estruturalista não se adotará o conceito referido.

Marx que surge a noção inicial de identificar as classes sociais a partir de interesses e enquanto atores. No *Manifesto*, Marx e Engels definem que a sociedade se divide, e encontra-se em constante diferenciação, entre duas classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado.

Em *O Capital*, Marx entende que o possuidor do dinheiro, enquanto suporte consciente do movimento de capital, torna-se capitalista. Quando o objetivo único desse capitalista, o motivo determinante de suas operações, torna-se a “apropriação sempre crescente da riqueza abstrata”, esse capitalista funcionará como “capital personificado, dotado de consciência e vontade” (MARX, 2017, p. 104). Ainda determinará que sua tendência ao entesouramento é racional, uma vez capitalista. D’*O Capital*, portanto, emerge a noção de que capitalistas são aqueles caracterizados pelo interesse na apropriação sempre crescente da riqueza.

Retornando ao *Manifesto*, Marx e Engels apontam que o proletariado se constitui a partir do surgimento e desenvolvimento da burguesia. Agregam, nesse conceito, as camadas da sociedade que tem de vender suas forças de trabalho, os estratos médios e todos os que não possuem capital suficiente para “tocar a grande indústria [...]. Assim, o proletariado é recrutado de todas as classes da população” (MARX, ENGELS, 2017, p. 53).

O que se pode extrair do núcleo duro das obras clássicas do marxismo, portanto, é a existência de duas classes opostas, com interesses divergentes. De um lado, o interesse do Capital é acumulação de riqueza; do outro, o Trabalho está interessado na luta contra a exploração, em prol de salários correspondentes ao seu trabalho²⁸. Toda luta entre essas classes é uma luta política. Ocorre, portanto, dentro do Estado. Essa noção pode ser desenvolvida a partir do entendimento de Poulantzas (1971) sobre classes e frações de classes.

O autor grego, uma vez mais, parte de Marx e Engels. Enquanto personificações do trabalho assalariado e do capital, as classes sociais são consideradas suportes de um conjunto de estruturas. Assim, na definição de Poulantzas, se considerará que as classes sociais são o efeito do conjunto das estruturas (político, econômico, ideológico, etc.) e a maneira como estas se relacionam. Dito de outra forma, o interesse aqui é frisar que relações de produção não são classes sociais. Do mesmo jeito que estruturas jurídico-políticas (nível político) não são classes sociais, as relações de produção (nível

²⁸ Capital e Trabalho aparecerão em maiúsculas quando se referirem à classe teórica abstrata.

econômico) não são classes sociais. Essas últimas surgem como efeito de todos esses níveis. Assim, os agentes da sociedade são divididos em classes sociais a partir dos efeitos das relações de produção, da estrutura jurídico-política, da estrutura ideológica, etc. Não é a mera relação de produtor direto e de detentor dos meios de produção que configuram burguesia e proletariado, mas também a maneira com que o Estado enxerga esses indivíduos. Isso abre espaço para considerar que nem todos os detentores de meios de produção são iguais enquanto classe, da mesma maneira que nem todo trabalhador possuirá os mesmos interesses.

Nesse sentido, indo em direção contrária ao reducionismo (frequentemente considerado pelo marxismo em conceber apenas duas classes, burgueses e proletários, capital e trabalho), Poulantzas frisa que numa sociedade coexistem várias classes sociais. Esse esclarecimento advém de seu conceito de formação social, que pressupõe a disputa e concomitante existência de diversos modos de produção interessados em ser dominantes. Assim, as classes sociais dos modos de produção que não são dominantes apresentam dificuldades em se organizar política e ideologicamente, restando a essas se decomponem em frações e agregarem-se nas classes ou representações de classe do modo de produção dominante. O exemplo que Poulantzas dá são resquícios de nobreza feudal, numa Europa que assistia à consolidação do Estado moderno, que se agregam à burguesia, da mesma maneira que pequenos burgueses se dividiam entre burguesia e proletariado.

As frações de classe seriam assim substratos de eventuais forças sociais, não necessariamente apenas dos modos de produção não dominantes. Pensar em frações de classe permite considerar que por mais que exista um grande objetivo do capital, a acumulação de riqueza, existirão grupos que perseguirão esse objetivo através de caminhos distintos, possivelmente se relacionando ao tipo de negócio que realizam. Assim, por mais que almejem o interesse do capital, fazendeiros latifundiários perseguirão a acumulação de riqueza através de métodos distintos que a burguesia industrial da cidade. Essas frações possuem objetivos distintos, principalmente em se tratando de interesses políticos.

Portanto, da mesma maneira com que Marx agrega grupos distintos a partir de sua condição de vendedor de sua força de trabalho, considerando, por exemplo, que um operário de fábrica e um enfermeiro compõem a mesma classe social (proletariado), Poulantzas os distingue em frações de classe. O que se propõe aqui é a compreensão de que existem dois grandes interesses econômicos sendo perseguidos em sociedade

(Capital: acumulação de riqueza; e Trabalho: melhores salários e condições²⁹), enquanto os interesses políticos são diversos (e aqui há a diversidade de classes e frações). Aproveita-se, portanto, do entendimento de Poulantzas de que as estruturas ou níveis são autônomos. Isso será fundamental para operacionalização do estudo dos capítulos seguintes.

Assim, dada a multiplicidade de classes e frações, como percebê-las? Para Poulantzas, a condição do poder político de uma classe ou fração é a sua organização específica. Para constituir sua presença no nível político é necessário que persiga seus interesses políticos; a classe ou fração de classe deve se organizar. Não poderia ser de outra forma, visto que “os interesses mais decisivos das classes não podem ser satisfeitos senão por transformações políticas” (POULANTZAS, 1971, p. 98). Essa concepção de enxergar a classe e seus interesses apenas quando em sua prática, quando em sua organização, está presente no *Manifesto*. “De início, lutam trabalhadores isolados; depois, os trabalhadores de uma fábrica; e, a seguir, os trabalhadores de determinado ramo e lugar contra o burguês que os explora diretamente” (MARX, ENGELS, 2017, p. 53).

Para Gramsci, a organização é também fundamental, considerando o partido como “o príncipe moderno”. Antes de se organizarem em partidos, contudo, Gramsci compreende que a organização de trabalhadores em conselhos de fábrica garante não só a perseguição democrática dos direitos sindicais conquistados, mas é também um passo importante para que os operários intervenham nos processos de produção. Estabelecendo um poder democrático na fábrica, “propagar-se-á das fábricas para o campo, até transformar-se em poder, na sociedade e no Estado” (GRUPPI, 1980, p. 73).

Para transforma-se em poder político, constitui-se em partido. Esse “novo príncipe” é racional e coletivo, é a personificação de uma vontade coletiva (GRUPPI, 1980). É dentro dos partidos que se constrói uma hegemonia proletária. Além disso, servem para demonstrar, a partir de “sua vida interna particular que assimilaram como princípios de conduta moral as regras que constituem no Estado obrigações legais”³⁰ (GRAMSCI, 2012, p. 232). Ou seja, os partidos demonstram à sociedade que determinados grupos aceitam e podem perseguir seus interesses políticos a partir das regras do jogo.

Essa necessidade de demonstrar que cumprirão as regras democráticas, entende-se, é uma característica que diz mais respeito ao proletariado. Esses possuem inúmeros

²⁹ A partir de agora, quando maiúsculas, indicarão interesse de classe.

³⁰ Tradução livre do autor.

motivos, bem como referencial literário, para derrubarem o sistema imposto que os explora. Por outro lado, os capitalistas também se organizam para demonstrar seus interesses enquanto classe, mas a figura do partido é menos cara a seus anseios. Associações de empresários, câmaras de comércio, federações de industriais, são todos exemplos de organização das distintas frações burguesas, voltadas a perseguir seus interesses econômicos. Já seus interesses políticos, na ausência da organização enquanto partido, encontram-se imbricados e perseguidos dentro do próprio político, dentro do próprio Estado. O Quadro 1 sumariza essa disposição:

Quadro 1: Esquematização de interesses e organizações das classes sociais dentro do Estado capitalista

	Interesses econômicos	Interesses políticos	Organização
Trabalho (classes dominadas)	Direitos, melhores salários e melhores condições de vida	Diversos, por frações (<i>Ultima ratio</i> : alterar o tipo de Estado, alterar o tipo de dominação)	Sindicados, partidos políticos, movimentos sociais, etc.
Capital (classes dominantes)	Lucro e acúmulo de riqueza	Diversos, por frações (<i>Ultima ratio</i> : manutenção do Estado, manutenção da dominação)	Associações de empresários, federação de empresas, câmaras de comércio, partidos políticos, etc.

Fonte: Elaboração do autor.

O Estado e seus elementos que o compõe, leis, sistema de representação, burocratismo, perseguem e favorecem o interesse político das classes dominantes, conforme constructo teórico de Nicos Poulantzas. É a discussão e o teste dessa premissa teórica que o presente trabalho propõe. Para isso, é necessário operacionalizarmos as classes e frações de classe que serão trabalhadas neste estudo. O imbróglio social específico que será utilizado para o teste da teoria é a formulação da política estatal brasileira para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010). Para unir os instrumentais teóricos do marxismo analítico com o conceito de classes sociais, Perissinoto (2011) aponta a necessidade de se identificar as representações subjetivas de classe³¹. Em determinada conjuntura e em *locus* específico, a classe ou fração de classe

³¹ São três etapas, hierarquizadas³¹, apontadas por Perissinoto e Codato (2011) para identificar a representação subjetiva de classe. (i) Inicialmente, é preciso saber se os membros do grupo que se pretende identificar enquanto representantes da classe de fato agem de maneira coordenada e conveniente aos interesses dessa classe. Para tanto, sugerem estudo de processos decisórios e suas etapas, como a articulação de interesses, a formação de uma agenda pública, o processamento das demandas por parte de aparelhos do Estado etc. Analisando o comportamento do grupo em questão ao longo do processo decisório, pode-se identificar a coerência e o interesse do grupo. (ii) Em seguida, deve-se averiguar se esse grupo fala manifestadamente em nome da classe social, e nesse momento a análise de discurso é o método adequado para tanto. (iii) Por fim, o estudo do *background* dos indivíduos que compõem o grupo e do próprio grupo,

social poderá estar representada por uma “minoría politicamente ativa” (PERISSINOTO, 2011, p.216). Isso porque nenhum grupo mobilizado representa toda uma classe social. Enquanto arena de disputas sociais, o Estado está composto de distintas lutas sociais, em seus diferentes níveis. Em cada disputa, diferentes organizações representantes de classe são identificáveis. No capítulo 3, assim, focaremos nas disputas e interesses envolvidos na formulação da política integracionista em questão.

A partir da esquematização geral exposta no Quadro 1 e da identificação de representações, questiona-se: nas disputas pela integração regional, quais as classes e frações de classe interessadas? Quais eram seus representantes subjetivos? Qual o interesse político dessas? Quais as instâncias estatais estavam abertas para cada uma das frações e de seus representantes? E, mais importante para os fins de se testar a teoria: qual interesse político foi favorecido na política que foi implementada, o aliado ao Capital ou o aliado ao Trabalho?

Antes do capítulo 3, onde abordaremos essas questões, cabe a contextualização das particularidades do Estado brasileiro, assim como da conjuntura política referente ao governo Lula, no capítulo 2.

Para concluir a presente seção apresenta-se um último conceito da tradição marxista que servirá ao presente trabalho. É também com o conceito de conjuntura que se rebaterá aqui as principais críticas levantadas ao referencial teórico marxista para estudo do Estado.

Poulantzas (1971) resgata de Lenin que a conjuntura é objeto da prática política. A luta política enquanto almeja a modificação do Estado, ou seja, da dominação, tem como objeto direto a conjuntura, o momento atual, “a individualidade histórica sempre singular” (POULANTZAS, 1971, p. 100). A prática política não se dirige abstratamente ao Estado enquanto dominação, deve-se identificar na conjuntura, na disposição real das classes, frações de classe e estruturas (político, econômico, ideológico, etc.), as possibilidades de alteração de elementos que signifiquem e perpetuem a dominação (para o caso da luta política proletária).

Como coloca Tatiana Berringer (2014, p. 49) ao tratar da teoria do político de Poulantzas, “a posição do Estado em determinada conjuntura histórica é determinada pela fração hegemônica no bloco de poder”. Ou seja, o bloco no poder é de composição

no que chamam de “estudos sobre a origem social de uma ‘elite de classe’” (PERISSINOTO, 2011, p. 274), podem fazer uso de métodos tradicionais para estudos de socialização, numa matriz bourdieusiana, ou utilizando-se de modernas técnicas de construção de redes de interações e relações entre agentes.

circunstancial e temporal. A depender do contexto macroeconômico, do contexto internacional, das relações de poder entre os Estados, os blocos no poder se alteram. Saem e entram classes e frações que reorientam o Estado para cumprimento de seus objetivos e interesses econômicos, e só adequada leitura da conjuntura permitirá que os atores tracem estratégias que maximizem seus interesses.

Dentro das discussões que interessam à teoria crítica das ciências sociais, Robert Cox (1981) aponta limitações na teoria de Poulantzas. Cox acusa a leitura de Poulantzas de ser ahistórica, dado que, como foi visto, a reprodução do modo de produção capitalista é o fim último do Estado. A ahistoricidade, ou determinismo histórico, estaria em identificar que esta visão impossibilita alternativas a essa ordem natural do Estado capitalista. Contudo, do conceito de conjuntura emerge que o bloco no poder, composição especial das classes dominantes responsáveis por dirigir o Estado em determinado momento, é circunstancial. Não se corrobora, portanto, o determinismo histórico que impossibilita a alteração do comportamento do Estado. Exemplos disso são encontrados de distintas maneiras ao longo da história.

Crítica semelhante à leitura marxista do Estado, ou concepção econômico-classista, é realizada por Lechner (1981b). Para o autor chileno-alemão, essa visão do político peca ao considerar as classes sociais como sujeitos pré-constituídos no processo capitalista de produção. Seriam atores invariáveis com os mesmos interesses e metas ao longo do decorrer da história. Comenta ainda que “a história avançaria em mundos paralelos – a dominação burguesa de um lado e o amadurecimento da classe trabalhadora por outro – que somente se cruzariam no foco da revolução”³² (LECHNER, 1981b, p. 322). Também do conceito de conjuntura emerge contra argumentação a essa crítica. Como defende Poulantzas, existem várias classes sociais em uma sociedade. Já foi trabalhado anteriormente, especificamente na última subseção, que a cooptação de frações de classe são possíveis. Sejam classes e frações de classe de modos de produção não dominantes, seja através do que Lenin chamou de “socialismo burguês”, seja da cooptação de líderes trabalhistas para exercerem papéis na democracia burguesa, como aponta o pensamento de Gramsci. É na conjuntura que se identifica a correta distribuição e interesses das classes e frações de classe. Quais classes se aliam com que outras classes, com que objetivo, em qual período.

³² Tradução livre do autor.

Não se pode perder de vista que esse referencial teórico possibilita que o Estado ceda em algumas pautas e demandas das classes dominadas. Com objetivo de desorganizá-las e perpetuar a dominação de classe, evidentemente. De nenhuma forma, contudo, essa perspectiva define à prioristicamente o comportamento e a composição das classes. Isso dependerá da conjuntura. O capítulo seguinte pretende, então, apresentar a conjuntura do caso a ser estudado com o objetivo de compreender a composição do bloco no poder e as relações entre as estruturas do Estado brasileiro no período sob estudo.

CAPÍTULO 2: O CASO BRASILEIRO

Conforme mencionado na introdução do presente trabalho, a apresentação do caso brasileiro é o objetivo deste segundo capítulo. Isso implica apresentar esse Estado e discutir de que forma este se encontrou configurado na conjuntura do governo de Luís Inácio Lula da Silva no período entre 2003 e 2010. De um lado, o Brasil, identificado enquanto Estado capitalista periférico, traçado tangencialmente por contradições inerentes a sua própria estrutura; do outro, o governo Lula, que performa uma maneira característica de lidar com essas contradições. Estado de compromisso, conciliação de classes ou pacto conservador, desvendar a essência do bloco no poder durante a primeira década dos anos 2000 nos permitirá refletir sobre as tendências desse Estado, que inserido em uma conjuntura internacional específica, configura uma relação de posse diante de sua sociedade. Como peça-chave do quebra-cabeça, entre o Estado contraditório e o governo de compromissos, encontra-se o Partido dos Trabalhadores (PT). Um dos protagonistas da redemocratização brasileira, de origem sindical e popular, conquanto permeado de intelectuais marxistas, sua ascensão representa o momento de maior oxigenação no bloco no poder do Estado brasileiro. Resta o levantamento, no presente capítulo, dos termos dessa oxigenação: como estava organizado o bloco no poder durante o governo Lula? A chegada do PT e de um operário ao poder representa a chegada dos trabalhadores na direção do Estado brasileiro? O quão inédito é o governo Lula na trajetória do Estado brasileiro?

2.1 O Estado brasileiro: capitalista e periférico

Contradições frequentemente definem a formação do Estado brasileiro. Na linha da mestiçagem cultural e social que sustenta o elo nacional encontram-se as mais consagradas “interpretações do Brasil”, de Joaquim Nabuco a Gilberto Freire, de Euclides

da Cunha a Sérgio Buarque de Holanda, enfatizam as particularidades das três raças que se encontram no Brasil por eventualidades históricas e que compõe a bagagem dos brasileiros, herdando tanto aspectos negativos quanto positivos. Já na abordagem economicista e social, a ênfase é na desigualdade econômica que permeia a história brasileira.

Uma maneira de tratar as contradições brasileiras, em sentido geral, encontrando explicações e levantando novas questões, é sob a ótica marxista. Contrastes, incoerências, paradoxos, são características inerentes ao modo de produção capitalista. Enquanto Estado nacional formado num momento posterior e à parte do que surge na Europa, o Brasil nasce num mundo capitalista. Gestado pelo capital e em razão deste, como sustenta Caio Prado Jr. (1969)³³, toda a construção desse país se alicerça em bases contraditórias.

Para Prado Jr., o capitalismo em sua fase mercantilista proporciona a expansão marítima portuguesa, assim como a espanhola, que nada mais era do que uma empreitada comercial. O encontro de novas terras, se não podemos dizer que é acidental, é uma chance de ouro para os portugueses. De ouro, de pau-brasil, de cana de açúcar, de café, “[...] a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial [...] destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem [...]. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é resultante” (PRADO JR., 1969, p. 31). É essa razão de ser que norteia a formação do Brasil, uma espécie de armazém do mundo, criado desde o primeiro momento para cumprir uma função específica na DIT, a saber, fornecedor de matéria-prima ao comércio internacional.

Dessa leitura, nota-se que condicionantes levantados pela teoria da dependência e de leituras econômico-estruturalistas do sistema internacional marcam presença desde o início da trajetória nacional, antes mesmo de se desenvolver em qualquer indivíduo um sentimento nacionalista em relação a essas terras. Além da economia, a sociedade brasileira é organizada pelo viés comercial, sem atenção para outras necessidades que não econômicas e, logo, ausentes de nexos moral. A coesão das três raças, índios americanos, brancos europeus e negros africanos, não constitui prioridade nem objetiva, por parte dos administradores desse território, nem indireta, visto que os mais fortes laços entre os que

³³ Destaca-se que enquanto no primeiro capítulo a literatura mobilizada enquanto referencial teórico para o estudo proposto é neomarxista na sua versão estruturalista althusseriana (a qual Poulantzas é expoente), o segundo capítulo apresenta a leitura de Caio Prado Jr. sobre o surgimento e razão de ser da formação do Estado colonial brasileiro. Ainda que esse autor seja anterior e não adepto à corrente althusseriana, sua leitura sobre o aspecto supracitado específico se destoa da leitura marxista ortodoxa, como a oposição ao entendimento de Ignácio Rangel demonstra, o que possibilita o diálogo entre as distintas abordagens marxistas não-ortodoxas do primeiro e do segundo capítulo.

aqui viviam seriam meras relações de trabalho e de produção, em grande parte das vezes, servis (PRADO JR., 1969). Como se constitui uma nação pautada em relações servis de escravidão? O motor da transformação, a economia e o lucro, exclui parcelas da população mais do que os une. Da leitura marxista da formação do Brasil proposta por Prado Jr. emana a raiz das contradições brasileiras, típica da dialética hegeliana aplicada pelo materialismo histórico marxista: o fim encontra-se dentro delas mesmas. As oposições e contradições profundas do Brasil são bloqueios ao desenvolvimento capitalista desse país. O motor da economia, que visa o enriquecimento (de alguns), gera pobreza nacional.

Enquanto o Brasil não pode ser explicado por si só, uma vez que faz parte de uma totalidade (sistema capitalista europeu do século XVI) e atende a uma lógica que guiava o sistema internacional (PRADO JR., 1966), averiguar as heranças ibéricas permite aprofundar o entendimento dos alicerces do Brasil enquanto um Estado capitalista (GRANATO, BATISTA, 2017a). A tese da dualidade da economia brasileira, de Ignácio Rangel, apresenta-se como possibilidade de leitura dialética-marxista da história da econômica do Brasil, com especial atenção à sua constituição artificial, não-espontânea e exógena, imprimida pelos portugueses (GUIMARÃES, 1994). Para Rangel (1999), a economia brasileira seria dual pois constitui-se de dois polos, um externo e um interno, com sentidos distintos³⁴, “o que implica, para esse autor, que a economia brasileira possuiria duas ordens, que imperam, respectivamente, nas relações internas de produção e nas relações externas de produção” (GRANATO, BATISTA, 2017a, p. 48). Em termos marxistas, cada um dos polos pode estar constituído de um modo de produção dominante. Os dois polos estariam permanentemente em conflito, advindo da contradição de dois corpos (duas lógicas) ocuparem o mesmo espaço. Conflitos e contradições, por definição, impedem o desenvolvimento da economia brasileira.

Para Rangel, essa dualidade, obstáculo de nosso desenvolvimento, é herdada de Portugal. Sua economia era também dual: seu polo externo, mais atrasado, correspondia a carapaça feudal, enquanto o polo interno era de capitalismo mercantil, mais desenvolvido uma vez em contato com uma Europa cada vez mais interligada. A lógica feudal do polo externo português é perceptível a partir da maneira com que se divide o “novo mundo”, em propriedades para a corte espanhola e portuguesa, via Tratado

³⁴ Cada um dos polos, interno e externo, encontra-se ainda dividido em outros dois polos. Para fins de facilitar a compreensão e focar no objetivo do capítulo, não se aborda aqui essa minuciosidade do constructo de Rangel, entendendo não ser necessária para o aspecto dessa leitura que aqui quer se realçar.

Tordesilhas. A divisão portuguesa do território brasileiro em capitanias hereditárias, por sua vez, aponta o autor, remetendo aos feudos europeus. É esse contato do polo externo português que introduz ao Brasil elementos feudais em um território marcado essencialmente por comunidades primitivas indígenas. Desenvolve-se então uma união dialética entre feudalismo e escravidão (formação pré-feudal), onde encontra-se no polo externo o feudalismo que marca a relação entre donatários das capitanias hereditárias e o rei (relação de vassalos e suseranos) e, no polo interno, a relação servil escravocrata entre senhores e escravos (RANGEL, 1981).

A dualidade levantada por Rangel pode ser aqui questionada por duas frentes, uma marxista e uma weberiana. Pelo viés marxista, o conceito de formação social dado por Poulantzas (1971) permite entender que esta é uma combinação particular de vários modos de produção em um determinado momento histórico, onde há predominância de um modo de produção específico sobre os demais. Analisando a formação social brasileira colonial brasileira por esse viés também é possível compreender a existência de relações feudais (capitanias hereditárias-rei) e pré-feudais (escravistas). Contudo, ambos os modos de produção obedeceriam a uma lógica maior, a capitalista, como já vimos, que é o primeiro motor da estruturação do Brasil. O modo de produção capitalista é o modo dominante na formação social brasileira, o que não impede de coexistirem outros modos não dominantes. Em outras palavras, se estabelecem relações feudais e pré-feudais em distintos âmbitos do Brasil colonial, mas tanto as relações de vassalagem e suserania quanto as relações escravistas são estabelecidas em nome do lucro capitalista, o que permite afirmar que a colônia obedecia a uma lógica capitalista dominante naquela formação social.

Por sua vez, a contestação weberiana da tese da dualidade de Rangel advém de Raymundo Faoro (1979) e se refere à herança portuguesa. Para o autor, o Brasil não herdou o feudalismo de Portugal pois este nem sequer existia naquelas terras. As relações por lá eram patrimonialistas, onde o rei era dono do comércio e os servidores encontravam-se presos em uma rede patriarcal, ao contrário da relação baseada em direitos, deveres e privilégios do feudalismo. Enquanto o Estado era empresa do príncipe, nenhuma atividade industrial ou comercial estaria fora de sua administração personalista, e a colonização do “novo mundo” não fugiria a esta lógica. Essa tese reforça o componente marxista presente tanto em Prado Jr. quanto em Rangel quando estes colocam que o Brasil surge a partir do capital, já que para Faoro (1979) a razão de ser do Brasil é justamente dar lucro ao negócio do rei.

O Brasil é então moldado para atingir este objetivo mercantil do rei português, assumindo para tanto as vestes do Estado português patrimonialista. Cronologicamente, o Estado que então se construiu no Brasil para administrar os negócios realizados nessas terras precedeu à própria construção da sociedade brasileira. É por isso também que para Faoro (1979), no Brasil, os estamentos, no sentido weberiano, são mais fortes que as classes sociais, em sentido marxista. Estamentos que, para Weber, advém da hierarquização de dentro do Estado, provem do nascimento e não necessariamente possuem conotação econômica. Por exemplo, ser membro da nobreza, do clero ou da burocracia estatal são divisões estamentais, visto que são categorias reconhecidas pelo Estado. A organização da sociedade brasileira se dava a partir do que o Estado constituía: funcionário público, dono de terra, escravo, membro da igreja, etc. Ao mesmo tempo que esse Estado estava desenhado para servir ao capital. Trata-se do capital que molda o Estado, que por sua vez molda a sociedade: o capitalismo no qual o Brasil se insere, portanto, é denominado por Faoro de capitalismo de Estado, politicamente orientado. Era esse o modelo vigente em Portugal e é esse o modelo que norteia a construção do Estado brasileiro.

Esse Estado patrimonial português, de central e fortalecido príncipe, encontra no capitalismo mercantilista um campo ideológico propício a sua consolidação e reprodução. Segundo Faoro (1979, p. 819), “O comércio dá o caráter da expansão, expansão em linha estabilizadora, do patrimonialismo, forma mais flexível que o patriarcalismo e menos arbitrária que o sultanismo”. Para o autor o formato de empresa que o Estado português assume e que este impõe à administração brasileira força “a centralização do comando econômico num quadro dirigente” (FAORO, 1979, p. 823). Ou seja, superando a interpretação marxista ortodoxa, do Estado enquanto comissão de administração dos negócios da burguesia, Faoro entende que há algo que permite que outras classes, não a burguesia exclusivamente, se beneficiem do capitalismo político, visto que há um quadro dirigente dentro do Estado para tanto. Essa estrutura político-social originada na expansão capitalista ultramarina, em termos mais amplos e para além do Estado português, indica gerência e supervisão do comércio e dos negócios por parte da comunidade política. Esse aspecto pode ser comparado à autonomia relativa do político considerada pelo estruturalismo de Poulantzas, discutido no capítulo 1 do presente trabalho.

Também contrário ao determinismo economicista frequentemente associado ao marxismo ortodoxo, a contribuição de Poulantzas é que especificamente no capitalismo o político possui autonomia, identificado no Estado e na relação de dominação e

reprodução do modo de produção que este sustenta. Assim, e aqui a aproximação com a obra de Faoro é clara, o papel dominante na articulação das instâncias de uma formação social cabe ao político, apesar do papel determinante ser o econômico. Isso significa dizer, como ambos consideram, que o modo de produção capitalista, a busca pelo lucro, a exploração e a dominação de classes são determinantes na leitura do Estado e da sociedade -são as regras do jogo-, mas dentro desse contexto, o político consegue ditar quais caminhos perseguir para que se cumpram os objetivos de reprodução do sistema.

Trazendo para a experiência histórica, encontramos uma linha argumentativa que responde a esse entendimento. Fernando Henrique Cardoso (1977) considera que o aparelho estatal brasileiro é complexo justamente pois o Brasil teria herdado o aparelho do Estado português. A ideia de Estado e de nação no Brasil sempre esteve muito ligada com a ideia de uma burocracia ampla, e essa burocracia foi se capacitando e se desenvolvendo ao longo dos anos (CARDOSO, 1977). A trajetória do Estado brasileiro é marcada por continuidades e as “rupturas” são seguras e conservadoras, com o intuito de manter o estamento burocrático no poder (FAORO, 1979). Em outros termos, Schwarcz e Starling (2015) apontam que na independência do Brasil em 1822 a opção por uma forma de Estado monárquica atendeu aos interesses das elites políticas brasileiras da época, educadas em Coimbra e atadas aos moldes da realeza. Da mesma maneira, a proclamação da República em 1889 foi guiada pelos interesses dos militares, que a partir daí assumirão protagonismo na história brasileira (SCHWARCZ, STARLING, 2015), mas mantendo representantes do Estado enquanto classe ou estamento dirigente do Estado (burocracia civil e militar), não representando real ruptura com o padrão de organização estatal do Império (FAORO, 1979). Isso se percebe quando “organizaram-se três focos separados de oposição ao Império: abolicionistas, republicanos e o Exército” (SCHWARCZ, STARLING, 2015, p. 302), todos esses representados em quadros políticos e socialmente relevantes, como jornalistas e diplomatas. Todos esses interessados, direta ou indiretamente, no fortalecimento do aparelho estatal.

A análise da República Velha revela que o anseio do estamento burocrático foi devidamente atendido, e em sintonia com os interesses capitalistas das elites econômicas. Elisa Pereira Reis (1985, p. 198), em estudo que paralelamente considera interesses agro-exportadores (da oligárquica cafeeira da época) e a construção do Estado brasileiro durante o período referido, apontará que o Estado “não perde sua identidade sob a dominação oligárquica”. Pelo contrário, ampliou a esfera pública (sistema administrativo-financeiro em expansão), a centralização do poder (alterações na Constituição de 1891

são exemplos) e o crescimento do papel do Estado enquanto um ator político em si mesmo (extração progressiva de recursos, ampliação do aparato militar e da participação desse na política). Os cafeicultores encontraram no Estado, e não no mercado, apoio fundamental para sua produção, seja através da imigração europeia, que aumenta a oferta de mão-de-obra e conseqüentemente de mercado interno, seja nas maneiras de lidar com a crise de superprodução.

Assim, elites econômicas da República Velha fortalecem o poder público e sustentam as bases ideológicas e institucionais do regime autoritário modernizante dos anos 1930 (REIS, 1985) e que terá espaço novamente na década de 1960. Além disso, a autora conclui que nessa relação entre as classes dominantes econômicas e políticas se desenvolve uma progressiva “irresponsabilidade frente a interesses sociais específicos [...] a fórmula federalista tinha imposto um padrão de demandas regionalmente sedimentadas que favorecia um estilo hierárquico e patronal do exercício do poder” (REIS, 1985, p. 214). Isso implicará no distanciamento que o Estado brasileiro possui ao longo de sua história em relação às demandas da sociedade. Objetivamente, nota-se que em momentos de crescente demandas e anseios por parte da sociedade, o Estado brasileiro reveste-se de carapuça bonapartista e coloca-se acima desta (FAORO, 1979). Parece ter sido assim no Estado Novo de Getúlio Vargas, na década de 1930, e novamente no golpe de 1964. Para Faoro, e também utilizando o prisma interpretativo de Poulantzas, a autonomia do poder político é a regra para o Estado brasileiro em relação ao poder econômico. O protagonismo que o Estado assume na direção da economia em ambos os períodos históricos supracitados, acompanhado da criação de empresas estatais, do funcionalismo público e do comando político militar, demonstra esse fenômeno.

O período populista brasileiro, inclusive, iniciado com a revolução/golpe de 1930 pode ser lido enquanto estratégia do Estado em domar as crescentes demandas sociais. A classe média brasileira que se desenvolve gradualmente acompanhando o processo de urbanização desde a segunda metade do período colonial possui particular representação no Exército, que será seu “instrumento de organização e promoção” (JAGUARIBE, 1974, p. 14). O movimento tenentista insatisfeito com a dinâmica regional da República Velha daria o golpe de 1930 que instaurou o Estado Novo e passa a ser chamada pelos historiadores de revolução, “menos pelo movimento em si e mais pelos resultados que produziu, nos anos seguintes, na política, na sociedade e na cultura, os quais transformaram radicalmente a história do país” (SCHWARCZ, STARLING, 2015, p. 361). Principalmente, é a partir do Estado Novo que se altera o centro de gravidade do

campo para as cidades, abrindo espaço para um processo de industrialização baseado na substituição de importações e que será providencial para o crescimento do proletariado brasileiro (JAGUARIBE, 1974). É importante que se diga, contudo, que esse proletariado se organiza à época sob a custódia do Estado brasileiro, que em períodos como o populista-varguista não poupa esforços em se fazer presente nas distintas esferas da sociedade.

Até mesmo em leituras marxistas da trajetória brasileira, por mais que realizando uma discussão inexistente na leitura do capitalismo político, como a da revolução burguesa brasileira, reconhece-se a permanência e fortalecimento do estamento burocrático brasileiro ao longo do tempo. Simplificadamente, uma revolução burguesa é um rito de passagem na formação do Estado capitalista onde são derrubados os resquícios feudais hegemônicos remanescentes para que o modo de produção capitalista seja o dominante. Para Poulantzas (1971), não há regra de como isso se sucede e cada experiência nacional é particular. Assim, na interpretação marxista de Florestan Fernandes (1981), a revolução burguesa brasileira é um processo histórico lento, gradual e negociado, sendo a independência, a proclamação da República e a revolução de 1930 etapas desse processo. Enquanto o foco de uma análise desse tipo é a estrutura econômica nacional, e Fernandes atenta, por exemplo, para aspectos como a introdução do trabalho assalariado no oeste paulista (que substitui a mão de obra escrava e indica amadurecimento do modo de produção capitalista enquanto dominante na formação social), não se pode deixar de indicar que o autor considera também que o Estado brasileiro apresenta uma “burocratização da dominação patrimonialista” e que o político se autonomiza mais velozmente que o econômico, como destaca-se no trecho de estudo anterior:

No marco da independência, início da revolução burguesa, se dá a implantação de um Estado nacional, ou, nas palavras do autor, a “burocratização da dominação patrimonialista” (Fernandes, 1981). O viés de revolução por trás da independência encontra expressão na modificação sociocultural observada na assimilação do padrão de civilização do mundo ocidental moderno, uma vez que a expansão de uma economia de mercado no Brasil forçou a adaptação da sociedade brasileira a esse cenário – o que é chamado por Fernandes de “primeiro grande salto da transformação capitalista”. Apesar de a autonomização política do império não ter sido acompanhada de autonomização econômica completa e ampla (uma vez que a nação ainda se encontrava economicamente dependente do mercado externo), uma modificação na estrutura econômica foi primordial para a transformação sociocultural do período: os estamentos senhoriais garantiram a dominação política em suas mãos e, logo, seus privilégios patrimonialistas e continuidade

do suprimento do mercado externo. (GRANATO, BATISTA, 2017a, p. 52/53)

Décio Saes (1999) é outro autor marxista que identifica uma revolução burguesa gradual na trajetória brasileira. A Proclamação da República, em 1889, e a Assembleia Constituinte de 1891, são chamadas pelo autor de revolução política, responsável pela formação de uma estrutura jurídico-política burguesa que, por 70 anos após esse marco, irá ecoar na expansão nacional das relações capitalistas, período necessário para tornar esse modo de produção dominante na formação social brasileira.. Contudo, para Saes, a revolução de 1930 é particular na história do país por abrir um espaço de autonomia para a burocracia estatal civil e militar, ou seja, de fortalecimento das capacidades de atuação do Estado, principalmente com um viés industrializante e modernizador.

Por outro lado, uma vez que não consideram que tenha vigorado no Brasil o modo de produção feudal, tanto Faoro quanto Prado Jr., que é marxista, discordam de que tenha ocorrido uma revolução burguesa nesse país³⁵, já que a função desta seria a derrubada de resquícios feudais. Para este último autor, as revoluções “são esses momentos históricos de brusca transição de uma situação econômica, social e política para outra” (PRADO JR., 1966, p. 12, grifo não presente no original). Opondo a tese da graduação da revolução burguesa brasileira ao entendimento de que revoluções são momentos de bruscas transições, Prado Jr. considerará outro momento como responsável por grande reconfiguração da estrutura sócio-político brasileira.

Dito isso, analisando a conjuntura do golpe de 1964³⁶, Prado Jr. (1966) identifica um desajustamento das instituições básicas do Estado brasileiro, onde não havia crença de que a então vigente ordem das coisas seria passível de resolver as intransigências que a sociedade brasileira enfrentava à época. Dessa forma, uma revolução brasileira, em termos de transformações sociais, econômicas e políticas, seria iminente e por muitos aguardada, nutrindo-se a esperança de que novas regras das instituições e da sociedade acarretassem cenário mais frutífero para lidar com as contradições profundas que

³⁵ Enquanto uma das consequências de uma revolução burguesa é a elevação da burguesia ao poder político, não necessariamente em posição hegemônica (POULANTZAS, 1971), alguns consideram que uma classe média fortalecida ocuparia esse papel, frequentemente considerada como portadora histórica do protagonismo de uma revolução burguesa (HENNESSY, 1970 apud RAJLAND, 2008). Também por essa razão pode se questionar a ocorrência ou não de uma revolução burguesa no Brasil. Observando os momentos históricos apontados por Fernandes (1981), independência, proclamação e revolução de 1930, a classe média brasileira encontrava-se em expansão nos dois primeiros marcos, mas é somente após o decorrer da década de 1920, de urbanização e expansão do funcionalismo público brasileiro, que a classe média ameaça a estrutura oligárquica brasileira (JAGUARIBE, 1974). A tese de uma revolução burguesa gradual e espaçada do tempo, portanto, se fortalece ao se observar a evolução da classe média brasileira.

³⁶ Caio Prado Jr. (1966) indica que a crise das instituições brasileiras advém antes do golpe, incluindo primeira tentativa de golpe em 1961, renúncia de Jânio Quadros e conturbado e ineficiente governo Goulart.

marcavam as correntes normas do jogo. Contudo, os militares de direita foram mais bem-sucedidos em cunharem o que chamaram de “revolução de 64”, sendo as “desorientadas” esquerdas brasileiras, inclusive o governo de Goulart, incapazes de “conduzir com segurança seus objetivos” (PRADO JR., 1966, p.23).

Na leitura de Prado Jr, portanto, o golpe de 64 foi fruto de descuido ou de estratégia equivocada por parte daqueles que foram golpeados (esquerda), e de melhor performance estratégica daqueles que deram o golpe (direita). Em oposição a isso, Argelina Cheibud Figueiredo (1993) considera que a perseguição intransigente dos interesses de cada ator político na conjuntura pré-golpe (e isso inclui tanto atores da esquerda, como governo Jango, movimentos sociais e a radicalização encabeçada por Lionel Brizola, quanto atores da direita, como Forças Armadas e elites econômicas), aliados a um arcabouço institucional precário para resolução de conflitos, possibilitou a interrupção das instituições democráticas e ao advento da tomada do poder pelos militares. As interpretações desse momento crucial da história brasileira são diversas, mas utilizando as bases teóricas estruturais que aqui se faz uso, o entendimento de um golpe “politicamente conservador” de Cardoso (1973) merece atenção.

Para o autor, o golpe serve inicialmente como movimento de contenção popular para “desarticulação dos instrumentos de pressão e defesa das classes populares” (CARDOSO, 1973, p. 55), ao mesmo tempo que busca restaurar a economia, “como um movimento favorável à definição de um padrão de desenvolvimento baseado na livre empresa, contra o estatismo econômico que se atribuía ao governo deposto” (CARDOSO, 1973, p. 51). Ou seja, revolucionava as bases econômicas, imprimindo uma direção oposta à que vinha sendo demandada pela sociedade, enquanto reprimia os anseios desta de maneira conservadora. As razões para essa necessária adaptação da economia nacional advêm dos limites que o populismo brasileiro apresentava naquele momento. Desde Vargas até então, com Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o papel do Estado brasileiro na economia era decisivo. O momento de industrialização assistido nas últimas décadas permitiu uma alteração nos grupos que influenciavam as decisões sobre políticas econômicas; “as bases sociais e políticas sob que assentava o regime populista [...] começavam a deixar de corresponder [...] aos setores de classe que controlavam as forças produtivas” (CARDOSO, 1973, p. 54)³⁷. Também no ambiente internacional a

³⁷ Essa leitura é compartilhada por autores como Hélio Jaguaribe (1947), que identifica a incapacidade de continuar o crescimento econômico dos anos anteriores como diretamente responsável pela perda do equilíbrio político que mantinha o populismo.

esfera produtiva atravessava um novo momento, de deslocamento das fábricas para a periferia do globo, modificando as formas de dependência (CARDOSO, 1973). O Estado periférico devia se adequar ao modelo vigente e preterível pelos países do centro e suas empresas multinacionais para atrair esse tipo de investimento e fluxo de capitais.

Assim, nos termos de Poulantzas, identificam-se aqui alterações na sociedade que refletirão na composição do bloco no poder. Crescem em importância os setores aliados ao capital internacional, as Forças Armadas e a tecnocracia, ausentes do modelo anterior. Ascendem ao bloco no poder visto que estavam dispostos a assumir funções repressivas no plano social e modernizadores no administrativo; ao mesmo tempo que perdem prestígio os setores agroexportadores tradicionais, a classe média burocrática tradicional e os políticos profissionais de antes (CARDOSO, 1973). É importante notar que essa nova aliança se baseia a partir da identificação de uma entidade antagônica que crescia em relevância na vida política desse país: as demandas populares. Segundo Cardoso (1973, p. 68):

O que permitiu a estabilidade relativa na aliança entre militares, burguesia [industrial e aliada as demandas do capital internacional] e classes médias [urbanas, do setor de comércio e serviços] foi a formulação de um modelo de desenvolvimento e um regime político que, sem eliminar as contradições entre essas diversas facções que, claro está, não eram antagônicas, tornou-as compatíveis em face de inimigos maiores, estes sim, antagônicos, representados pela ameaça de uma política favorável às classes populares.

A percepção de que as Forças Armadas insurgem em 64 para tomar as rédeas do Estado para desmobilizar as demandas sociais é representativa do Estado capitalista brasileiro que se desenha na presente seção. O Estado, através de seus representantes burocratas civis e militares, aliados aos interesses econômicos de uma elite industrial associada a demandas internacionais, se coloca acima da sociedade. Assim, enquanto esses sujeitos se sentem donos do Estado, desfazem pactos e instituições e interrompem processos. Em momentos assim fica nítido o caráter de dominação que o Estado assegura, ao mesmo tempo em que sustenta falacioso discurso de mediação e neutralidade das instituições.

A autonomia que o Estado possui em relação à sociedade é uma característica particularmente exacerbada na periferia do globo, aponta Ruy Mauro Marini (1977). Isso se deve a uma dupla dimensão, interna e externa. Internamente, as burguesias dominantes locais (agroexportadoras na maior parte do tempo, no caso brasileiro) se encontram imersas em uma configuração de classes e frações pertencentes a distintos modos de produção coexistentes. Isso torna a dominação tarefa complexa por parte da classe

dominante, sendo esta exercida com maior sucesso pelo próprio Estado, o que fortalece este último. Esse ponto é diretamente ligado ao constructo teórico de Poulantzas, quando o autor entende que a dominação direta é exercida pelo político, e não pela burguesia. Por outro lado, externamente, as burguesias locais encontram-se conscientemente ligadas com a burguesia internacional, por interesse próprio, e dependem da mediação do Estado periférico para que isso “não implique na destruição pura e simples da burguesia nativa” (MARINI, 1977, p. 77). O Estado se torna assim ainda mais forte perante sua sociedade, e sua autonomia é reforçada a partir das contradições de classes internas e de sua situação de dependência internacional.

O momento é oportuno para uma breve discussão sobre os impactos da condição de dependência externa e sobre como alcançar autonomia nessa relação. A partir da ótica que localiza o país inserido numa concepção do sistema centro-periferia de caráter estruturalista (RODRIGUEZ, 1986), é pelo fluxo da dinâmica do capitalismo no nível global que o Brasil enquanto periferia do sistema internacional enfrentou e enfrenta barreiras ao seu desenvolvimento inerentes ao funcionamento desse sistema. Em termos gerais, o centro seria industrializado e de economia homogênea e diversificada (alta produção e complementariedade intersetorial), enquanto a periferia, subdesenvolvida e de economia heterogênea e especializada (atividades de alta e de baixa produção coexistindo e exportação concentrada em poucos produtos). Esses seriam os dois polos no qual o sistema internacional está dividido. A diferenciação originária teria sido o centro ter alcançado um nível de tecnologia aplicada à produção em momento bastante anterior à periferia (FURTADO, 1971), e a partir disso o sistema se retroalimentou, visto que a evolução econômica a longo prazo desse sistema traria as seguintes consequências para a periferia: deterioração dos termos de troca, desequilíbrio externo e crescente desemprego (RODRIGUEZ, 1986; BIELSCHOWSKY, 2000). A teoria da dependência, comentada no capítulo anterior, se constrói sobre essa ótica de estruturas globais, acrescentando que as elites locais das periferias compactuavam com a perpetuação do subdesenvolvimento uma vez que se beneficiariam das regras do jogo dispostas.

O Brasil, enquanto país periférico, exportador de matérias-primas e importador de produtos industrializados, esteve inserido na lógica internacional que impediu ou cerceou sua autonomia de atuação no sistema internacional para o desenvolvimento, com anuência

de suas elites³⁸. Segundo a leitura que Cardoso e Faletto (1975) fazem da história brasileira, a abolição da escravidão e a proclamação da República foram novos elementos de diferenciação social que surgem no final do século XIX. É um momento de florescimento de novas ideias, que principalmente no movimento republicano inspirava arelas de mudanças e de rompimento da ordem imperial. Setores médios da sociedade, em crescimento, que envolvia burocracia civil e militar, profissionais liberais e alguns políticos se aliam à cafeicultura paulista para deslocar o centro gravitacional do Estado e escantear a oligarquia imperial. Contudo, os setores médios, que compartilhavam naquele momento de um sentimento anti-oligárquico de maneira geral, permaneceram aliados aos setores agroexportadores, numa conjuntura sub-ótima até a revolução de 1930. Ali, Vargas e a Aliança Liberal representam o anseio anti-cafeicultores paulistas e trazem para o protagonismo do Estado brasileiro setores regionais do Sul e Nordeste (quebrando a lógica da República do Café com Leite) e os setores médios urbanos, dos quais os militares fazem parte e justifica as razões da revolução de 1930 ser um movimento encabeçado por militares e dar origem a um governo autoritário. Ao longo dos anos, entretanto, por mais que a burguesia urbana se fortaleça e pela primeira vez na história do país classes médias e populares sejam integradas à cidadania, as oligarquias agrárias retomam poder e influência na política brasileira. Esse movimento intraestatal onde as oligarquias agroexportadoras sempre retornam para o centro do jogo político é a identificação da anuência e interesse que as elites nacionais possuem com a perduração da condição de dependência no sistema internacional. É assim que as burguesias locais (agroexportadoras), por interesse próprio, preferem se manter na condição de dependentes, pois lucram com isso, enquanto o Estado sustenta essa relação. O país seguirá possuindo em produtos primários, de baixo valor agregado, sua principal pauta

³⁸ Em uma pesquisa anterior (GRANATO, BATISTA, 2018b), diferenciou-se dois tipos ou conceitos de autonomia que se referem a características distintas do Estado. Pode se falar em autonomia relativa do Estado em relação a sua própria sociedade ou em autonomia do Estado para atuação no sistema internacional, desvinculando-se da dependência dos países do centro. Os dois tipos de autonomia encontram-se relacionados na medida em que enquanto país dependente internacionalmente, sua autonomia relativa diante de sua sociedade é vigorosa, visto que sua burguesia industrial é enfraquecida. A saída é fazer com que autonomia relativa do Estado guie um projeto político nacional interessado em quebrar a condição de dependência e promover políticas industrializantes, como de substituição de importações, o que permitirá desenvolver a autonomia no sistema internacional e eventualmente reconfigurará a composição do bloco no poder.

de exportação, enquanto a industrialização sempre será um anseio do que há de mais progressista na sociedade, qualquer que seja o período histórico que se considere³⁹.

A superação desse cenário dependerá de um projeto político nacional, pactuado pela sociedade e liderado pelo Estado (FURTADO, 1968). Essa saída aponta para a suplantação da dependência e do subdesenvolvimento nos termos cepalinos (RODRIGUEZ, 1986), na quebra do ciclo perverso das elites locais (CARDOSO, FALETTO, 1975) e na estratégia de país que se encontra em desvantagem relativa em relação ao centro (FURTADO, 1971). O primordial seria a criação de instituições políticas capazes de perseguir as mudanças sociais que o desenvolvimento requer. Para tanto, Celso Furtado (1968) almeja o desenvolvimento de uma vontade política que respeite e atenda a um interesse nacional que esteja acima do interesse da classe dominante⁴⁰. É nesse momento que o papel do Estado se revela fundamental para perseguição do desenvolvimento. Segundo esta visão, um Estado autonomizado, senhor de si mesmo e capaz de definir seus objetivos é chave para: (i) através da adoção de uma política de substituição de importações, ir de encontro a dependência externa (RODRIGUEZ, 1986); (ii) fortalecer uma fração de classe, a burguesia industrial, que empoderada faria frente às oligarquias agroexportadoras; (iii) incluir uma sociedade consciente da necessidade de mudança no projeto de desenvolvimento capaz de mudar a estrutura econômica social (FURTADO, 1968). Apoiar o sistema industrial sobre o mercado interno, norteados por um sentimento nacionalista, num projeto nacional autônomo, é condição necessária para superação do subdesenvolvimento (FURTADO, 1978).

³⁹ A partir da exposição de Cristaldo, Senna e Matos (2018) sobre os frequentes mitos do desenvolvimento, percebe-se que a narrativa keynesiana e a protecionista são bastante influentes na leitura cepalina de superação do subdesenvolvimento. Nessas narrativas, respectivamente, o ciclo econômico e a indústria estrangeira são os inimigos recorrentes do desenvolvimento, enquanto o Estado, sua burocracia e a indústria nacional nascente são os heróis. Tratar essas abordagens enquanto mitos a “despeito de sua argumentação científica bem construída — sempre fundamentada em dados, bom senso e experiência” permite demonstrar que essas são “estruturas disciplinares da sociedade capitalista: não mais que um padrão simbólico de comportamento econômico” (CRISTALDO, SENNA, MATOS, 2018, p. 528) – e a recorrência na história brasileira das discussões teóricas e aplicações de políticas industrializantes, sem alcançar um resultado de desenvolvimento incontestado, justifica o uso dessas abordagens enquanto “estrutura semiótica que, ao mesmo tempo, esconde e demonstra — simbolicamente, mas também como discurso (compreendido aqui como uma totalidade que envolve a fala e a ação) — relações sociais, agendas e mesmo visões de mundo” (Idem), a saber, o conceito de mito de Roland Barthes.

⁴⁰ A partir do referencial teórico do presente trabalho, tal qual desenvolvido no capítulo 1, a ideia de um interesse nacional que se encontra acima do interesse das classes dominantes é anseio complexo, quando não incoerente. Do que Furtado (1968) entende por interesse nacional, considera-se a autonomia relativa do Estado, onde este pode perseguir interesses que não os de curto e médio prazo das classes dominantes.

Após o que foi discutido, pode-se retornar agora as implicações do Estado brasileiro na forma burocrático-autoritário que se instaura com o golpe de 1964. Com o intuito de modernizar a economia, o golpe em termos bonapartistas, onde o Estado sobrepõe-se às classes e permite a ascensão da fração burguesa industrial. O Estado brasileiro de então assume vestes industrializantes. Cresce em tamanho do aparelho estatal, torna-se protagonista e motor da economia. E os resultados em relação a isso são dúbios. Diversifica, de fato, sua estrutura produtiva (MARINI, 1977), mas, ao mesmo tempo, não supera a condição de dependência, por algumas razões. O capital investido na ampliação do parque industrial brasileiro, com especial ênfase a indústria nuclear e militar, é estrangeiro (MARINI, 1977). O mercado interno é precário, dado os elevados índices de desigualdade social que disparam durante o período, enquanto o internacional não é necessariamente propenso aos produtos manufaturados brasileiros. Nesse cenário, o Estado surge como principal gerador de demanda da economia, e não houve limites para a atuação do Estado brasileiro nesse sentido (MARINI, 1977). Em decorrência disso, o Estado se fortalece ainda mais diante da sociedade brasileira; o que gerará eventualmente a derrocada do regime militar:

[as massas trabalhadoras] sofrem outra vez a degradação de suas condições de vida, a reação da pequena burguesia diante da situação aparece nesses momentos como o principal fator de instabilidade política no Brasil. Pelo papel estratégico que ocupa no sistema de dominação, a pequena burguesia, ao esboçar seu movimento de insurgência, atua como detonadora e prefigura um agravamento das lutas de classe nesse país [...]. Em definitivo, será o curso que a luta de classes irá tomar e os resultados que alcance que fará viável o novo projeto capitalista brasileiro ou este afundará em uma crise que, excedendo as flutuações de conjuntura e provocando câmbios estruturais profundos no país, leve finalmente o povo brasileiro ao caminho de sua liberação⁴¹ (MARINI, 1977, p.84/84)

Assim, é quando o modelo estatizante do regime militar não mais atende as demandas do capitalismo global e encontra barreiras e insatisfações internas, principalmente de frações burguesas, que o modelo rui. Um mercado consumidor enfraquecido une os interesses dos trabalhadores e de empresários por mudanças, e o anseio por democracia ganha corpo. A redemocratização brasileira na década de 1980 levantará novas possibilidades para a sociedade se reorganizar, enquanto o Estado se

⁴¹ Tradução livre do autor.

enfraquecerá nas últimas duas décadas do século XX⁴². É da reorganização da sociedade brasileira, em especial a classe trabalhadora, que a seção seguinte trata.

2.2 O Partido dos Trabalhadores

A queda do regime autoritário foi um momento de engrandecimento e empoderamento da sociedade brasileira, por décadas reprimida pela violência do Estado. A sociedade civil tornou-se celebridade da abertura, atuando como o grande corpo de oposição ao regime (STEPAN, 1991). O processo de liberalização, que envolve o crescimento da tolerância pela oposição e é justamente encabeçado por essa sociedade civil colheu melhores frutos que o processo de democratização, que se refere à disputa pelo poder e ocorre na esfera da sociedade política (STEPAN, 1991). O movimento pelas [eleições] Diretas Já é derrotado em 1984, mesmo que amplamente abraçado pela população, e a abertura do regime se dá de maneira lenta, gradual e controlada, como tornou-se célebre caracterizá-la. Enquanto os políticos e militares faziam a transição da maneira mais conservadora possível, numa conciliação pelo alto, entre elites (ARTURI, 2001), a sociedade civil se organizava em prol de apresentar demandas ao Estado.

Afinal de contas, a população sofria com a crise econômica da década de 1980, tanto do lado do trabalhador quanto do lado do empresário, quando cresciam as dúvidas sobre o esgotamento do modelo de substituição de importações (BOSCHI, DINIZ, 1993). Por mais que à época o Brasil possuísse um dos maiores e mais bem integrados complexos industriais da periferia do globo, a crise do petróleo trazia graves consequência à economia brasileira (SCHWARCZ, STARLING, 2015). Reduzido ritmo de crescimento de exportações, crescimento das taxas de juros internacionais, aumento da dívida externa e inflação disparada (223% em 1984) possuía direta repercussão na renda das famílias, dado o descontrole dos preços, a deterioração das contas públicas, a recessão e o desemprego (SCHWARCZ, STARLING, 2015).

⁴² Para Armando Boito Jr (2007), a alteração do modelo desenvolvimentista, aplicado no Brasil desde a década de 1930, para o modelo neoliberal, adotado a partir de Collor (1990), significa enfraquecimento do “capitalismo de Estado brasileiro”. Merece nota que numa interpretação crítica dos modelos desenvolvimentistas (adotados no Brasil desde Vargas até o período militar em distintas versões) e neoliberal, José Luís Fiori (2013) considera que enquanto se referem a Estados inseridos no modo de produção capitalista, ortodoxos e heterodoxos possuem o mesmo entendimento de Estado, discutindo somente aumento ou minimização desse. Ou seja, mesmo com diagnósticos distintos para elaboração de uma política macroeconômica, compreendem o Estado da mesma maneira, “racional, homogêneo e funcional [...] por cima de divisões, conflitos e contradições que pudessem atravessar e paralisar o próprio Estado” (FIORI, 2013, p. 4).

Por outro lado, a memória da década de 1970 ainda era vívida das torturas, desaparecimentos e mortes promovidas pelo regime opressor, em especial as dos estudantes Edson Luís de Lima Souto, em 1968, e Alexandre Vannuchi Leme, em 1973, e do jornalista Vladimir Herzog, em 1975. Os funerais e eventos em memória desses personagens se transformaram em manifestações volumosas e de silêncio gritante, que demonstravam que a oposição ao regime era diversa, com múltiplas vozes que emanavam da sociedade (SCHWARCZ, STARLING, 2015).

Ponto de efervescência da insatisfação da sociedade naquele momento, a periferia de São Paulo pode ser entendida como simulacro de algo que acontecia por todo o Brasil naquele momento, ao assistir o surgimento de “associações quase invisíveis ao governo, mas típicas de uma população desassistida pelos poderes públicos: clubes de mães, grupo de moradores, comitês de saúde, que se organizavam com a ajuda das Comunidades Eclesiais de Base” (SCHWARCZ, STARLING, 2015, p. 473). Cabe destaque também que entre a década de 1970 e 1980 movimentos identitários passavam a se organizar, e são exemplos o Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial (MNUCDR), o Centro da Mulher Brasileira (CMB) e o Somos: Grupo de Afirmação Homossexual (SCHWARCZ, STARLING, 2015). Diversificando o corpo opositor ao regime autoritário, posicionamentos críticos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de um relevante grupo de empresários (Manifesto do Grupo dos Oito) também se somavam ao extenso arco opositor de alianças (SCHWARCZ, STARLING, 2015).

Por fim, fator chave para a presente seção, o movimento conhecido como novo sindicalismo constitui-se como um dos grupos de maior oposição e enfrentamento ao regime nos anos finais da ditadura, responsável pelo ciclo de greves no ABC paulista, “coração industrial do país e onde se concentravam os novos setores de bens de consumo durável e de bens de capital que se expandiram durante o período do ‘milagre econômico’” (SCHWARCZ, STARLING, 2015, p. 476), entre 1978, 1979 e 1980. Como reflexo das multidões que participavam dos comícios no ABC paulista, o novo sindicalismo espalhou-se pelo país, atingindo 15 dos 23 estados brasileiros. Além de se opor a ditadura, o novo sindicalismo, construído a partir do chão de fábrica e que levantava bandeira de deliberação coletiva em grandes assembleias, clamava uma nova organização sindical, distinta ao modelo varguista: independente do Estado, capaz de negociar contratos coletivos diretamente com os empregadores e de se movimentar longe da Justiça do Trabalho (SCHWARCZ, STARLING, 2015).

Schwarcz e Starling (2015) destacam dois grandes frutos do movimento sindical brasileiro da redemocratização. Primeiro, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983. Central sindical de representação ampla, considerando trabalhadores rurais e a pauta da reforma agrária, propõe gestão democrática disposta a batalhar pela autonomia dos sindicatos organizados a partir de conselhos de fábricas. O segundo legado do período é a criação do PT, o qual “nasceu por ação dos trabalhadores, com o objetivo de reafirmar, por meios democráticos, o papel da luta social e do princípio igualitário na transformação da sociedade brasileira” (SCHWARCZ, STARLING, 2015, p. 477).

A importância que a criação do PT possui para este momento de reorganização da sociedade brasileira requer uma reflexão adicional. Inicialmente, retoma-se o que já foi discutido no capítulo 1 sobre a importância da organização de uma classe ou fração de classe para que essa marque presença no nível político (POULANTZAS, 1971). Em linha com o que Marx e Engels (2017) defendem no *Manifesto*, Gramsci (2012) aponta que a organização dos trabalhadores deve emergir das fábricas, que eventualmente se transformarão em partidos. A constituição de um partido político demonstra que um grupo de pessoas se encontra interessada na disputa pelo poder político (GRUPPI, 1980), indica para a sociedade que aquele grupo organizado está disposto a disputar esse poder através das instituições do Estado (GRAMSCI, 2012) e configura, em última instância, condição necessária para a construção de uma hegemonia proletária⁴³, em termos gramscianos.

Particularmente em relação aos partidos marxistas de esquerda, a estratégia em relação à sua organização e perseguição de objetivos políticos é matéria de debate secular (PRZEWORSKI, 1985). Enquanto concordam em criticar a propriedade privada e o Estado, esses partidos possuem distintas perspectivas de abolição da institucionalidade burguesa (SARTI, 2006). Se os anarquistas abandonaram o barco da institucionalidade e os comunistas se colocavam nas eleições com discurso radicalizado, os socialistas marxistas possuíram maior boa vontade de se adaptar às regras do jogo. Entendiam que a classe trabalhadora organizada em partidos seria condição de viabilidade do projeto revolucionário e compreendiam sua adesão à institucionalidade burguesa como um esforço lúdico: a participação no processo eleitoral seria tática relevante de educação das massas e propaganda socialista (SARTI, 2006). A adesão socialista aos processos eleitorais seria apenas temporária e visando uma solução imediata, como a melhora das

⁴³ Enquanto conjunto de ideias e valores proletários, organizados e prontos para entrarem em disputa e se difundirem na sociedade.

condições de trabalho, sem renunciar o objetivo fundamental de sua ideologia, a derrubada do Estado capitalista (SARTI, 2006).

Enquanto o partido político, no entendimento de Sarti (2006), corresponde a um pilar da modernidade política graças a seu papel mediador, um partido com bases trabalhistas possui especial função de dar voz a parcelas frequentemente excluídas de um Estado. Como fenômeno histórico, os partidos sociais-democratas, como são chamados os partidos de base proletária europeus, representam o início da relação da classe trabalhadora com o Estado, através da mediação partidária; “uma alternativa possível de participação dos trabalhadores no Estado capitalista, através de seu partido” (SARTI, 2015, p. 62).

Dessa maneira, pode-se interpretar o surgimento do PT tendo em vista o momento de reorganização da sociedade brasileira. Naquele momento, o PT contribuiu para que “aspirações longamente represadas emergissem com potência suficiente para deslocar o pêndulo da trajetória nacional” (SINGER, 2012, p. 92). Sendo assim, não é apenas um partido proletário “sem patrões e que organizasse os trabalhadores na luta por uma sociedade mais justa”, como se desenhou no Congresso dos Metalúrgicos de janeiro de 1979 (SINGER, 2012, p. 88). Das categorias de trabalhadores que foram atraídas ao PT no primeiro momento, destacam-se: industriários, bancários, professores, funcionários públicos e membros do universo agrário (SINGER, 2012). Movimentos estudantis e de minorias sociais, que como já se comentou surgiam no Brasil naquela época, entre negros, mulheres e índios, utilizavam a estrutura e proteção das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), núcleos irradiadores da Teologia da Libertação⁴⁴ (SCHWARCZ, STARLING, 2015), para se organizarem. O papel da comunidade católica de esquerda é fundamental no processo de fortalecimento e difusão do PT. Segundo Sarti (2006, p. 123):

A tradução na política do sentido da participação própria do apelo religioso – *a paixão pela base* – constituiu um aspecto relevante da presença da Igreja Católica na origem do PT. O discurso teleológico caracteriza-se pela produção de um *efeito de piedade*, ou, em termos secularizados, em um *efeito de participação*, e por seu caráter profético (entendido como denúncia) que arrebatava, fala à imaginação mais que à razão, sem no entanto cair no irracionalismo. Na política, o discurso de participação criou as bases da construção de *um campo ético* referido ao popular que promove o *povo* como ator central na arena política e a *comunidade* como *locus* primário do ativismo⁴⁵.

⁴⁴ Corrente que dentro da Igreja Católica pregava e difundia uma interpretação marxista da condição do trabalhador e do fiel.

⁴⁵ Grifos do original.

No contexto de redemocratização da sociedade brasileira o PT cresce consideravelmente a partir da maneira que se apresentava ao eleitorado. Se por um lado o englobamento de distintas frentes da sociedade organizada servia para se apresentar de maneira universalista e agregadora, formulando uma agenda geral de transformação da sociedade a partir de demandas particulares (HADDAD, 1998), a multiplicidade de atores gera uma identidade híbrida ao PT (SARTI, 2006). Por algum tempo esses atores disputarão internamente as prioridades daquela organização, debatendo se o PT funcionaria como movimento social ou como partido político. Ao mesmo tempo, Singer (2012, p. 91) aponta que a amplitude dos movimentos que constituíram o partido e o seu discurso voltado à organização da classe legitimou o PT enquanto “voz das forças sociais vivas”. Como as vozes sociais se multiplicam e tornam-se cada vez mais ativas em um período de redemocratização, no que o PT se tornaria no decorrer da prática democrática? Qual vontade prevalecerá enquanto norte do partido em sua atuação no congresso ou no executivo?

Ideologicamente, o PT se define como partido marxista, com ênfase no elo operário-sindicalista, criticando a burocracia e o reformismo dos sociais-democratas europeus, ao mesmo tempo que também se opõe ao modelo comunista centralizador e autoritário; propõe-se democrático e transparente, construído de baixo para cima (SARTI, 2006). Nas palavras de José Genoíno, um dos fundadores do PT e ex-presidente, advindo das guerrilhas comunistas que também engrossaram o caldo do partido, “o PT soube combinar a melhor tradição do socialismo democrático com a melhor tradição do liberalismo democrático” (GENOÍNO, 2005 apud SARTI, 2006, p. 23). Quando um ex-combatente da ditadura reitera os traços do liberalismo democrático que fundamentam seu partido é de se esperar que a trajetória deste siga o caminho pragmático. É um processo gradual, contudo, até que esta rota esteja clara.

Na primeira década de atuação, 1980, o partido foi fiel às suas bases mais sindicalistas, se colocando contrário a alianças e conchavos partidários durante a atuação parlamentar, ao mesmo tempo que promovia um discurso interno de democratização e enraizamento do partido pelo Brasil, através dos núcleos descentralizados e espalhados pelo país (SARTI, 2006). Essa orientação se evidencia (i) na preferência do partido em lançar candidaturas próprias para cargos do executivo, evitando alianças; (ii) em nove membros sindicalistas dos dez componentes da primeira Comissão Nacional do PT, constituída, assim como o partido, em 1980; e (iii) no fato de que 57% da bancada do PT eleita para o congresso nacional em 1982 é composta por sindicalistas (SARTI, 2006).

Nessa época, a atuação do partido pode ser considerada “classista”, sendo frequente a referência do partido nesse momento como “mensageiro do movimento sindical no parlamento” (SARTI, 2006, p. 131).

Ao longo das disputas presidenciais que o partido protagonizou em 1989, 1994 e 1998, consolidou-se na direção do mesmo o campo moderado, que imprimiu uma estratégia de ocupação do espaço político dentro e fora do partido (SARTI, 2006). Contudo, por mais que tivesse aumentado o pragmatismo e a maximização eleitoral durante a década de 1990, o partido mantém vivo o viés ideológico de sua origem, não deixando de demonstrar insatisfações com o mundo organizado e moldado pelo capital (SINGER, 2012). Em termos de atuação nacional, a segunda metade da década de 1990 eleva o partido como principal oposição aos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Mesmo com discurso de organização democrática interna, o PT sucumbiu à disputa internas pela hegemonia de interesses, tendências e visões distintas em competição dentro do partido (o que frequentemente acontece com partidos socialistas, quando se olha para a história), o que implica em redução no grau de participação das bases partidárias enquanto o PT se institucionalizava (SARTI, 2006). Por mais que não se efetivasse a construção prometida, de baixo para cima, a alianças das parcelas e dos movimentos da sociedade que fundaram o PT já estava consolidada (SARTI, 2006).

Com relevância e destaque nacional, enquanto partido opositor, e depois das diversas tentativas de Luís Inácio Lula da Silva concorrendo ao cargo de presidente, a virada do milênio parecia ser o momento do PT. Mais especificamente, a eleição de 2002. Este novo momento é representado na *Carta ao povo brasileiro*, divulgada dias antes da eleição de segundo turno da eleição de 2002, onde o PT sela as alianças com a direita e o compromisso de estabilidade da ordem, representando “verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro, cuja recusa fora antes bandeira do partido” (SINGER, 2012, p. 99).

A rota pragmática que foi escolhida pelos que se tornaram hegemônicos na direção do partido levou junto consigo o conjunto das forças sociais que se organizou no período de redemocratização até à presidência da república em 2002. Adam Przeworski (1985) aponta, em trabalho seminal sobre a atuação, estratégia e *modus operandi* de partidos sociais-democratas europeus, que frequentemente essas organizações quando disputam o processo eleitoral são forçadas a enfraquecer a organização de trabalhadores enquanto classe, visto que devem expandir seu discurso e suas alianças para abarcar parcelas

maiores do eleitorado, ao mesmo tempo que compromissos e acordos sobre questões econômicas entre trabalhadores e capitalistas é o caminho historicamente preterível por essas organizações em detrimento de estratégias mais radicais. Esse traço tipicamente social-democrata de um partido que surge enquanto organização de classe/sindical e, inspirados pela ideologia marxista, se engaja em disputas políticas é observável na trajetória do PT desde sua formação até a vitória eleitoral de 2002.

As maneiras de interpretar a ascensão do partido ao governo são diversas, principalmente quando se parte para analisar as políticas e os resultados do governo Lula (2003-2010) como um todo. As distintas interpretações do que representou a chegada do PT ao poder serão matéria para a próxima seção. Por ora, cabe uma conclusão otimista deste marco, nas palavras de Adalberto Cardoso (2015, p. 503), quando este coloca que:

[...] a CUT ou a Central dos Trabalhadores Brasileiros (CTB, dissidência da CUT ligada ao Partido Comunista do Brasil, PCdoB) não foi “cooptada”. Bem ao contrário: o projeto político alimentado pela CUT, ou pelas facções majoritárias da central, chegou ao poder federal em 2003 com o PT.

A sessão seguinte busca levantar elementos que permitirão ao leitor avaliar de que maneira esse projeto político sindicalista-operário foi implementado.

2.3 O governo Lula (2003-2010)

A chegada do projeto do PT à Presidência da República é um marco na trajetória do Estado capitalista brasileiro, independente da interpretação que se faça. Seja enquanto cumprimento da “utopia varguista” de que os trabalhadores um dia assumiriam o governo desse país (CARDOSO, 2015), leitura que enfatiza a figura do presidente retirante nordestino, operário, sindicalista e grevista (SINGER, 2012), ou até mesmo enquanto construção de um Estado de compromisso pluriclassista (VIANNA, 2007) que busca reduzir a pobreza ao mesmo tempo que aumenta os lucros dos grandes grupos do capital financeiro (BOITO, 2007), o governo Lula (2003-2010) é a retomada do Estado brasileiro no protagonismo da organização social, figura tão característica de nossa trajetória e que se interrompe na década neoliberal de 1990. Mas dessa vez, perseguindo pautas e demandas sociais. Sendo claro que significa um marco, pode-se discutir em que termos. Entre o Estado de bem-estar social e o populismo, e entre o desenvolvimentismo e o

neoliberalismo, concorda-se aqui com Singer (2012, p. 9) quando este abre o seu livro colocando que “o lulismo existe sob o signo da contradição”. Da mesma maneira que o capitalismo e o Estado construído sob a égide desse modo de produção, o governo Lula é perpassado por contradições que reforçarão o Estado capitalista brasileiro.

Para iniciar o desenho desse Estado retomando o que foi desenvolvido na seção anterior, cabe ressaltar que o reformismo petista radicalizado, do período de quando o partido foi fundado na década de 1980, foi gradualmente abandonado em detrimento de um reformismo fraco, lento e desmobilizador (SINGER, 2012). Mesmo que certo anseio por mudança estrutural se fizesse presente na política interna do partido, e Singer (2012, p. 124) comenta sobre a “coexistência de dois vetores opostos num mesmo corpo partidário”, é preciso saber que as políticas do governo Lula não representam em primeira instância um governo do Trabalho que submete o Capital aos interesses do proletariado. Portanto, é possível falar, como se dará mais adiante, da participação de classes dominadas no bloco no poder do governo petista, mas de nenhuma maneira esta será a fração de classe hegemônica nesse momento. O retorno do Estado brasileiro, após as décadas neoliberais de 1980 e, especialmente, 1990, é demonstração de força do Capital antes de mais nada, ainda que se considere a partir de 2003 as demandas de alguns setores das classes dominadas, representadas em sindicatos e movimentos sociais que ascendem com o PT ao bloco no poder.

A primeira discussão a ser feita na presente seção se refere à política macroeconômica do período, buscando identificar onde se encontra o referido governo entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo. Isso permite observar quais as frações de classe que se beneficiam da política que foi adotada, revelando certa posição de influência das classes contempladas dentro do bloco no poder. A segunda discussão buscará interpretar o governo Lula sob as caracterizações de Estado de bem-estar social e Estado populista, numa empreitada que visa conectar esse momento com a trajetória histórica do Estado brasileiro. O governo Lula não é uma conjuntura à parte do desenvolvimento do Estado capitalista brasileiro, mas sim, um novo capítulo. Essa perspectiva será necessária para a discussão proposta no capítulo seguinte.

O desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo frequentemente indicado como aspecto caracterizador da agenda macroeconômica do governo Lula requer atenção. Da mesma maneira que apresentou aspectos estatizantes e membros de escolas desenvolvimentistas brasileiras tenham sido frequentemente colaborado com planos governamentais e assumido o próprio Ministério da Fazenda (MATTEI, 2013), como foi

o caso de Guido Mantega (2006-2015), as continuidades em relação aos objetivos e prioridades neoliberais não podem ser minimizadas. Na definição de Gonçalves (2012) o novo desenvolvimentismo identificado na política econômica lulista pode ser considerado um “desenvolvimentismo às avessas”, por desconsiderar transformações estruturais caras ao modelo nacional-desenvolvimentista do século passado. Para o autor, por mais que se apresente como um programa alternativo ao projeto neoliberal, o novo desenvolvimentismo apresenta aproximações com o que o Consenso de Washington prega, incorporando elementos da concepção neoliberal de desenvolvimento.

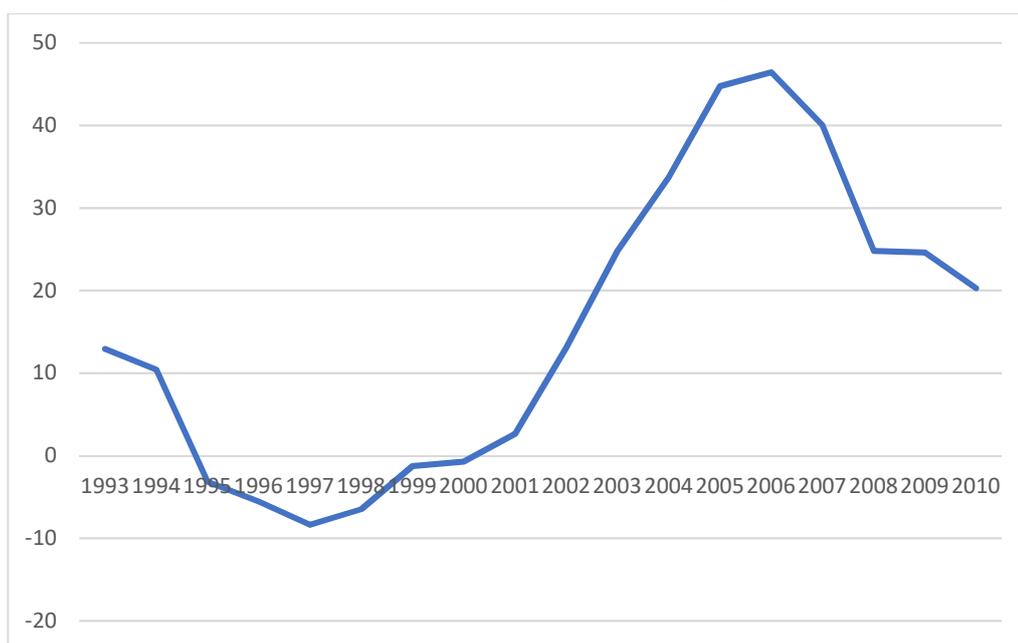
Esse sentimento misto provocado pelo que foi praticado na economia brasileira se reflete em análises como a de Singer (2012). O autor concorda que um dos resultados práticos da política econômica lulista tenha sido a redução da pobreza, e essa se deve ao tripé social identificado no Bolsa Família, no aumento do salário mínimo real e no aumento do crédito consignado. Contudo, o autor entende que o caminho optado para perseguir esse objetivo foi a manutenção da estabilidade conquistada no governo FHC (1995-2002). Ou seja, a expansão do mercado interno foi cautelosa, respeitando o tripé neoliberal de objetivos macroeconômicos adotado desde a década de 1990: controle da inflação, câmbio flutuante e perseguição de superávit primário. Sendo assim, o que se tem é a manutenção da ordem em primeiro lugar, visto que não se adotariam políticas que fossem desestabilizar os objetivos de estabilidade, e dentro dos limites dessa ortodoxia se promoveu o mercado interno, principalmente voltando-se para as camadas populares. Essa combinação de medidas permitiu a retomada do crescimento econômico e não necessariamente o desenvolvimento (MATTEI, 2013), como as subsequentes crises econômicas do governo Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018) permitem atestar⁴⁶.

Como se requer na política, os resultados positivos de um governo dependem da virtú e da fortuna de um governante, nos termos de Nicolau Maquiavel. A conjuntura adequada do comércio internacional deve ser realçada enquanto permissora de uma margem de manobra inexistente, por exemplo, na década de 1990. Carvalho (2018) interpreta o primeiro mandato de Lula como responsável por uma reorientação gradual e amena, que deve seus aspectos expansionistas ao crescimento da demanda mundial por nossos produtos primários, principalmente na fome chinesa pelas *commodities* brasileiras. Alta dos preços e aumento da demanda pelo que o Brasil tem a oferecer ao comércio internacional (petróleo, minério, produtos agrícolas) impactarão positivamente no que a

⁴⁶ Reforça-se aqui o argumento de Cristaldo, Senna e Matos (2018), exposto na nota de rodapé número 37, sobre as abordagens do desenvolvimento enquanto mitos e utopias.

economista irá chamar de “milagrinho econômico” do segundo mandato, ainda que não seja condição exclusiva. Entre 2006 e 2010 a política econômica foi “mais ousada”, e uma diferença significativa entre os dois mandatos é a presença no Ministério da Fazenda, no primeiro mandato, de Antonio Palocci, de perfil mais ortodoxo, e, no segundo mandato, de Guido Mantega, mais heterodoxo (LOPREATO, 2015). É nessa troca que são incorporados no direcionamento da economia brasileira a redistribuição de renda na base da pirâmide, maior acesso a crédito e maior participação do Estado na economia. As políticas sociais como o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo e o próprio acesso ao crédito, presentes desde o primeiro mandato, agora eram fortalecidos com aumento da liberdade de atuação do Estado. É aqui que se percebe que os bons ventos econômicos do período não são mero reflexo da conjuntura internacional (SINGER, 2012; CARVALHO, 2018) e se identifica também a virtude da política econômica do governo Lula. Sobre a fortuna do período, apresentam-se três dados. Primeiro, o Gráfico 1 permite atestar que a balança comercial do período foi superavitária ao longo dos oito anos do governo.

Gráfico 1: Saldo da Balança Comercial brasileira para o período 1993-2010



Fonte: ADVF Brasil (br.advfn.com). Elaboração própria.

Segundo, o Quadro 2 apresenta o crescimento anual do PIB brasileiro, apresentando uma média de crescimento do período de 4,078%.

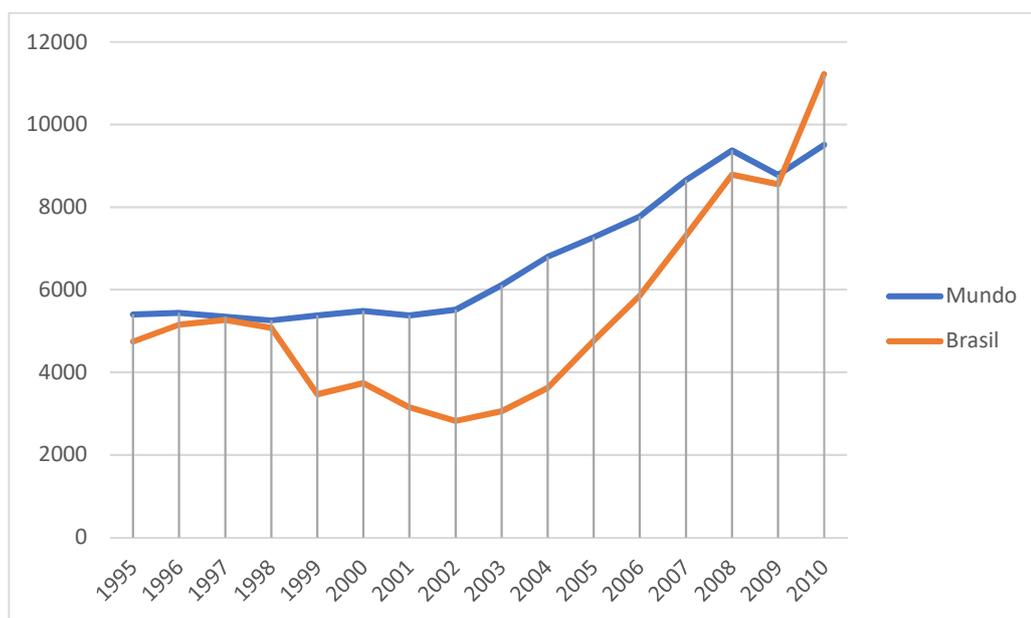
Quadro 2: Crescimento anual do PIB brasileiro no período 2003-2010

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
% do PIB	1,14	5,764	3,196	3,957	6,06	5,091	-0,126	7,542	4,078

Fonte: Banco Mundial (data.worldbank.org).

Por fim, ao observar o desenvolvimento do PIB per capita brasileiro desde a década de 1990 no Gráfico 2, nota-se que ao final do governo Lula o Brasil supera a média mundial.

Gráfico 2: PIB per capita (em US\$), mundo e Brasil

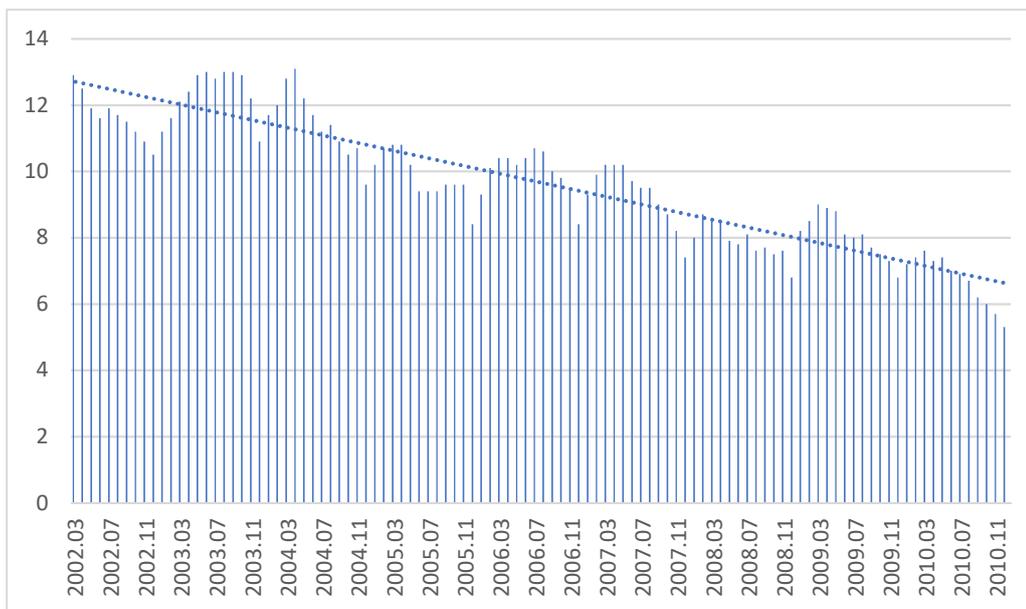


Fonte: Banco Mundial (data.worldbank.org)

Por esses três dados, atesta-se que o Brasil tinha mais dinheiro durante o período. E a redistribuição dessa riqueza? Fortuna sem virtù não adianta de muita coisa. A virtù da agenda econômica lulista é reativar o Estado enquanto empreendedor e ator relevante na regulação da economia. A condição política para o milagrinho econômico foi o maior investimento público em infraestrutura física e social (CARVALHO, 2018). No entendimento de Diniz (2013), o Brasil nesse momento recupera a legitimidade do ativismo estatal, mesmo que não acompanhado de uma reforma e reestruturação da máquina pública. O Estado converte-se em principal motor do crescimento do mercado interno, principalmente quando se consideram as capacidades que os investimentos públicos possuem em induzir investimentos privados (CARVALHO, 2018). Pode-se citar como exemplo de uma atividade direta do Estado aquecendo a economia o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado a obras de infraestrutura energética, social, urbana e logística, e os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), voltado a (i) financiar grupos econômicos interessados em investir em infraestrutura, (ii) fundir empresas para elevar a concentração setorial e impulsionar a competitividade grandes empresas líderes nacionais e (iii) apoiar a internacionalização de grupos nacionais para aumentar a atuação brasileira no comércio internacional (LOPREATO, 2015).

Os resultados sociais desse modelo são tangíveis. O índice de gini, indicador que mede a desigualdade social de um país, onde 1 é total desigualdade e 0 é total igualdade, media 0,5994 no Brasil de 1995, início do governo FHC (SINGER, 2012). Em 2002, último ano do governo tucano, media-se 0,5886. Em 2010, último ano do governo lula, o índice caiu para 0,5304. Ao mesmo tempo que se percebe uma melhora constante ao longo desses 16 anos, percebe-se que o governo Lula apresentou melhora cinco vezes maior que a melhora durante o governo FHC - redução de 0,0582 no governo Lula e 0,0108 nos anos FHC (SINGER, 2012). Sabendo que ambos os governos possuíam o mote da estabilidade macroeconômica, percebe-se, dentre outras coisas, que os objetivos sociais perseguidos pelo governo Lula dentro dessa limitação neoliberal renderam frutos positivos para o combate à desigualdade no país.

Gráfico 3: Taxa de desemprego mensal do Brasil para o período 2002-2010



Fonte: Banco de dados do IPEA (ipea.data.gov)

Assim, sobre a virtude da política macroeconômica adotada entre 2003 e 2010, no Gráfico 3 o que se percebe é uma tendência de queda das taxas de desemprego ao longo dos oito anos do governo Lula, um dos objetivos da política econômica do período.

Quadro 3: Renda dos mais ricos e mais pobres

	10% mais ricos	10% mais pobres
2000	47 %	0,5 %
2010	45 %	1 %

Fonte: Singer (2012, p. 231, 232)

Ainda sobre ganhos sociais, os Quadros 3 e 4 refletem a redistribuição de renda, outro dos objetivos do governo, que ocorreu de maneira gradual. Mudanças dessa natureza dentro de um Estado capitalista não podem ser bruscas sem que se assuma um confronto com o Capital. Optando pela via negociada, a redistribuição assistida aconteceu dentro da margem possibilitada pelas classes dominantes.

Quadro 4: Porcentagem da população por classe econômica

	1995	2002	2009
Classe E	28,65	26,6	15,32
Classe D	26,30	26,39	23,62
Classe C	36,52	38,64	50,45
Classe B	4,26	4,16	5,51
Classe A	4,26	4,15	5,10

Fonte: Neri (2010), CPS/FGV a partir de microdados da PNAD/IBGE

Utilizar os presentes indicadores positivos de crescimento econômico e de êxito das políticas implementadas não significa caracterizar o Estado brasileiro de então

enquanto desenvolvimentista (DINIZ, 2013) ou até mesmo socialista. Um Estado desenvolvimentista exige estruturas sustentáveis de expansão das atividades estatais e redução progressiva das desigualdades (MATTEI, 2013). Já um Estado socialista se encontraria em um contexto de superação do modo de produção capitalista. Como já se comentou, o governo Lula não regride a agenda neoliberal e os objetivos macroeconômicos dessa, evitando o confronto direto com o capital, ainda que gradualmente avançando em doses homeopáticas e diluídas de redistribuição de renda (SINGER, 2012). Para ilustração de que o capital não foi diretamente enfrentado pelo governo Lula, mas sim atendido pelo Estado brasileiro durante o período, o Quadro 5 apresenta o lucro líquido do sistema financeiro nacional durante os governos de FHC e Lula. No período de fortuna, de bons ventos econômicos para o Estado brasileiro, a virtude do governo Lula esteve à serviço de uma redistribuição de renda pontual visando em benefício das classes dominadas, ao mesmo tempo que quadruplicou os lucros dos bancos nacionais.

Quadro 5: Lucro líquido do sistema financeiro nacional, em valores corrigidos pelo IPCA

Governo	Total Acumulado	Média Anual
Cardoso (1995-2002)	R\$ 63,63 bilhões	R\$ 7,95 bilhões
Lula (2003-2010)	R\$ 254,76 bilhões	R\$ 31,84 bilhões

Fonte: Retirado e Adaptado de Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (2014), com dados do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.contec.org.br/attachments/article/12220/Boletim%20Econ%C3%B4mico%20da%20CONTEC%20N%C2%BA%2082.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2018.

É nesse limbo entre o Estado forte redistribuidor de renda e as demandas do mercado que a política adotada se sustenta, e para entender melhor as políticas do Estado, como será objetivo do capítulo 3, deve-se observar a coalizão que dirigia o Estado naquele momento. O bloco no poder durante o governo Lula, entende-se, foi constituído por um pacto de compromisso pluriclassista (VIANA, 2007; SINGER, 2012), representado numa coalização socio-política ampliada (IANONI, 2017), e os dados levantados até aqui buscam sustentar esse ponto.

Conforme as análises de Boito Jr. (2007) e Berringer (2014), o bloco no poder durante o governo Lula apresenta consideráveis alterações em relação as classes que dirigiam o Estado durante o governo FHC. Apesar das continuidades já discutidas entre um governo e outro, principalmente no que tange a manutenção dos objetivos neoliberais de estabilidade macroeconômica, a principal diferença no bloco de poder entre um período e outro é a ascensão do que, nos termos poulantzianos, se identifica como burguesia interna. Essa fração de classe é uma posição intermediária entre a burguesia

compradora, que serviria como correia de transmissão dos interesses estrangeiros, e que foi hegemônica durante o governo FHC, e a burguesia nacional, com anseios autonomistas e que se coloca em luta anti-imperialista (BOITO, 2007; BARRINGER, 2014). A burguesia interna brasileira caracteriza-se pela dependência ao capital externo ao mesmo tempo em que depende do Estado para que regule a presença desse capital externo e não a torne subordinada a interesses estrangeiros (BERRINGER, 2014). Está formada por setores de grande capital nacional, empresas estatais e multinacionais com sede no país, o que configura um mosaico heterogêneo, unindo setor industrial de manufatura, construção civil, agronegócio, minérios, etc (BERRINGER, 2014); unidas em prol de um interesse comum em recuperar prestígio diante do Estado e da política econômica adotada no período.

Desde o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) o grande capital financeiro nacional e internacional é a fração hegemônica dentro do bloco no poder brasileiro. Enquanto essa fração dirige o Estado, o modelo neoliberal imprime, sob o ideário organizacional do gerencialismo, uma política de desmonte das leis trabalhistas e sociais, de privatizações, liberalização comercial e desregulamentação financeira – e é o que se percebe até o final do governo Cardoso, em 2002 (BOITO, 2007). Durante a década de 1990, contudo, assiste-se a uma crescente insatisfação da burguesia interna brasileira, incomodada com a política de abertura comercial e a possibilidade de acordos internacionais de livre-comércio (BERRINGER, 2014). Por outro lado, os índices sociais de desemprego, decorrentes de uma economia que custava para se organizar, ascendiam a insatisfação popular, refletida na insatisfação de movimentos sociais e sindicais (BERRINGER, 2014). Quando a CUT e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) passam a se apoiar mutuamente em suas pautas contrárias às políticas liberalizantes, que envolviam tanto abertura comercial como política de juros, o que se observa é que tanto a burguesia interna quanto os movimentos populares se uniam na insatisfação com os resultados negativos da indústria nacional e do patrimônio das estatais (BOITO, 2007, BERRINGER, 2014). Segundo Boito Jr. (2007, p. 65):

Houve um momento alto dessa aliança quando, em junho de 1996, a diretoria da Fiesp declarou publicamente, inclusive por meio de texto assinado pelo seu Presidente e publicado na grande imprensa, apoio a uma greve nacional de protesto contra o desemprego que estava sendo organizada pela CUT e pela Força Sindical. A Fiesp, durante os meses de maio e junho daquele ano, estava organizando em Brasília, com a colaboração da CNI, uma manifestação de industriais de todo o país contra “o ritmo acelerado” da abertura comercial, contra o “ritmo lento” das privatizações e contra a política de juros.

Assim, da insatisfação com o governo FHC se possibilita a união de setores da burguesia nacional com entidades que representavam os anseios “vindo de baixo”, representados tanto pela força sindical quanto pelas bases sociais do PT. O médio capital, a burguesia de Estado, o grande capital industrial e do agronegócio e os setores populares ascendiam ao bloco no poder do Estado brasileiro (BOITO, 2007; IANONI, 2017). Aqui se percebe claramente a união de setores do Capital e do Trabalho dentro do bloco dirigente do Estado durante o governo Lula. Entretanto, como as limitações de margem de manobra do que foi possível se realizar durante o governo Lula já ficaram claras, é necessário indicar que a posição hegemônica do capital financeiro nacional e internacional não foi quebrada (BOITO, 2007). A acumulação de capital por parte de poucos e a especulação financeira ainda orientavam esse Estado contraditório, o que explica as razões das continuidades observadas entre FHC e Lula (tripé macroeconômico neoliberal), da mesma maneira que a ascensão da burguesia interna e de anseios populares ao bloco no poder permite explicar as novas políticas de redistribuição de renda e de participação do Estado na regulação da economia.

A modificação da orientação das políticas de um Estado a partir da reconfiguração do bloco no poder se justifica pela maneira com que as instituições do Estado estão hierarquizadas. Segundo Poulantzas (1971), o Estado apresenta-se como interesse geral, nacional, de interesses econômicos que são, na realidade, divergentes. É o que observamos, por exemplo, na aliança entre membros do Capital e membros do Trabalho no bloco no poder do governo Lula. A classe hegemônica do bloco no poder de um Estado, ilustrada nos grupos do capital financeiro nacional e internacional durante o governo Lula, “concentra, ao nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto, na sua relação particular com o Estado capitalista” (POULANTZAS, 1971, p. 155).

É essa composição pluriclassista do bloco no poder que permite que o capitalismo brasileiro se expanda e se intensifique (VIANA, 2007), com a anuência e protagonismo de um Estado fortalecido. Na prática do governo Lula, o que se observou foi a composição ministerial atendendo a várias burguesias (industrial, comercial, financeira, agrícola) ao mesmo tempo em que se encontravam centrais sindicais, intelectuais⁴⁷ e o Movimento

⁴⁷ André Singer (2012) destaca a atuação de militantes do PT dentro do executivo para fazerem valer o compromisso firmado no início reformista do Partido. Em especial, destacam-se no capítulo seguinte

Sem Terra (MST) com voz ativa nas discussões governamentais (VIANA, 2007). Dando coesão a um projeto pluriclassista como esse, Viana (2007) indica a adoção de um viés nacionalista, com o Estado como indutor da economia, recuperando a planificação econômica nacional-desenvolvimentista de Furtado. Essa equação resulta em um “Estado de compromisso que abriga forças contraditórias entre si; cujas pretensões são arbitradas no seu interior e decididas em última instância pelo chefe do Executivo” (VIANA, 2007, s/p.).

Nessa leitura, o que se percebe é um Estado que se fortalece como *locus* de discussão de políticas, já que dentro dele se encontram representantes pluriclassistas, na medida em que a sociedade civil se ausenta de participar diretamente da “formação da vontade na esfera pública” (VIANA, 2007). O Estado coopta a sociedade civil para si e a relação dos dois é de via única: de cima para baixo. Para Viana (2007) aí está um ponto de continuidade do governo Lula para a tradição do Estado brasileiro: o Estado que almeja ser mais moderno e mais justo que sua própria sociedade.

Essa compreensão de sociedade cooptada pelo Estado durante o governo Lula não é incongruente com a ótica do capitalismo político com a qual o presente trabalho interpreta a trajetória do Estado brasileiro. Seja na Proclamação da República, na Revolução de 1930 ou no Golpe de 1964, o que se observa é a insurgência de setores do Estado para tomar as rédeas de uma sociedade civil que se organizava, mantendo o controle patrimonialista desse, na tradição d’*Os Donos do Poder*, como falava Faoro (1979). Por mais que este último autor não enfatize tanto as categorias de classes e frações de classe típicas do marxismo, os chamados donos do poder emergem e tomam o Estado em prol das classes dominantes tanto em 1889, em 1930 e em 1964. Como defende Poulantzas (1971), o Estado possui função de coesão, atuando diretamente pela manutenção da formação social em que está inserido e, assim, favorecendo a reprodução do modo de produção capitalista e a dominação entre as classes. Quando o Estado se fortalece, seja na análise de Vianna (2007), seja na análise de Faoro (1979), as classes dominantes se perpetuam em detrimento da manutenção da subordinação das classes dominadas.

Nesse sentido, a análise de Singer (2012) também permite enquadrar o governo Lula como um momento de Estado forte que mantém a dominação. Em leitura similar à de Viana (2007), o autor considera que ao não mobilizar a sociedade, os distintos

figuras como Samuel Pinheiro Guimarães, Marco Aurélio Garcia e Celso Amorim, por representarem essa categoria de intelectuais que formularam, especialmente, a política externa do governo Lula.

interesses de classes podem ser resolvidos dentro do próprio Estado, mais especificamente, do próprio Executivo. Isso mantém o equilíbrio do Capital e do Trabalho, que como vimos coexistem dentro do bloco no poder e mantém a ordem do sistema. Segundo o autor, o propósito do “projeto lulista não é o de resolver as contradições em favor de uma das coalizões, e sim de mantê-las em relativo equilíbrio” (SINGER, 2012, p. 165). Sendo assim, é um momento que por mais que conte com uma ascensão de classes dominadas ao bloco no poder, não confere revolução da ordem.

Compreender o governo Lula pelas suas contradições torna difícil ainda a tarefa de classificá-lo em termos históricos. Trata-se de um Estado populista ou um Estado de Bem-Estar Social? Ambas as categorias se referem a modelos do século passado que indicam momentos onde os Estados europeus (Bem-Estar Social) e latino-americanos (populistas) se aproximavam das demandas da sociedade, realizando políticas de redistribuição de renda e aumentando a participação do Estado na regulação da economia. Para Rajland (2008), analisando o caso do peronismo argentino, o Estado populista é a expressão do Estado de Bem-Estar Social na periferia do sistema capitalista. O que diferiria os dois modelos seria o tipo de pacto social realizado entre o Capital e o Trabalho.

Na interpretação da autora, o Estado de Bem-Estar Social é fruto de uma articulação política que emana do poder do capital, de acordo com o interesse dos grupos que os detém, ao mesmo tempo que atende a uma demanda que foi gestada desde baixo, das classes dominadas (RAJLAND, 2008). Tem-se aí uma conciliação, um pacto de compromisso entre dominantes e dominados, e o Estado atua meramente por fora desse pacto, como garantidor e regulador, e não como parte integrante do acordo. Por outro lado, no populismo o pacto entre Capital e Trabalho se dá a partir do Estado. É do interesse de setores do Estado a coordenação de interesses das classes dominantes e dominadas. Aponta Rajland (2008, p. 162):

O Estado unifica e concilia os interesses das classes envolvidas e interessadas no modelo populista, a partir de seu poder e sua estrutura, assumindo papel de interventor, que vai ser impulsor e regulador das medidas de acumulação de capital, ao mesmo tempo que fator de conciliação de classes através de conciliação de demandas, cumprindo funções hegemônicas⁴⁸

É possível identificar o governo Lula, portanto, a luz do que foi discutido até aqui, enquanto um pacto populista, mas com incrementos. É também uma tentativa de Estado

⁴⁸ Tradução livre do autor.

de Bem-Estar Social inserido na periferia do capitalismo, mas não mais localizado na primeira metade do século XX, mas sim, adaptado ao século XXI.

Um dos principais aspectos que se pode acrescentar a esse respeito, para além das indicações sobre o papel ativo e presente que o Estado assume, concentrando e mediando dentro de si os interesses antagônicos de classe, é a relação do Estado com a classe média. Para Hennessy (1970) apud Rajland (2008), o elemento condicionante do populismo argentino seria sua classe média incapaz de cumprir seu papel histórico como portadora de uma revolução burguesa. O Estado se aliaria a essa classe, fortalecendo-a e guiando até cumprir sua função de derrubada de resquícios feudais e de consolidação do modo de produção capitalista. Isso significa, em termos práticos, que pequenos artesãos ou trabalhadores em condições servis deixem de participar de um modo de produção anterior e sejam incorporados ao mercado de trabalho capitalista. Esse movimento, em última instância, contribui com a expansão da classe média. Como pode-se observar nesta seção, a Classe C, que representa a classe média brasileira⁴⁹, é a que mais se expandiu durante o governo Lula, principalmente absorvendo trabalhadores das classes D e E.

Um dos pontos que sugerem adaptação desse modelo populista a um novo contexto histórico é o do papel que foi desempenhado pelas burocracias civis e militares como incentivadores da maior participação do Estado no populismo latino-americano de outrora. Naquele contexto, a iniciativa de setores do Estado para tomar o poder, por vezes de maneira forçada, como em 1930 no Brasil, foi mais determinante do que as demandas da burguesia ou das massas. Para o caso brasileiro da virada do milênio, as demandas burguesas e populares, como vimos, foram mais relevantes para trazer o Estado de volta do que o papel dos militares ou da burocracia administrativa. O acordo entre Capital e Trabalho se inicia enquanto oposição ao governo FHC, e quando estes dois elementos abraçam o projeto lulista, assumem o governo e a direção estatal, onde a mediação da sociedade passa a processar os termos desse pacto conservador.

⁴⁹ Para Marcelo Cortes Neri (2010), a Classe C é considerada “classe média” por se encontrar entre as classes mais altas, A e B, e as mais baixas, D e E. Seria a fronteira entre nossa Índia e nossa Bélgica, nos termos do autor. A grosso modo, com preços de 2010 para a cidade de São Paulo, a renda familiar da classe C seria entre R\$1064 e R\$4561. Compreende a população que não faz parte dos 50% mais pobres do Brasil e nem dos 10% mais ricos. Em uma visão mais crítica, tanto dos resultados do governo Lula quanto da própria definição de classe média, Mathias Seibel Luce (2013) discorda da classificação da classe C enquanto classe média. Crítica, dentre outros fatores, a disparidade entre o piso e o teto da renda mensal que define a classe C, o alto nível de endividamento das famílias para consumirem bens que permitem caracterizá-las enquanto classe média e a superexploração da força de trabalho no Brasil durante o governo Lula.

O Estado brasileiro entre 2003-2010 não chega a ser um modelo de Estado de Bem-Estar Social europeu dada a participação recorrente do Estado na mediação entre os conflitos de interesses, por vezes arbitrando e impondo, de cima para baixo, suas decisões. Contudo, como coloca Rajland (2008), o Estado populista é, de certa forma, uma versão periférica do Estado de Bem-Estar Social, e assim também podemos interpretar o Brasil durante o governo Lula.

Por mais que tenha almejado autonomia em sua política externa, tenha crescido o volume de seu comércio internacional e tenha frequentado organismos de relevância no sistema internacional (G7, G20 e BRICS são exemplos), o Brasil do século XXI não perde sua característica de país periférico dependente. Uma das maneiras que encontrou para lidar com essa condição foi a política de integração regional adotada durante o período, que será o objeto de estudo do capítulo seguinte.

No presente capítulo, discutiu-se as contradições do Estado capitalista brasileiro e a maneira com que essas se fizeram presentes no bloco no poder durante o governo Lula (2003-2010). O capitalismo guiado pelo político que guia a trajetória do Estado brasileiro desenha, portanto, no governo Lula, um novo capítulo. Em mais um período de fortalecimento da classe média e dessa vez sem o protagonismo dos militares, o Estado atende as demandas de classes subalternas sem romper o compromisso com o Capital. Após duas décadas de enfraquecimento do Estado, sob a cartilha neoliberal, e de reorganização da sociedade civil após o governo autoritário, a ascensão do PT ao executivo reconfigura o bloco no poder e o Estado brasileiro retoma protagonismo. No pacto conservador firmado entre Capital e Trabalho, o Estado saiu fortalecido.

CAPÍTULO 3: A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Conforme mencionado na introdução ao presente trabalho, neste capítulo o objetivo será averiguar de que maneira o Estado brasileiro durante o governo Lula (2003-2010) considerava interesses do Capital e do Trabalho na formulação de uma política estatal específica, a saber, a política de integração regional para o Mercosul. Que grupos

podem ser identificados como representantes do Capital e do Trabalho nessa matéria, quais âmbitos institucionais estiveram disponíveis para absorção dessas demandas e qual o papel que o próprio Estado exerce no saldo final da política que foi implementada, são algumas das perguntas que serão respondidas ao longo do capítulo. Inicialmente, a discussão sobre a natureza da integração regional torna-se necessária para que o objeto de estudo seja compreendido considerando-se as continuidades e novidades que o governo Lula apresentou para a questão.

Frequentemente, a integração regional é estudada sobre três abordagens teóricas que podem ser aqui consideradas como teorias do *mainstream*, ou seja, teorias advindas do centro do sistema internacional. Segundo Schmitter (2010), é mais comum aos europeus uma leitura neofuncionalista da integração regional, onde se destaca maior ênfase a atores não-estatais e a crença de que uma burocracia regional irá surgir e tomará para si o interesse de aprofundar a integração. Iniciando-se como integração econômica, a tendência é que se bem-sucedido o processo transborde para demais áreas, como política e cultura – o *spill-over effect* cunhado por Haas (1964). O Estado seria importante, contudo, não ator unitário do processo. Por outro lado, ainda segundo Schmitter (2010), os estadunidenses tendem a aplicar uma abordagem intergovernamental advinda da teoria realista das Relações Internacionais (RI), a saber: que se limita a entender a integração como um esforço estatal. Os Estados buscariam a cooperação regional em oposição ao conflito, agindo racionalmente de acordo com seus interesses. Nessa perspectiva, integração regional se refere a uma ou mais políticas que visem a aproximação entre Estados que compartilham um espaço geográfico no sistema internacional.

Uma terceira corrente inicialmente se desenvolveu enquanto resposta as duas abordagens anteriores, a leitura construtivista dos regionalismos. Para autores como Söderbaum (2016) a integração regional pode ser entendida como um esforço cooperativo para criar um espaço regional comum. Por mais que seja um processo guiado por governos, não se limita a esses e pode envolver uma rica diversidade de atores. Na abordagem construtivista do autor, regionalismo é o processo de criar regiões e uma política de integração é a maneira de engajamento de um Estado nesse processo. Como considera-se também que a construção de uma região pode trazer impactos positivos e negativos aos atores envolvidos, aqueles que encabeçam o processo são frequentemente movidos por interesses particulares. Assim, regiões podem ser manipuladas para ganhos privados, tanto de Estado quanto de atores não-estatais, e o regionalismo se configura como um embate político entre várias forças sociais quanto aos termos dessa integração.

Contudo, as três abordagens anteriores são limitadas quando se busca interpretar as experiências latino-americanas de integração regional. Malamud (2010, p. 650) aponta que o neofuncionalismo europeu não serve às experiências da região pois o que se observa na prática dos processos é a pouca relevância de organismos regionais ou atores extra estatais dotados de autonomia ou capacidade de influência nos rumos dos processos de integração, ou seja, “apenas os Estados importam” na direção do regionalismo sul-americano. Ao mesmo tempo, esse Estado não é um Estado unitário e coeso em interesses em relação à cooperação regional, como os distintos processos, de diferentes enfoques, comprovam na história. Petersen e Schulz (2018) estudam as iniciativas de cooperação regional na América Latina ao longo século XX e atestam que essas são frequentemente movidas por demandas domésticas, a partir de consensos internos sobre o papel que o Estado deve exercer no âmbito externo e a consequente ação governamental que faça valer no espaço regional sua agenda política doméstica. A partir disso, a abordagem intergovernamentalista e construtivista ainda poderiam clamar relevância na leitura das experiências integracionistas da região.

O intergovernamentalismo norte-americano, na medida em que considera demandas que emanam da sociedade, propellido por preferências sociais, esbarra na terminologia sugerida por Malamud (2003). O autor sugere denominar a integração sul-americana de interpresidencialista, uma vez que se tratam de processos sustentados por instituições políticas e domésticas, movido por preferências políticas, típica do padrão institucional de executivos fortalecidos, como apresentam os países da região. Por sua vez, a abordagem construtivista, se de alguma forma se fortalece pelo nível de abstração em considerar a construção social de uma região, esbarra na falta de clareza para observação e mensuração de suas aplicações (BATISTA, 2016). Muito utilizada para o estudo de alguns processos sul-americanos recentes, como a ALBA e a Unasul, o real impacto de discursos de irmandade e identidade comum na união sul-americana é praticamente inviável de se localizar (MUHR, 2011; RIGGIROZZI, 2011). Se por um lado é possível identificar anseios e intenções nas políticas propostas, falha em medir os resultados concretos desses esforços.

Dessa maneira, percebe-se que a integração regional da América Latina, em suas particularidades, é parcialmente explicada a partir de prismas teóricos advindos do centro do sistema internacional. É possível, contudo, a partir das abordagens anteriormente revistas, levantar algumas pistas sobre como tratar o referido objeto de estudo. Sabe-se que os processos de integração sul-americanos são primordialmente interestatais,

centrado nos Estados enquanto sujeitos de direito dos organismos regionais, e que esses, através dos governos de momento, utilizam o âmbito da região para fazerem valer suas agendas domésticas. Com isso em vista, deve-se atentar para de que maneira esses Estados, através dos governos, agem na formulação de sua política regional. Nas palavras de Kan (2016, p. 196), “não se pode desprezar a capacidade dos Estados [...] de operar sobre as relações sociais entre as classes e os interesses setoriais específicos de frações e setores de classe”. Pela abordagem crítica adotada por esse trabalho em relação ao Estado e as funções sociais que este desempenha, a visão proposta para a integração regional é observá-la “como manifestações particulares de relações econômico-sociais mais gerais” (KAN, 2016, p. 197). Análises centradas nos setores empresariais, em especial em relação ao Mercosul, foram difundidas com nomes como Hirst (1996), Laredo (1995) e Giacalone (1999). As três autoras concordam que na primeira década do bloco os setores empresariais (grande capital local e capital estrangeiro) foram beneficiados, em íntima relação com os poderes públicos dos respectivos Estados para influência nos processos.

Assim, não se pode perder de vista o aspecto político desse processo, interpresidencialista nas palavras de Malamud (2003), fundamental à integração sul-americana. Autores como Míguez (2017), Kan (2013; 2016) e Katz (2006) enfatizam o aspecto do Estado enquanto ente fundamental no favorecimento de melhores chances às classes dominantes na formulação de políticas integracionistas. Os trabalhos de Guevara (2010; 2012) utilizam ainda o referencial poulantziano para interpretação da integração regional mercosulina, ainda que com enfoque distinto do presente trabalho (o autor foca na perspectiva de acumulação regional de capital, enquanto que o foco aqui é a ótica do Estado nacional brasileiro). É nessa linha de abordagens da integração que o presente trabalho se insere e busca contribuir.

Antes de enveredar para o período de interesse do presente trabalho (2003-2010) e de discutir a política integracionista do governo Lula, um breve perpassar histórico sobre a integração regional da América do Sul torna-se adequado para fins de contextualização. Concorda-se aqui com Petersen e Schulz (2018) quando estes colocam que as ondas de regionalismo nessa região são *path dependent*, ou seja, as novas ondas se constituem a partir das anteriores e o fluxo das ideias e concepções da integração regional possibilitam a construção da trajetória histórica que desemboca na primeira década do século XXI.

3.1 Histórico

O sonho de uma América Latina unida pode ser rastreado aos ditos “libertadores da América” do século XIX, dos quais Simon Bolívar e José Martí são exemplos. Ao declararem independência das colônias espanholas da região, imaginavam a união desses territórios em uma *Grande Colômbia*. Se as ideias e o uso instrumental da região movem as propostas de integração regional, já nesse momento se percebe que, uma vez que o interesse de então era legitimar o direito de regência desses Estados recém-libertos (LECHNER, 1981a; KAPLAN, 1990), a integração já era utilizada para atender aos interesses dos Estados, ou os de quem o define e controla (GRANATO, BATISTA, 2018a).

Outras propostas embrionárias surgiram na passagem para o século XX, como a aliança entre Argentina, Brasil e Chile, desenhada pelo chanceler brasileiro Barão do Rio Branco, que visava unir as três principais potências militares da região na época em um arranjo que impedisse outra guerra nas proporções da Guerra do Paraguai (1864-1870) (BARNABÉ, 2012b). Contudo, nesse momento os ventos que sopravam as ideias de cooperação na região vinham do Norte, bradando o ideal pan-americanista. Os Estados Unidos da América (EUA), personagem recorrente na história da América Latina, cresciam em influência e poder no hemisfério, e as elites locais dos Estados ao Sul da linha do equador estavam interessadas em se aliar à essa potência (PETERSEN, SCHULZ, 2018). Os países latinos sofriam naquele período a crise das oligarquias e assistia-se a ascensão dos populismos, como se discutiu nos capítulos anteriores. Quando os EUA oferecem parceria e cooperação, as elites questionadas internamente enxergam uma oportunidade de ganhar prestígio. Petersen e Schulz (2018) demonstram que nesse momento a agenda dos tratados bilaterais e multilaterais possuíam pauta flexível, tratando de segurança, infraestrutura, comércio, direitos humanos, direito internacional e até cooperação científica.

É somente no pós-Segunda Guerra Mundial, entretanto, que se forma a primeira onda, paradigma ou momento da integração regional na América Latina. Essas ondas podem ser entendidas como períodos de convergência ideológica entre os governos da região (PETERSEN, SCHULZ, 2018). Assim, são as ideias e as concepções hegemônicas do uso a ser feito da integração regional que moldam as propostas e processos em determinado momento histórico. Dessa forma, identificam-se no século passado duas ondas de regionalismo, o Velho Regionalismo das décadas de 1960 e 1970 e o Novo Regionalismo de 1980 e 1990.

É nas décadas de 1960 e 1970 que se desenvolve um dos mais caros conceitos teóricos da integração sul-americana, que se tornaria temática recorrente à matéria a partir de então: o conceito de autonomia. Esse ideal trazia a necessidade de se elaborar uma política externa autônoma, livre de constrangimentos dos países centrais. A noção de autonomia parte da visão de mundo dividido entre centro e periferia, portanto estruturalista. Para os países da periferia, coagidos em suas relações externas pela orientação da potência hegemônica, formular uma política externa de acordo com seu interesse nacional seria uma possibilidade de se libertar das amarras do subdesenvolvimento. Dois dos principais teóricos da noção de autonomia, Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, identificam que para se alcançar autonomia, a integração regional seria o meio (GRANATO, ODDONE, BATTAGLIA, 2016). O intelectual brasileiro irá considerar a integração regional com potencial desenvolvimentista, identificando que essa deveria perseguir o desenvolvimento nacional, a ampliação da capacidade nacional e regional de tomar decisões e a maximização da endogenia do desenvolvimento e da viabilidade regional (JAGUARIBE, 1973). Isso corresponderia a um modelo autônomo desenvolvimento e integração latina, marcado por “decisões relevantes sendo tomadas por atores e agências latinas, baseados em seus interesses, conforme sua perspectiva e através de livre-decisão”⁵⁰ (GRANATO, ODDONE, BATTAGLIA, 2016, p. 160). A união dos países, em termos de objetivos e políticas comuns dentre eles acarretaria na construção de um grande fundo de recursos humanos, tecnológicos, naturais e financeiros. Esse fundo de recursos proveniente de uma política de integração regional “é fundamental para a superação da dependência ao entendermos que a dependência de hoje é sustentada, pelo menos em grande parte, pela ausência de recursos por parte dos dominados e pelo monopólio de recursos por parte dos dominantes” (GRANATO, BATISTA, 2018, p. 278). Por sua vez, o argentino desenvolverá uma concepção integral da integração regional, que não se limite ao âmbito econômico e comercial, mas que englobe também uma integração política, cultural e social. Em última instância, significa pensar numa integração regional que vá além dos impactos às elites e ao Estado, mas que penetre a sociedade e cause impacto na vida da população (PUIG, 1986). Essa concepção integral da integração deveria, segundo Puig (1986), estar norteada pelos ideais de solidariedade, flexibilidade e gradualismo, fundamental para superação das assimetrias que marcavam e marcam os países da região.

⁵⁰ Tradução Livre do Autor.

Assim, as propostas do Velho Regionalismo visavam a criação de um espaço integrado, comercial e produtivo, que servisse aos países da região como estímulo para o desenvolvimento industrial sobre bases competitivas, necessário para redução da dependência externa que a periferia enfrenta (GRANATO, BATISTA, 2017b). Em 1960 se cria a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) com o norte de criação de um mercado comum no longo prazo que englobasse todo o universo alfandegário. Posteriormente, esse processo seria avaliado por Jaguaribe (1973) como uma integração “satelizada” e não “autônoma”, visto que empresas multinacionais constantemente se fizeram presentes nas negociações, além dos países membros estarem divididos por distintas concepções e orientações de política interna e externa, o que impossibilitou que se desenvolvesse uma cooperação produtiva. Outros exemplos de processos do Velho Regionalismo seriam o Mercado Comum da América Central (1960), o Pacto Andino (1969), que se tornaria eventualmente Comunidade Andina (CAN), e a Comunidade Caribenha (CARICOM), em 1973.

Para Söderbaum (2016, p. 25) os processos do Velho Regionalismo falham uma vez que “não foram implementados em larga-escala e tiveram pequeno impacto econômico”. Granato e Batista (2017b, p. 14) concordam que tenham sido implementados de maneira modesta “com escassos efeitos tanto em termos quantitativos (incremento do comércio regional), como em relação ao objetivo de integrar as economias da região e induzir um processo de especialização intra-setorial”.

Com consideráveis alterações na conjuntura do sistema internacional as propostas de integração das décadas de 1980 e 1990 refletem novas concepções. O que se entendia por inserção no comércio internacional pelos formuladores de políticas públicas naquele momento era a liberalização comercial para o livre fluxo de mercadorias e capitais. Com a queda do Muro de Berlim e a ascensão dos EUA enquanto hegemom global o mundo passa a assistir o processo de globalização, ou globalismo, no termo de Ianni (1996), e os regionalismos possuiriam papel relevante nesse processo. “O globalismo tanto incomoda o nacionalismo como estimula o regionalismo [...] este apreço como a mais natural das soluções para os impasses e as aflições do nacionalismo” (IANNI, 1996, p. 127). O período era de difusão dos ideais neoliberais de derrubada das barreiras ao comércio, redução do papel do Estado, com privatizações de estatais, e alinhamento com os ditames de organismos financeiros internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Todo esse pacote fazia parte do Consenso de Washington, uma cartilha de medidas macroeconômicas que se baseava em dois pontos: aprimorar a

competição e limitar a capacidade dos governos de influenciar a economia (OSTRY, LOUNGANI, FURCERI, 2016). Esses dois pontos também nortearam as propostas de integração regional surgidas no período, momento que ficou conhecido como Novo Regionalismo ou Regionalismo Aberto:

O referido modelo fazia parte do que, em 1994, a CEPAL definiu como o que deveria ser a “nova” estratégia de integração regional no mundo: o “regionalismo aberto”, processo que surge ao se conciliar a interdependência nascida dos acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada basicamente pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral (GRANATO, BATISTA, 2017b, p. 15)

São exemplos desse novo período o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN, ou NAFTA, na sigla em inglês), a transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina (CAN), a proposta não concluída da ALCA (Acordo de Livre Comércio das Américas) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Este último, objeto de maior atenção desse estudo em seção posterior deste capítulo.

A virada do milênio significa para a América Latina uma resposta aos impactos sociais negativos causados pela ortodoxia econômica das décadas anteriores. Os limites e contradições do modo de produção capitalista são gestadas ao longo de seu próprio avanço, e Weyland (2010) destaca que o ressurgimento de demandas massivas na região por redistribuição de renda (por parte das camadas populares) e por intervencionismo estatal (por parte dos empresários e classes dominantes) se deve à ampliação das desigualdades sociais ao longo dos anos 1990. Essas demandas são percebidas na eleição de governos de esquerda em grande parte dos países da região. Por mais que possam ser divididos entre mais moderados ou mais radicais⁵¹, esses governos questionavam os ditames neoliberais e o alinhamento internacional à potência hegemônica, enquanto propunham um outro papel ao Estado, de retorno da atuação deste principalmente nos gastos sociais. No âmbito internacional, esses governos criticavam abertamente o Consenso de Washington, o livre-mercado e o regionalismo aberto da década passada (BRICEÑO-RUIZ, 2014), principalmente em suas manifestações contrárias à proposta da ALCA. É nesse ponto onde suas concepções de política externa convergem, ao rejeitarem a proximidade dos EUA e buscarem unir esforços para ampliação da margem de

⁵¹ Segundo Kurt Weyland (2010) os governos de esquerda na região durante a primeira década do século XXI se dividiriam entre moderados e radicais. O autor identifica em Lula, no Brasil, e em Michelle Bachelet, no Chile, traços moderados por perseguirem de maneira prudente os objetivos progressistas, respeitando constrangimentos econômicos e oposições políticas (WEYLAND, 2016). Já a esquerda radical, identificada principalmente nos governos de Chávez, na Venezuela, e Evo Morales, na Bolívia, desafia o neoliberalismo, as estruturas da globalização e ataca a oposição política.

autonomia. Disso decorre que dentre as denominações da onda regionalista do período refere-se a um paradigma pós-hegemônico da integração regional (ODDONE, GRANATO, 2009). Para Riggiozzi (2011) e Muhr (2010) o termo se refere ao afastamento dos EUA da região, enfatizando as aspirações autônomas da política externa dos governos naquele momento. Já Briceño-Ruiz (2014) entende que as propostas de integração do período ultrapassam a cooperação econômica e trazem à agenda regional cooperação política, social, energética e de defesa. Por esse motivo, por ir além de acordos econômicos e de liberalização comercial, chama-se também de Regionalismo Pós-Liberal.

O período foi de entusiasmo em relação à conjuntura internacional e às propostas de integração que surgiam em discurso e em tratados. Granato e Batista (2017b), em análise comparada das ondas dos regionalismos Velho, Novo e Pós-Liberal identificam que a região nunca experimentou conjuntura tão favorável à integração aos moldes do conceito de autonomia de Jaguaribe e Puig. No âmbito doméstico, regional e internacional, ao mesmo tempo que se convergiam as concepções de integração regional por parte dos governos nacionais, e estes possuíam o combate às desigualdades sociais como norte de políticas domésticas, os EUA reduzem sua presença na região ao voltarem-se à guerra contra o terror no Oriente Médio. Soma-se a essa conjuntura política os bons ventos econômicos de alta de preço dos commodities e da fome chinesa por esses, o que impulsionou a economia da região como um todo.

O entusiasmo se justifica ainda a partir dos discursos proferidos naquele momento pelos líderes dos governos. Acreditava-se que aquele se tratava de um período de repolitização que seria responsável por emergir novas formas de fazer políticas, acompanhadas de novas políticas regionais, onde o Estado, movimentos sociais e lideranças construiriam juntos novos entendimentos para a região (RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012). A crença era a de que uma nova semente ideológica estava sendo plantada para a construção de uma contra-hegemonia que uniria forças e classes sociais em prol de um sentimento de identidade e irmandade latino-americana (MUHR, 2011). Um aspecto relevante de se ressaltar é a recuperação do ideal identitário da integração regional neste momento. Se por um lado os presidentes nacionais possuíam, pela primeira vez, fisionomia que permitia que a população se identifica-se com seus líderes -o indígena Morales na Bolívia e o sindicalista retirante Lula são exemplos-, o discurso para a integração era que esta seria construída *de baixo para cima*, a partir das necessidades das camadas populares.

É nesse sentido discursivo, e de certa forma entusiasmado, que se percebem também as noções clássicas de autonomia de Puig e Jaguaribe nessa concepção pós-hegemônica de integração. Podem-se citar três exemplos de propostas típicas desse período e onde Granato, Oddone e Battaglia (2016) identificam noções de autonomia. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul), iniciativa que une pela primeira vez todos os países da América do Sul numa proposta integracionista, criada em 2010, é identificada como próxima ao modelo autônomo de desenvolvimento e integração proposto por Jaguaribe (1973) e ao conceito de integração integral de Puig (1986). Para os autores, em seu tratado constitutivo a Unasul se compromete com o desenvolvimento de cada país membro através da maximização das preferências nacionais em âmbito regional, caracterizando autonomia para escolha de seus próprios caminhos independentemente da orientação da hegemonia hemisférica, ao mesmo tempo que sinaliza a maximização de recursos e de mercados (GRANATO, ODDONE, BATTAGLIA, 2016).

Por sua vez, a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), enquanto formada em 2004 pelos governos de esquerda mais radical, Venezuela, Bolívia, Equador e Cuba, se volta para o Caribe com uma proposta integracionista contestatória da ordem hegemônica estadunidense e anti-sistêmica. Traz em seu tratado constitutivo os conceitos de solidariedade e complementaridade internacional, valores enfatizados por Puig e que são observados na prática em políticas como a criação de empresas supranacionais que buscavam “unir capacidades e forças na perspectiva de produzir transformações estruturais e desenvolvimento integral para existência de nações soberanas e justas” (GRANATO, ODDONE, BATTAGLIA, 2016, p. 167). Na prática, Cuba e Venezuela compartilhavam entre si e os demais países-membros da Aliança políticas de saúde e educação, incluindo intercâmbio de profissionais, e petróleo (BATISTA, 2016).

Um terceiro exemplo frequente do paradigma pós-hegemônico é a “reorientação” discursiva do Mercosul. É importante deixar claro desde já que em nenhum momento o bloco abandona seus fins comerciais ou retrocede em matéria de cooperação econômica. O que se assiste a partir de 2003 é um novo fôlego, um Mercosul revigorado a partir da compreensão compartilhada por Lula e Nestor Kirchner de que a integração é um projeto político com dimensões sociais (GRANATO, 2015) e não poderia se limitar ao campo econômico. As nuances desse Mercosul no século XXI serão apresentadas em seção subsequente neste capítulo. Por agora basta o apontamento de Granato et al. (2016) de que as mudanças impostas ao bloco reforçariam a *autonomia heterodoxa* tal qual descreve Puig, que significaria perseguir um objetivo comum de desenvolvimento nacional ao

mesmo tempo que cada país possua interesses próprios no bloco e, internacionalmente, diversifiquem suas pautas de relacionamento sem romper com a potência hemisférica (PUIG, 1980).

Portanto, na primeira década do século XXI a integração regional na América do Sul e Latina possuía ares renovados. Mas não significa que a região tenha assistido uma superação completa do paradigma anterior. O modelo do Novo Regionalismo se manteve presente, se não somente na manutenção do Mercosul e de seu comércio intra-bloco, também na criação de novas iniciativas. Briceño-Ruiz (2013), inclusive, fala na coexistência de três eixos distintos de integração regional para o período. O novo regionalismo se manteria vivo na criação da Aliança do Pacífico em 2011, que une Chile, Colômbia, Peru e México em um tratado de livre-comércio interessado, principalmente, na presença chinesa na região e na expansão desses mercados para o sudeste asiático. Assim, esse “eixo de integração aberta” coexistiria com um eixo “revisionista”, onde o autor identifica o Mercosul reformulado, e outro eixo “anti-sistêmico” representado na Alba⁵².

É nesse momento que o presente trabalho se volta a análise da formulação da política integracionista brasileira para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), interessado em discutir a hipótese que move esse estudo. Dessa forma, a seção seguinte apresentará a política estatal do governo Lula para a integração, atentando para os interesses de baixo e de cima na integração regional. Na sequência, apresentam-se os âmbitos estatais de absorção dessas demandas, buscando averiguar se as demandas dos dois grupos, Capital e Trabalho, na forma das entidades identificadas como representantes subjetivas dessas classes, são privilegiadas no corpo estatal. Por fim, discutem-se as políticas que foram implementadas para o Mercosul reformulado, para averiguação de que interesses sobressaíram no final das contas.

3.2 Integração regional como política estatal no governo Lula

Na presente seção, discute-se a política de integração regional do governo Lula enquanto uma política estatal moldada a partir de sobredeterminações da luta de classes e relações de forças sociais de dentro do Estado. A política integracionista é um traço da política externa, uma das nuances que a compõem. A partir da virada do milênio, após o processo de redemocratização dos países sul-americanos nas últimas décadas do século

⁵² Ao que parece, essas nomenclaturas partem dos discursos dos governos nacionais que compõem as iniciativas consideradas.

passado, a liberalização política e a abertura econômica tornaram a formulação da política externa desses países atraente a um ampliado número de atores interessados nos efeitos distributivos que esta acarreta (LIMA, 2000). As variáveis domésticas e o jogo político interno incidem cada vez maior influência na política externa dos Estados (TOKATLIAN, MERKE, 2014), em especial a correlação de forças dos atores interessados nessa política faz com que seu campo de formulação seja um campo de disputas de interesses (GRANATO, BATISTA, 2018a). A política externa brasileira no início dos anos 2000, particularmente, assiste ao fim do monopólio do Itamaraty sobre a formulação dessa política graças ao surgimento de novos atores interessados no processo -desde outros ministérios até a multiplicação dos setores econômicos e movimentos sociais com uma opinião formada sobre a política externa desejada- e a emergência de temas mais brandos, como cultura, educação e cooperação técnica, na pauta dos relacionamentos internacionais do Estado brasileiro (PINHEIRO, MILANI, 2013). Quando se multiplicam atores e temas na agenda da política externa, pode-se considerar que se enfrenta um problema público, que diz respeito a considerável parcela da sociedade nacional e que, portanto, para enfrentamento desse problema, formula-se uma política pública (SECCHI, 2014).

Nos termos de Secchi (2014) podem ser consideradas políticas públicas as macromedidas estruturantes, de nível estratégico, e também as diretrizes de nível intermediário ou operacional formuladas para alcançar os objetivos macro. Por exemplo, ao mesmo tempo que uma política de segurança pública é desenhada para alcançar o objetivo de redução de homicídios, outras políticas de nível intermediário podem ser adotadas para se alcançar esse objetivo, como políticas de desarmamento, de policiamento intensivo em áreas de risco, etc. Da mesma maneira, enquanto a política externa de um Estado é considerada a macromedida estruturante, a política de integração regional pode ser considerada uma diretriz intermediária ou operacional desta macro, considerada da mesma maneira uma política pública (GRANATO, BATISTA, 2018a). Para Oszlak (2003) a integração regional também pode ser considerada uma política pública, visto que racionalmente formulada e orientada por diferentes organismos estatais, permeável a demandas sociais e buscando atingir objetivos tangíveis ao Estado.

Na definição de política pública de Souza (2006) entende-se que esta é uma ação intencional, formulada a partir da tradução das plataformas eleitorais de um governo democraticamente eleito, com objetivos de promover alterações no mundo real. De maneira semelhante, Pinheiro e Milani (2013) também consideram que a

responsabilidade de uma política pública é em última instância do governo que a implementa, apesar de considerarem que para a política externa frequentemente emerge a discussão sobre um interesse nacional que moveria a política externa⁵³ enquanto uma política estatal mais rígida e menos flexível a alterações de governos. Nesse ponto emerge uma discussão sobre o enquadramento da política externa enquanto política de governo, logo mais maleável e flexível ao governo do momento, ou política estatal, marcada por continuidades e guiada por um interesse nacional. Em termos de política pública, o conceito de interesse nacional simplifica a “dialética das relações sociais e a complexidade das negociações entre interesses públicos e privados” (PINHEIRO, MILANI, 2013, p. 24). No campo das relações internacionais, principalmente nas teorias do *mainstream* (realismo e variantes), o conceito de interesse nacional é agregador de uma vontade única do Estado indivisível. Quando se dissecar esse Estado e analisa-se como as preferências são formadas o que se percebe é a política externa enquanto uma equação dos interesses de atores relevantes para a formulação dessa política (HILL, 2003).

Da mesma maneira, através da abordagem crítica, o conceito de interesse nacional cai por terra. Como se discutiu no capítulo 1, a construção da noção de povo-nação e de interesse nacional é um movimento ideológico realizado pelo Estado capitalista para manutenção e reprodução da dominação social a qual este encontra-se encarregado (SAES, 1999). Através da coesão de toda a população em um interesse único, o que se preserva é a condição de privilégio das classes dominantes e de submissão das classes dominadas. Não existe espaço para pautas alternativas que visem a quebra dessa relação de dominação visto que, de acordo com a teoria, as classes dominantes são as principais formuladoras do que se entende como interesse nacional e das políticas que visam perseguir esse interesse.

Portanto, desconsidera-se aqui o entendimento de que a política externa seria uma política estatal isolada, com objetivo intransigente de perseguir o interesse nacional e alheia a alterações de governo. O Ministro das Relações Exteriores dos oito anos do governo Lula, Celso Amorim (2017, p. 231), aponta a direção que se deve considerar:

Há uma política de Estado sim, partindo de que é necessário preservar aqueles princípios básicos que estão na Constituição: a autodeterminação dos povos, a não intervenção, o apoio aos direitos

⁵³ A partir de agora, pelo que foi exposto a partir de Secchi (2014), quando houver referência a “política externa como política pública” considera-se que o mesmo valerá para “política de integração regional como política pública”.

humanos, democracia, enfim, a integração latino-americana, solução pacífica de controvérsias. Isto está na Constituição. Isso faz parte da política de Estado do Brasil. A política externa, por sua vez, é uma política como outras políticas. [...] Mas cada governo terá a sua política, como tem as políticas econômica, social, tem sua política externa. Essa diferença é importante.

Pela colocação do chanceler nota-se que existe um núcleo duro de política estatal a ser preservado pela política externa a ser implementada. Contudo, existe também considerável margem para manobra e formulação de uma política que diga respeito aos anseios da sociedade nacional em determinado momento. Nesse sentido, mais do que um interesse nacional intransigente, o que há é a elaboração de uma política externa que condiz com a ordem do dia que governa aquele Estado. Por essa razão, o presente trabalho se refere à política externa como política estatal, enquanto formulada pelo bloco no poder que dirige o Estado em determinado momento, considerando que se considera nessa formulação, tal qual uma política pública, demandas que emergem da sociedade.

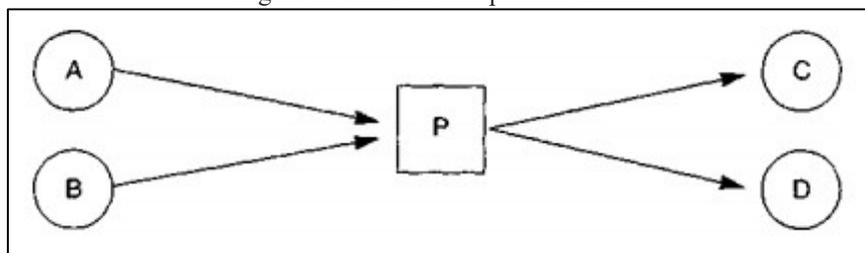
Além disso, deve-se considerar também, na análise de uma política dessa natureza, determinado grau de autonomia relativa do Estado na formulação desta. Isso implica, como se discutiu no primeiro capítulo, que a política implementada possa satisfazer anseios e demandas das classes dominadas e não somente o interesse das classes dominantes – estratégia de “falsos sacrifícios” onde o Estado busca desmobilizar movimentos contestatórios de classes populares mas visando a perpetuação da ordem e da dominação que em última instância favorece às classes dominantes. Implica também na atuação e participação de setores burocráticos do Estado com pautas e demandas próprias.

Contudo, o que emana da teoria estruturalista considerada por este trabalho é que uma política estatal condiz com as classes e frações de classe que formam o bloco no poder em determinado momento. A vontade hegemônica de alguns atores de dentro do bloco no poder busca impor determinado projeto socio político e cultural que lhes interessa na formulação de uma política, mas não se trata de controle ilimitado sobre essa elaboração, uma vez que setores mais ou menos organizados e articulados, dentro e fora do bloco no poder, bem como de camadas do próprio Estado, como vimos, também buscam apresentar seus interesses (REY, 2014). O desafio é superar a posição privilegiada que esses interesses hegemônicos (de parcela das classes dominantes) possuem dentro do Estado. É o caráter de manutenção da relação de dominação que o Estado possui que distribui assimetricamente, a partir das classes sociais, os meios de

acesso aos recursos de poder (O'DONNELL, 1978). Enquanto cúmplice estrutural da reprodução da sociedade capitalista, o Estado fornece “desigual base de recursos com que cada um pode ser ouvido pelas instituições estatais, demonstrando que as decisões estão orientadas pela intenção de favorecer determinadas frações da burguesia” (O'DONNELL, 1978, p. 1182).

O presente trabalho, a partir do que foi exposto, visa testar se a política integracionista do governo Lula de fato foi formulada a partir de interesses majoritários das classes dominantes favorecidas pela posição privilegiada dentro do Estado. Para tanto, compreende-se o entendimento de O'Donnell e Oszlak (1981) quando estes sustentam que a análise de uma política estatal e de seus impactos deve considerar uma dimensão temporal que lhe é intrínseca, ou seja, deve considerar a sequência de eventos na qual a política estatal está inserida. Na formulação exposta na Figura 1, retirada dos autores, o que se tem é o ciclo para análise de uma política estatal, onde A e B são os *inputs* de grupos sociais, ou seja, as demandas e interesses que formulam a política, e C e D são os *outputs*, ou seja, os resultados dessa política. A comparação do que foi demandado pelos distintos grupos e o que foi de fato resultado da política permite identificar quais interesses foram atendidos pelo Estado.

Figura 1: Ciclo de uma política Estatal



Fonte: Retirado de O'Donnell e Oszlak (1995, p. 109)

É esse modelo que será adotado nas seções subsequentes. Inicialmente, pretende-se analisar os *inputs* dos representantes subjetivos de classes sociais em relação aos seus interesses para a política de integração regional do período referente à “reorientação” do Mercosul. Os atores considerados serão o Partido dos Trabalhadores (PT) e seu círculo próximo de movimentos sociais e sindicais, enquanto representantes de um interesse ideológico marxista proveniente das raízes do partido por uma integração regional autônoma e identificada aqui como representante do Trabalho, e entidades conglomeradas de industriários, como a Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e Confederação Nacional de Indústrias (CNI), enquanto representantes do interesse pela liberalização econômica e ampliação do mercado nacional via integração regional, identificado aqui como representante do Capital. A identificação dessas entidades

enquanto representantes das grandes classes sociais consideradas não é exclusiva e exaustiva; pelo contrário, é pontual e ilustrativa, entendendo que podem existir outras organizações que cumpram as funções e interesses dessas classes. Contudo, as entidades selecionadas se destacam ao desempenhar, para a integração regional na conjuntura considerada, papel ativo no debate sobre que caminhos o Estado brasileiro deve percorrer.

Na sequência, analisa-se quais os âmbitos estatais que permitem a absorção de demandas da sociedade para a formulação da política integracionista, atentando para a presença dos representantes do Capital e do Trabalho nesses *loci*. Em seguida, o foco será a política integracionista que foi implementada, onde analisa-se suas consequências e procura-se se respaldaram os interesses que foram manifestados pelos grupos de interesse.

Na presente seção, conclui-se retomando o que foi levantado em sua abertura. O Estado e as políticas estatais são reflexos da luta de classes e relações de forças sociais. É enquanto resultado de um confronto de interesses antagônicos que aqui se considera a política de integração regional e parte-se para as subseções seguintes.

3.2.1 As demandas “de baixo” para a integração

No que tange a pauta da integração regional da América Latina, o PT pode ser identificado enquanto entidade representante do interesse das classes dominadas, ou, em outras palavras, do Trabalho. Vigevani e Cepaluni (2007) indicam que é na política externa o âmbito onde as posições tradicionais da formação do PT são mais visíveis. Os autores se referem à orientação ideológica marxista que funda o partido, como foi discutido na terceira seção do capítulo 2. Recapitulando, o PT é um partido de origem sindicalista com ideologia marxista, fundado na redemocratização dos anos 1980 e que possuía objetivos de perseguição de um ideal socialista.

Estudioso dos movimentos sindicais, Cardoso (2015) indica que a chegada do PT ao poder materializa a utopia brasileira do trabalho regulado. A veia operária e sindicalista do PT que surge no ABC paulista na década de 1980 é também representada e considerada como componente do bloco no poder durante o governo Lula. Essa representação de camadas populares ocupando um espaço inédito é descrita pelo autor:

Pode-se gastar muita tinta nomeando as pessoas que ocuparam os vários escalões do poder de Estado, egressas da CUT e dos movimentos sociais. Sem contar que 44 dos 91 deputados federais eleitos em 2002 pelo PT tinham origem no movimento sindical (Lucca, 2011). A CUT não foi cooptada pelo governo. Ela chegou ao poder com Lula e tornou-se importante manancial de novas elites, agora de extração popular, com lastro no mundo do trabalho, aptas à gestão do Estado capitalista. (CARDOSO, 2015, p. 503)

A proximidade da agenda petistas e cutista para à política externa se dá a partir da campanha nacional contra a proposta do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), na década de 1990. Segundo Tatiana Berringer (2017), a ampla frente popular uniu 55 organizações, incluindo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), as pastorais sociais da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Consulta Popular, a Marcha Mundial das Mulheres (MMM), o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e o PT.

A agenda da CUT em relação ao Mercosul é rastreada à 1992, quando o sindicato toma partido sobre as discussões referentes a implementação do bloco que diziam respeito aos deslocamentos de malhas industriais que impactavam salários, impostos e acesso a mercados (BERRINGER, 2017). As entidades sindicais foram incorporadas à institucionalidade do Mercosul em 1994, nos Subgrupos de Trabalhos e posteriormente no Fórum Consultivo Econômico e Social, em 1996, organismos meramente consultivos e sem poder normativo. Até os dias de hoje a estratégia direta de influenciar a integração regional adotada pelo sindicalismo brasileiro é ater-se aos espaços institucionais regionais consultivos, como a Cúpula Social do Mercosul (BERRINGER, 2017). Durante reunião do supracitado organismo, a CUT (2009, s/p.) já manifestou interesse em um “processo de integração solidário e soberano, com a afirmação de um modelo de desenvolvimento inclusivo que gere empregos decentes, distribua renda, garanta direitos e amplie conquistas”. Sendo assim, por mais que seja simpática ao Mercosul, sendo movimento sindical atuante e em coordenação com demais entidades sindicais regionais, o posicionamento da CUT para a integração compreende o ideal autonomista e desenvolvimentista que entende a cooperação regional como instrumental aos países-membros e às sociedades envolvidas. Como se demonstrará adiante, visão próxima da nutrida pelo PT para a matéria.

Em termos teóricos de um partido social-democrata que possui tênues laços com o movimento sindical, Sarti (2007) aponta que ao mesmo tempo que os sindicatos estão engajados na luta econômica, os partidos seriam responsáveis pela disputa política na plataforma parlamentar e pela coordenação de todo o movimento operário. “O partido é a liderança do movimento, que deverá ser exercida de acordo com as condições específicas de cada contexto” (SARTI, 2007, p. 49). Assim, compreende-se que o projeto da Central Única dos Trabalhadores (CUT), principal central sindical do país e que surge também na redemocratização dos anos 1980, chega ao poder junto ao PT em 2003 (CARDOSO, 2015).

No que se refere à política externa do governo Lula, é na figura de Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial da Presidência da República e intelectual fundador do partido, que se observa as orientações ideológicas que moldam a política externa implementada. Nas palavras do chanceler Celso Amorim (2018, s/p.) sobre Garcia:

Primeiro, ele foi um dos fundadores do PT. Desde o início ele esteve ligado à história do partido. Toda a ênfase na integração da América Latina, a visão de mundo do PT, a solidariedade com os partidos social democratas europeus, enfim, todas as grandes linhas de política internacional que o PT tinha foram traçadas com ajuda do Marco Aurélio.

A visão de mundo do PT, que considera a integração regional latino-americana como prioridade de política externa, é perceptível a partir do plano de governo do partido nas eleições de 1989, a primeira eleição direta da Nova República. Enquanto o partido falava de revolução em seu plano de governo, o que revela os traços originários marxistas do partido, considerava também a integração regional latino-americana como via de fortalecimento da soberania nacional. Se propunha ainda a criação de um Parlamento Latino-Americano com eleições diretas como intuito de “aprofundar as relações de solidariedade entre os povos do continente” (PT, 1989, p. 21).

Em 1994, quando o partido concorre novamente à presidência, mantém os traços radicais contestatórios da ordem capitalista e seu ideário de integração, mas dessa vez, volta-se à América do Sul, onde valoriza o Mercosul enquanto processo de integração, conquanto passe por um processo de “reformulação”. Indica aqui os nortes para a integração nos conceitos de soberania, autodeterminação, autonomia e multipolaridade (CARDOSO-CARVALHO, 2018):

A América Latina será sua área prioritária. Serão definidos programas abrangentes de integração em matérias econômica, política, educacional, científico-tecnológica e cultural. O processo de integração regional - Mercosul será privilegiado. Será preciso, no entanto, uma revisão do Tratado de Assunção, para incorporar as dimensões política (democratização do processo) e social (incorporação da Carta de Direitos Trabalhistas elaborada pelas Centrais Sindicais dos quatro países). [...] O Governo Democrático e Popular se empenhará para que o processo de integração tenha como eixo a noção de complementaridade e especialização produtiva e comercial das respectivas economias nacionais, para o fortalecimento recíproco face à concorrência. Nessa linha, o nosso governo recusará acordos que objetivem a liberação e a redução indiscriminada das taxas e barreiras alfandegárias (PT, 1994, p. 72/73)

Percebe-se que enquanto defende uma integração econômica, diminui-se o peso no livre-comércio e se enfatiza o caráter de integração produtiva, de complementação econômica e industrial entre os países da região. Da mesma maneira, o plano de governo

de 1994 também considera a necessidade de democratizar a participação na formulação da política integracionista, aproximando o Estado das demandas “de baixo”, quando afirma que “os temas da integração não poderão ficar restritos apenas às chancelarias e conferências internacionais, devendo ser diretamente consultados os setores sociais que em cada país serão afetados com as novas medidas adotadas. (PT, 1994, p. 73).

Em 1998, o PT segue identificando no Mercosul a faísca da integração regional que pretendiam ampliar, sob a necessidade de reformas para tanto. O uso instrumental da integração para o desenvolvimento nacional do Brasil e dos demais países da região permanece, assim como o anseio por democratização:

Defenderemos uma ampliação e reforma do Mercosul que reforce sua capacidade de implementar políticas ativas comuns de desenvolvimento e de solução dos graves problemas sociais da região. O Legislativo e a sociedade devem exercer maior controle sobre a política externa e os processos de integração regional (PT, 1998, p. 12/13).

Por fim, em 2002, o que se percebe é a adaptação do PT a um novo cenário eleitoral. Dessa vez, através da Carta ao Povo Brasileiro, o partido abandona os ideais revolucionários e marxistas que fundaram o partido, e se aliam aos interesses de classes dominantes, como demonstrado na seção 2.3 deste trabalho. Contudo, mesmo sem revolução e sem socialismo, o PT mantém o diagnóstico de dependência internacional e de desigualdades sociais que devem ser combatidas (CARDOSO-CARVALHO, 2018). O plano de governo que foi eleito em 2002 mantinha o foco da integração na América do Sul, no processo de reformas do Mercosul em específico, e com fins nacionais-desenvolvimentistas a partir da complementaridade das economias envolvidas no processo.

15. [...] levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina.

16. É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum.

17. A política de regionalização, que terá na reconstrução do Mercosul elemento decisivo, é plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional. A partir da busca de complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional [...] (PT, 2002, p. 9)

Para além de pensar o Mercosul em termos econômicos, é evidente no plano do PT a intenção em transformá-lo para uso político a partir da construção de instituições políticas e jurídicas que permitam uma convergência em termos de política externa comum dentre os membros. A própria presença do pensamento autonomista revela um anseio de inserção no sistema internacional de maneira coordenada entre os países da região, soberana e aos moldes definidos e adequados às sociedades envolvidas.

O que se percebe na tradição petista de defesa da integração regional ao longo dos planos de governo que disputaram quatro eleições até ser abraçado pela maioria eleitoral é a continuidade de um olhar autonomista e desenvolvimentista para a integração. Recupera da tradição intelectual latino-americana o entendimento da integração regional como meio de união de forças na periferia do sistema capitalista. E nesse sentido, a complementariedade das economias da região é um ponto caro ao projeto petista que irá ser implementado na política sob estudo. Mas até que ponto esse entendimento pode ser considerado pelo presente trabalho como uma demanda “de baixo”?

A política externa, de maneira geral, é uma temática distante da população. Em especial, a política integracionista não é sequer uma prioridade da população brasileira. Onuki, Mouron e Urdinez (2016), analisando resultados da pesquisa de opinião pública *The Americas and the World* (TAW), apontam que enquanto a média de identificação da população da América espanhola enquanto “latino-americanos” é de 43%, o percentual da população brasileira que se enxerga dessa forma é apenas de 4%. Os brasileiros se enxergam, primordialmente, como “brasileiros” (79%), seguido de “cidadão global” (13%), “latino-americano” (4%) e “sul-americano” (1%). Quando questionados sobre que região do globo deveria ser a prioridade da política externa brasileira, a principal resposta foi para África (24%), seguido de América Latina (16%) e Europa (14%). Para fins comparativos, a média da América espanhola para a identificação da América Latina como prioridade da política externa foi de 42%.

O distanciamento da sociedade em relação a identificar a região como um objetivo a ser perseguido pelo Estado brasileiro é um desafio para a localização de uma demanda advinda efetivamente “de baixo”. O que se propõe aqui, portanto, é a utilização do

referencial mais próximo a uma demanda que efetivamente viria das classes dominadas, e um partido social-democrata pode fazer as vias de demanda organizada. Para Przeworski (1985), o partido social-democrata é a maneira historicamente preterível de organização dos trabalhadores enquanto classe nas democracias liberais. Entretanto, o modelo representativo tende a desmobilizar as massas. O povo delega a defesa de seus interesses a representantes escolhidos pelo voto, e os líderes sociais-democratas, quando eleitos, representam as massas. O modelo representativo retira do povo sua capacidade de deliberar diretamente sobre as pautas que possui interesse. Contudo, ao mesmo tempo, a eleição de representantes possibilita a definição e elaboração de agendas que de outra forma algumas parcelas da população não possuiriam. É o caso da integração regional. Na ausência de uma demanda massificada da sociedade que emergisse das classes dominadas para o tema, considera-se a concepção que grupos organizados da classe trabalhadora possuíam em relação à matéria, e o PT, enquanto partido social-democrata com laços com o movimento sindical, é um desses grupos representativos. O ideal autonomista para a integração regional da América do Sul, como sustentada nas bases, principalmente intelectuais, do PT, é identificada aqui, portanto, como o interesse “de baixo” para a integração regional do governo Lula⁵⁴.

3.2.2 As demandas “de cima” para a integração

No que sustenta Boito Jr (2007) e Berringer (2014) a eleição do governo Lula promove uma alteração na composição do bloco no poder do Estado brasileiro. As frações de classe da burguesia interna brasileira ganham espaço que não possuíam no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando a burguesia compradora exercia hegemonia dentro do bloco no poder. Com essa alteração, representantes do grande capital nacional e empresas estatais dos setores de manufaturados, construção civil, agronegócio e mineração melhoram suas posições relativas dentro do Estado brasileiro. Desde o final dos anos 1990 setores da burguesia industrial nacional se aliaram a organizações trabalhistas e pautaram a política integracionista brasileira no que se refere

⁵⁴ Esses interesses, contudo, não podem ser considerados unitários. Berringer (2017) aponta que na oposição à esquerda ao governo Lula, dentre intelectuais e militantes do PSTU, PSOL e PCB, a crítica à política integracionista se referia a um suposto papel imperialista ou subimperialista do Brasil na região. Essas entidades enfatizariam menos a complementariedade das economias envolvidas e mais ideias de solidariedade. Da mesma maneira, quando a CUT (2009, s/p.) manifesta interesse por uma integração solidária e soberana, de viés instrumental, se percebe a existência de um projeto de integração mais à esquerda do considerado pela cúpula do PT, que, se baseando em solidariedade, se aproximaria do que foi proposto na Alba por Cuba e Venezuela.

à negação da proposta da ALCA. Para Amorim (2013), isso constitui o front interno das críticas à proposta liberalizante, destacando a atuação da CNI e da FIESP no alerta para os perigos da abertura comercial excessiva. Epsteyn (2010) apud Tussie (2013, p. 257) coloca que a partir desse momento “não é exagerado afirmar que o empresariado se converteu em um interlocutor privilegiado do Estado no que diz respeito à integração regional e à política de negociações comerciais durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002”.

O levantamento dos principais produtos exportados para o Mercosul entre 2003 e 2010 permite a elaboração do Quadro 6, onde se identificam os principais setores interessados no comércio com o Mercosul. Como se percebe, a burguesia industrial possui particular interesse no processo de integração do Cone Sul. É por essa razão, e entendendo que a burguesia industrial brasileira historicamente se manifesta, dentre algumas organizações, através dos posicionamentos da FIESP⁵⁵ e da CNI, que se consideram estas como entidades de classe que permitem a identificação do interesse do Capital para a integração do Mercosul.

Quadro 6 – Principais setores interessados no comércio com o Mercosul

País	Principais setores que exportam	Porcentagem média em relação as exportações totais para cada país (2003-2010)
Argentina	1 – Transportes	1 - 29,25%
	2- Máquinas	2 - 21,5%
	3- Produtos Químicos	3- 11,025%
	4- Metais	4- 8,68%

⁵⁵ Durante o período estudado as relações entre o governo Lula e a Fiesp foram de considerável harmonia. Em 2004, Paulo Skaf foi eleito presidente da entidade com o apoio de Lula; por outro lado, Guido Mantega foi anunciado como ministro da Fazenda em 2006 com o apoio da Fiesp (BERRINGER, 2014). A boa relação entre a entidade e o governo é ainda mais significativa quando se considera que a gestão de Skaf representou um marco na história recente da federação. Criada em 1931, a partir do Centro Industrial de São Paulo (Ciesp), fundado em 1928, a Fiesp e a Ciesp foram criadas para defesa de medidas em favor da industrialização do país, nas vésperas do período varguista. Essas entidades classistas da indústria paulista eram então principal porta-voz dos industriais nacionais e críticas dos setores agrário-exportadores e de sua relevância na economia (PINTO, 2007). Com gradual perda de prestígio político desde o governo Collor, quando os setores financeiros assumem posição hegemônica dentro do bloco no poder (BOITO JR, 2007; BERRINGER, 2014), é na gestão de Paulo Skaf, líder do setor têxtil, a partir de 2004, que a Fiesp retoma protagonismo na política nacional (PINTO, 2007). Dentro das entidades classistas, a gestão Skaf fez com a Fiesp retomasse a influência na Confederação Nacional de Indústrias (CNI), outra importante entidade de classe. As boas relações com o governo não impediram que a entidade criticasse o que chamou de “política econômica conservadora do Banco Central”, principalmente durante o primeiro governo Lula. Mas a sensação que permanece é de uma relação amistosa com o governo, e uma homenagem ao ex-presidente, com direito a jantar e exposição fotográfica, pela essa harmonia (SOARES, 2011).

	5-Plásticos e Borracha	5- 8,08%
Paraguai	1 - Produtos Químicos	1 - 20,625%
	2 - Máquinas	2 - 18,875%
	3 - Plásticos e Borracha	3 - 10,11%
	4- Produtos Minerais	4- 9,91%
	5-Gêneros Alimentícios	5- 8,05%
Uruguai	1 – Transportes	1 - 15,3%
	2 - Máquinas	2 - 12,125%
	3 – Minerais	3 - 10,48%
	4- Plástico e Borracha	4- 9,76%
	5-Produtos Químicos	5- 8,9%

Fonte: Dataviva.info. Elaboração própria.

Rubens Barbosa é ex-embaixador e o principal porta-voz para assuntos internacionais da FIESP, sendo presidente do Conselho de Comércio Exterior da entidade. Através de sua coluna no jornal *O Estado de São Paulo*, avaliou a política integracionista do governo Lula, sob um prisma particular que envolve o olhar do analista e do representante de classe do setor industrial. A partir da análise de algumas dessas colunas⁵⁶, identifica-se que Barbosa considera que faz parte da visão estratégia brasileira a prioridade na América do Sul, da mesma maneira que é prioridade integrá-la, com especial atenção a infraestrutura, energia e comércio. O Mercosul é a chave para a integração econômica, um processo de longo prazo de liberalização comercial, mas que deveria ser flexibilizado. Isso porque Barbosa considera também que o Brasil deveria ampliar os acordos bilaterais com todos os países sul-americanos, e os membros do Mercosul deveriam ser livres para fazerem isso individualmente, e não em bloco.

Para Barbosa (2010b), durante o governo Lula o Mercosul perde suas características iniciais de um acordo de liberalização comercial pois desviou-se da rota preestabelecida. Segundo o embaixador, os desvios teriam sido os que dizem respeito a “partidarização da política externa brasileira”, quando se aplicam política de “generosidade” e se confundem “objetivos políticos e partidários com o interesse nacional brasileiro ao aceitar todas as demandas da Argentina (em nome da solidariedade e da parceria estratégica), do Paraguai (pondo em risco a estabilidade do Tratado de Itaipu) e do Uruguai (por afinidade ideológica e pelas assimetrias de tamanho e peso econômico)” (BARBOSA, 2010b).

⁵⁶ A partir dos seguintes artigos: BARBOSA, Rubens. Erro de Cálculo. O ESTADO DE SÃO PAULO, 27 de maio de 2010(a). Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/erro-de-calculo/>. Acesso em 1 de novembro de 2018; Mercosul – o tango que desafinou. O ESTADO DE SÃO PAULO, 14 de agosto de 2010(b). Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/mercosul-o-tango-que-desafinou/>. Acesso em 1 de novembro de 2018; A indústria e o comércio exterior. O ESTADO DE SÃO PAULO, 24 de novembro de 2010(c). Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/a-industria-e-o-comercio-exterior/>. Acesso em 1 de novembro de 2018.

Para absorção das demandas do empresariado brasileiro, Barbosa (2010c) aponta a necessidade de uma nova estrutura institucional para o comércio exterior e suas negociações. O interesse é em centralizar as demandas e otimizar a coordenação das distintas entidades e setores no âmbito do governo.

Uma pauta da burguesia industrial para a integração regional pode ser identificada também a partir das expectativas nutridas por este setor à política integracionista. Isso é possível na análise de alguns documentos⁵⁷ da Fiesp (FIESP, 2014), da CNI (CNI, 2015) e da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB, 2011). Essas três entidades possuem um posicionamento claro em relação ao papel que o Estado brasileiro deve adotar na América do Sul.

Na mensagem do Presidente da FIESP, Paulo Skaf, que abre o “Documento de Posição – Proposta de Integração Externa da Indústria” (FIESP, 2014), lançado em ano eleitoral, a entidade identifica que a “tímida inserção internacional” do Brasil acarretou perda de espaço na América Latina e no Mercosul, principal destino de exportação dos manufaturados brasileiros. Dessa forma, entendem que a liderança do Brasil no Mercosul deve ser imperativa e voltada a uma readequação da estrutura de operação do bloco para que este se reaproxime da diretiva basilar do Tratado de Assunção (1991), a saber, livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Para a entidade, a então configuração do Mercosul (adotado durante o governo Lula) tornava o bloco pouco eficiente para levar a cabo este ideal. Com este fim em mente, sugerem: (i) revisão do Protocolo de Compras Públicas do Mercosul, para que as empresas brasileiras persigam melhoria no acesso ao mercado regional, configurando opção para as compras públicas dos países do bloco; (ii) maior autonomia a entidades sub-presidenciais na resolução de questões comerciais, para maior agilidade e “menor politização” de temas econômicos dentro do bloco; (iii) promover a participação do setor privado regional, como atores consultivos e interligados regionalmente, e a realização de fóruns empresariais paralelos as cúpulas presidenciais.

A FIESP (2014) ainda entende como fundamental para o desenvolvimento das relações comerciais intra-bloco o investimento da integração física sul-americana, e identifica o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), da Unasul, como devendo exercer esse papel. Destacam ainda a necessidade de acordos extra-bloco, e defendem o acordo Mercosul-União Europeia como prioridade imediata da política externa brasileira daquele momento. Mencionam ainda o desejo de estreitamento

⁵⁷ Mesmo sendo lançados após o período aqui considerado, a partir dele podem-se colher avaliações do que foi implementado por Lula e nuances que revelam o que o setor espera de uma política integracionista.

das relações comerciais e políticas entre Mercosul e Aliança do Pacífico, bloco muito elogiado pela entidade.

Em estudo divulgado em 2015, intitulado “O interesse da indústria na América do Sul”, a CNI (2015) incluiu o resultado de uma pesquisa de campo realizada com 148 empresas industriais brasileiras que revela a concepção desse setor sobre a forma do Brasil se relacionar comercialmente com a região. Perguntados sobre os três principais obstáculos para exportar aos vizinhos sul-americanos, indicaram: (i) A forte concorrência de países de fora do continente (citado por 68% das firmas); (ii) As barreiras tarifárias e não tarifárias à importação encontradas nos países de destino (60%); (iii) Os problemas de transporte e logística (35%). Ainda receberam votações expressivas a falta de financiamento nos mercados de destino (22%) e os problemas em relação ao despacho aduaneiro da mercadoria (20%).

Comparando com pesquisa idêntica, realizada pela mesma CNI em 2007, a entidade aponta modificação nas posições dessas reclamações, onde as reclamações relativas às barreiras de importação estavam em quarto lugar (e em 2015 passou para segundo ponto) e ao transporte e logística, que antes era a segunda reclamação mais frequente e agora caiu para terceira. Naquela pesquisa, a concorrência de países de fora do continente foi o obstáculo mais citado.

No que diz respeito a indicação de quais deveriam ser as prioridades da política de exportação brasileira para seus vizinhos sul-americanos, três pontos se destacam nesse estudo (CNI, 2015): (i) investimentos em infraestrutura de transportes (80%); (ii) melhoria dos acordos de preferências comerciais existentes, priorizando temas como barreiras não tarifárias, serviços e investimentos (73%); (iii) redução das barreiras não tarifárias nos sócios comerciais (62%). Em comparação com as indicações realizadas em 2007, tem-se as mesmas prioridades e na mesma ordem de frequência.

Portanto, com base não só nessas pesquisas de opinião, mas também em dados discutidos ao longo do documento, a CNI conclui que as prioridades do relacionamento comercial Brasil-América do Sul devem apontar para “flexibilização das regras de origem, a identificação e a eliminação de barreiras não tarifárias, a adoção de iniciativas de facilitação do comércio e as compras governamentais” (CNI, 2015, p. 20).

O documento da AEB⁵⁸ data de 2011 e possui menos fundamentação empírica que os documentos da FIESP e da CNI, apesar de apontar para críticas e anseios semelhantes a essas entidades. Critica-se a área de livre comércio do bloco, “incompleta e salpicada de atos protecionistas diversos”, e ao espírito do bloco naquele momento, identificando que “críticas ao processo não são bem vistas e a opção por alternativas soam como destrutivas do processo”. Por fim, ainda critica o intergovernamentalismo do bloco e a autonomia estatal em matérias de políticas econômicas e fiscais, apontando para a impossibilidade do desenvolvimento de um modelo integracionista nesses termos.

Nota-se que a demanda do setor industrial, de maneira geral, é por um Mercosul cada vez mais liberalizado, intra e extra-bloco. A institucionalidade interpresidencial do bloco também incomoda, sendo a abertura de canais de participação do setor privado nas discussões regionais uma demanda recorrente. Ainda sobre o Mercosul, a ampliação da agenda do bloco é encarada com desconfiança, frequentemente se adotando os termos “politização” ou “ideologização” para caracterizar o movimento. Assim, em oposição à complementariedade econômica enfatizada pelas entidades do Trabalho, o interesse das entidades do Capital para a integração é a liberalização.

Quando se discutem as demandas “de cima” para a integração regional, é necessário que se considere o posicionamento das elites brasileiras em relação à matéria. Se a questão for “integrar ou não integrar”, o posicionamento das elites, historicamente, não é uma resposta empolgante. O cerne da questão que impede que as elites brasileiras abracem a integração de maneira mais incisiva parece ser a indisposição em arcar com os custos da integração regional, uma vez que o Brasil naturalmente tenderia a assumir o papel de *paymaster* do processo, ou seja, de agente financiador da integração (RODRIGUEZ, 2012). Demonstrando ausência de ideias integracionistas de solidariedade e complementariedade, a resistência das elites nacionais ocasiona um efeito cascata onde: bloqueia o aprofundamento da integração na região, impedindo maior institucionalização e mantendo baixo grau de participação de atores não-estatais nas tomadas de decisão, e ocasionando até mesmo distanciamento da opinião pública em relação à matéria (MARIANO, 2007; FUSER, 2017). O próprio chanceler Amorim (2017, p. 232) destaca em entrevista esse desinteresse:

⁵⁸ Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), Informativo de Comércio Exterior AEB nº 108 – Ano XII – Março 2011, disponível em <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/20%20ANOS%20do%20MERCOSUL.pdf>

Sociedade brasileira é um conceito meio vago. Se você for procurar os editoriais dos grandes jornais brasileiros, obviamente ela nunca vai entender nem quererá entender. Se você falar o povo... não sei se o povo todo. [...] Eu acho que o povo brasileiro, falando de modo geral, não necessariamente a elite, gosta de ver o Brasil, como o Chico Buarque resumiu bem, tendo a capacidade de dizer não para os fortes e ao mesmo tempo ser solidário com os que dependem ou são mais fracos que nós. Já as elites não têm interesse.

Na trajetória das propostas de integração regional, as idas e vindas e os distintos projetos que marcaram as tentativas de integração revelam o pouco apego das elites brasileiras em relação à região, seja América do Sul ou América Latina (MALAMUD, RODRIGUEZ, 2013). Para quantificar o nível desse desapego, em pesquisa sobre as percepções da comunidade brasileira de política externa, Souza (2008) permite observar o posicionamento de empresários, diplomatas, acadêmicos e jornalistas brasileiros em relação à agenda de integração. Discutindo os resultados desse levantamento, Fuser (2017, p. 120) comenta:

Apenas 25% dos entrevistados se manifestaram a favor da manutenção do Mercosul como uma união aduaneira (comparados a 43% em pesquisa similar feita em 2001). [...] Resultado mais revelador do pensamento das classes dominantes sobre política externa (com todos os limites de uma sondagem desse tipo) é apresentado pelos autores da pesquisa nos seguintes termos: “Uma maioria robusta (73%) considera condiciona eventuais acordos do Brasil com países sul-americanos à inclusão de disciplinas sobre propriedade intelectual, proteção aos investimentos, liberalização de serviços e compras governamentais” (SOUZA, 2008). Esses tópicos constituem exatamente o núcleo das posições neoliberais relativas à integração regional.

Assim, o distanciamento histórico do interesse das elites brasileiras no que tange uma integração mais profunda é, por si só, característica relevante do interesse do Capital nacional brasileiro em relação à matéria. Como se identificou anteriormente, durante o governo Lula é possível a identificação ainda de setores que se beneficiam dos moldes econômicos de liberalização do comércio e facilitação dos processos de internacionalização.

De qualquer maneira, do que está dado, os *inputs* para formulação da política de integração regional advém (i) do interesse ideológico marxista e sindicalista do PT e que se alia a uma tradição intelectual autonomista para a política externa, e (ii) dos setores econômicos interessados em vantagens comerciais respaldados pela atuação regional do Estado brasileiro, como ilustra o Quadro 7. Mais importante ainda é perceber que os interesses de natureza distintas de Trabalho e Capital, “de cima” e “de baixo”, para a integração regional não são excludentes. Pelo contrário, a própria tradição autonomista da política externa, que considera a integração regional como instrumento para o

desenvolvimento nacional, entende a integração econômica como fortalecimento da autonomia dos países periféricos. O que distingue os dois são os níveis de compreensão dessa cooperação econômica. Enquanto ao Capital basta a liberalização econômica para ampliação do mercado e redução de custos, a tradição autonomista preza por integração profunda, complementariedade de matrizes produtivas e até mesmo ideais de solidariedade e cooperação entre países assimétricos.

Quadro 7: Esquematização de interesses e organizações das classes sociais para a integração regional

	Organizações	Demanda para integração
Trabalho	PT	Inserção externa autônoma; complementariedade econômica e industrial; convergência política
Capital	FIESP, CNI	Liberalização econômica

Fonte: Elaboração do autor.

3.2.3 Instrumentos e estruturas: por onde participar da formulação

Na presente subseção, portanto, analisa-se a estrutura jurídico institucional do Estado por onde seria possível a absorção de demandas da sociedade para a formulação da política integracionista. Como realizado em estudo anterior (GRANATO, BATISTA, 2018a), o objetivo é averiguar se de fato as demandas de setores ligados ao Capital possuem mais canais de captura por parte do Estado do que as demandas do Trabalho.

A partir da Constituição Federal de 1988 a integração regional latino-americana é uma orientação mandatória ao Estado brasileiro. Diz o artigo 4º que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988). Assim, a integração possui para o Brasil um caráter constitucionalmente defendido, assim como o acesso universal à educação e saúde, por exemplo. É também a Constituição de 1988 que delega aos poderes Executivo e Legislativo a formulação da política externa brasileira.

Pelo artigo 21º é competência da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988), ou seja, os órgãos públicos do Estado brasileiro produzem sua política externa. Já no artigo 84º, é de competência privativa ao presidente da República a manutenção das relações do Brasil com Estados estrangeiros e acreditar os representantes diplomáticos da nação. Pelo inciso sétimo do mesmo artigo, os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo presidente devem ser referendados no Congresso Nacional. Assim, em relação ao Poder Legislativo, a Constituição traz em seu artigo 49º que é da competência do Congresso

Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais”, e o mesmo artigo acarreta ainda a função de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo” (BRASIL, 1988). O que emana disso é que o Executivo possui prerrogativa exclusiva para iniciar uma política no âmbito internacional, enquanto ao Legislativo recai um controle *ex-post* da atuação do primeiro poder (SILVA, 2012).

Anastasia e Oliveira (2015) indicam que o arranjo institucional brasileiro para a cooperação internacional é uma combinação explosiva. Particularmente a relação entre, por um lado, o presidente dotado de mecanismos que o dotam de demasiados poderes (Medida Provisória, poder de veto, prioridade legal em matérias orçamentais), e por outro o multipartidarismo e representação proporcional no Legislativo, que descentraliza o poder no Legislativo e enfraquece um posicionamento coeso deste. Isso acarreta em muitos pontos de veto e dificuldades em se organizar uma base majoritária em prol de determinada questão.

Dissecando esses dois poderes, as autoras identificam um aparato invariante do Estado brasileiro para a cooperação internacional, que irá demonstrar que as discussões referentes a política externa não se limitam exclusivamente ao âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), como por algumas décadas se considerou para o Brasil (ANASTASIA, OLIVERIA, 2015). Principal fator explicativo para tanto é a emergência do modelo de diplomacia presidencial, fenômeno rastreado a partir de Fernando Henrique Cardoso e intensificado com Lula. As viagens e participação ativa dos chefes de Estado brasileiro refletem “a crescente inserção do tema das relações internacionais em todo o portfólio ministerial, cada pasta apresentando um departamento/setor/assessoria voltado para o tratamento de assuntos internacionais” (ANASTASIA, OLIVERIA, 2015, p. 34). Para essa coordenação dentro do Executivo, propostas de agenda e acompanhamento das matérias frente aos ministros, a Secretaria-Geral da Presidência da República conta com a Assessoria para Assuntos Internacional, ocupada durante o governo Lula por Marco Aurélio Garcia (intelectual fundador do PT). O MRE, pasta ocupada por Celso Amorim entre 2003-2010, possui papel central na formulação da política externa, enquanto “rede de interações entre agências/atores que se ocupam do tema. Compete ao MRE, entre outros, ‘auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil’ (Decreto no 7.304, de 22 de setembro de 2010, Artigo 1º, parágrafo único)” (ANASTASIA, OLIVERIA, 2015, p. 35).

Já no Legislativo, as autoras destacam a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), que possui versão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Essas comissões contam com recursos institucionais, materiais e pessoais para desenvolver a discussões sobre a política externa brasileira. “Ademais, recebem contribuição direta de quadros do MRE, importantes enlaces que facilitam as interações e a coordenação entre os dois poderes, possibilitando o fluxo de informações, demandas e negociações entre eles” (ANASTASIA, OLIVERIA, 2015, p. 35). Do que possui assegurado em termos institucionais e legais de participação na formulação, o poder Legislativo pode, caso deseje, produzir e acompanhar uma agenda para a política externa.

Ainda em termos previstos pela constituição para formulação e definição de diretrizes da atuação internacional do Estado brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece a necessidade estratégica da elaboração de um Plano quadrienal que indique os objetivos e metas do Estado brasileiro para aquele período, configurando crime de responsabilidade o seu não envio ao Congresso Federal. O calendário dos Planos Plurianuais (PPAs) aponta para continuidade das estratégias dos governos, uma vez que o então presidente deve apresentar o seu PPA após um ano de mandato, o que faz com que o último ano de determinado PPA seja cumprido pelo mandato seguinte. Desde 1996 o PPA constitui principal elemento organizador da ação governamental brasileira, permitindo identificar a racionalidade com que as políticas públicas são concebidas (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009). As diretrizes de Política Externa são também apontadas pelos PPAs e o seu estudo revela a dimensão estratégica com que essas são elaboradas representando papel considerável no plano de desenvolvimento nacional. Mais especificamente, a integração regional é apresentada como eixo fundamental dentro da Política Externa e dos objetivos externos de inserção internacional soberana e voltada ao desenvolvimento nacional. Dessa forma, desenha-se e planeja-se as ações de integração regional com objetivos e metas, discernimento de órgãos envolvidos e, por vezes, com orçamento previsto – tal qual as demais políticas públicas presentes no Plano.

No PPA apresentado em 2004, o primeiro elaborado pelo governo Lula, se nota que a política de integração regional com a América do Sul serviria como trampolim aos objetivos sistêmicos do Brasil. Em um dos objetivos para a política externa, intitulado “Promover os valores e os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional”, o PPA aponta as seguintes diretrizes:

1. Intensificação das relações e da cooperação com os principais parceiros do Brasil no mundo, valorizando mecanismos de concertação política, *priorizando* o relacionamento com os países da América do Sul e demais países em desenvolvimento;

[...]

5. Fortalecimento das relações com os países do Mercosul, valorizando a integração social e cultural. (MPOG, 2004)

Já no PPA de 2008, a integração regional torna-se um dos 10 objetivos gerais do Estado brasileiro, “Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana”. São apresentados 28 programas voltados a perseguir este objetivo, o que corresponde a 9,2% dos objetivos totais do PPA. Nesse sentido, entende que “uma América do Sul integrada é fundamental para a inserção de todos os seus países na arena global” (MPOG, 2008), cita a Unasul e o Mercosul como prioridades da integração regional e ainda destaca medidas de infraestrutura voltadas a complementação das malhas rodoviárias sul-americanas que foram implementadas nos últimos anos, destacando os serviços de engenharia de empresas brasileiras e o financiamento do BNDES para esse fim. Além de “priorizar” o relacionamento com os países da América do Sul no PPA de 2004, o PPA de 2008 coloca a integração da região como fundamental para a inserção brasileira na arena global.

Os PPAs apontam a direção e alguns caminhos para perseguição do norte integracionista apontado. O que emana das considerações desses planos é que foram elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo, não existindo maiores discordâncias entre os poderes nas matérias definidas como prioritárias para o período. Para Cardoso-Carvalho (2018, p.88), o Executivo durante o período não foi centralizador na formulação da política integracionista, mas ocupou “papel de primazia da iniciativa de acordos diplomáticos na integração”. A coordenação, coesão e autonomia das instâncias internas ao Executivo justificam essa primazia. O autor aponta ainda que Lula é responsável por ampliar a nutrir harmonioso diálogo com os demais ministérios no que tange a cooperação regional. Em especial, a sintonia entre o presidente Lula, o chanceler Celso Amorim, o assessor de assuntos internacionais da presidência da república Marco Aurélio Garcia e o ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Samuel Pinheiro Guimarães, em prol de uma concepção autonomista da integração sul-americana permitem a identificação, dentro do Executivo, de interesses aqui considerados mais próximos do Trabalho. Como sustentam Granato e Batista (2018a, p. 51), “a designação das personalidades mencionadas, por sua grande afinidade

político-ideológica com o Presidente Lula, abriu um importante espaço de influência da vertente do PT no processo de formulação da política para o Mercosul”⁵⁹.

Em especial, Marco Aurélio Garcia, principal responsável pela transposição de ideais críticos do período da fundação do PT à matéria de política externa, era considerado um “enviado especial e pessoal do Presidente Lula, um alter ego do presidente Lula nas relações internacionais”, nas palavras de Celso Amorim (2017, s/ p.). Se Lula por si só já era considerado pelo chanceler um estadista com “vocação para o diálogo” e “capacidade de persuasão” (AMORIM, 2013, p. 39), a figura de Garcia foi fundamental não são na defesa de ideologia enraizadas no PT, mas também na coordena o e atua o coesa do Executivo na matéria de política externa. Relata Amorim (2017, s/ p.):

E isso era muito importante para convencer certas pessoas de que não havia uma divisão entre o Itamaraty, como uma institui o de Estado, e a Presidência, como se fosse uma coisa separada, partidária. Foi muito importante e devo dizer que trabalhamos sempre com total harmonia. O Marco Aurélio compreendia completamente qual era a fun o dele e o que era uma a o de Estado, desenvolvida pelo Itamaraty e por mim, como ministro. [...] Então, eu acho que se estabeleceu naturalmente algo que não era nem uma divisão de tarefas, era uma coisa muito harmoniosa. Nós trabalhávamos juntos. Quando viaj vamos, por exemplo, com o presidente Lula, na hora de fazer uma revisão de discurso, faz mos juntos. Não havia uma divisão pré-estabelecida. Ele era o assessor pessoal do presidente, o representante pessoal do presidente, e eu era o negociador - não apenas comercial, mas também nas rela o de Estado -, que   a fun o normal da diplomacia. Porém,  s vezes era necessário falar com outros partidos, convencer outros setores da sociedade civil e, nisso, o Marco Aurélio tinha primazia, evidente.

Já em rela o a Samuel Pinheiro Guimarães, merece destaque o “Plano Brasil 2022”, onde a Secretaria de Assuntos Estratégicos define prioridades ao desenvolvimento nacional. Dentre essas, existe um capítulo destinado   integra o sul-americana enquanto um destino inevitável   região. Defende o aprofundamento, expansão e consolida o da integra o, com a recupera o do ideário autonomista de Jaguaribe (CARDOSO-CARVALHO, 2018). Além disso, Guimarães, diplomata de carreira, possuía carreira atuante na coopera o econômica, apontado por Amorim (2013) como um dos responsáveis pelos entendimentos entre Brasil e Argentina durante o governo Sarney, que foram os precursores do Mercosul.

Por fim, o ministro Celso Amorim apresenta-se, também, como uma figura central do período de estudo. O chanceler brasileiro que mais tempo exerceu a fun o na história

⁵⁹ Tradua o livre do autor.

brasileira e figura de confiança do presidente Lula, Amorim foi central para as alterações em matéria de política externa assistidas no período 2003-2010. Hill (2003) apud Cardoso-Carvalho (2018) aponta que uma relação em pé de igualdade entre presidente e chanceler, como se identifica na relação Amorim-Lula, é fundamental para uma política externa coesa. É de Amorim o lema de uma política externa “ativa e altiva”, o que permitiu que o Brasil configurasse destacado papel enquanto potência emergente de economia em expansão e projeção internacional reconhecida pelas grandes potências (VISENTINI, 2013). Amorim pode ser considerado ainda peça-chave no retorno do papel estratégico que o Itamaraty possuía na formulação e execução da PE (VISENTINI, 2013). Sabe-se que nas décadas de 1980 e 1990 o crescente papel do Ministério da Fazenda nas negociações financeiras internacionais e a distribuição de competência institucionais de formulação de política externa entre Executivo e Legislativo fazem com que o Itamaraty perca a autonomia que possuía no direcionamento da atuação internacional do Estado brasileiro (PINHEIRO, MILANI, 2013) – até ali, era frequentemente caracterizado como órgão elitista (CARDOSO-CARVALHO, 2018). Durante o governo Lula e a chancelaria de Amorim, o Itamaraty torna a ser central para a execução da PE, deixando de ocupar, contudo, o monopólio da matéria (PINHEIRO, MILANI, 2013). Nas palavras do próprio chanceler:

Uma vez o Marco Aurélio Garcia, sobre o Irã, falou uma coisa muito elogiosa, que a força política veio do Lula, mas a ourivesaria foi do Itamaraty, do Amorim. O Itamaraty tem gente de primeira categoria, uma ótima equipe, mas que precisa ter liderança, chefia e tem que ter um objetivo definido, claro que muitos dos objetivos foram sendo definidos na medida em que os fatos ocorriam (AMORIM, 2017, p. 234).

Se é assegurado pela Constituição que o papel do Legislativo na matéria de política externa é de avaliar a atuação do Executivo, e se percebe que os nortes da política integracionista foram definidos, em grande parte, pelo círculo próximo do presidente, deve-se atentar para o papel exercido pelo Legislativo na formulação dessa política. O Legislativo, dentro do desenho institucional do Estado brasileiro, possui função de representação das diversidades da sociedade, configurando-se em *locus* onde são processados os conflitos desta. Olhar para o Legislativo, portanto, seria enxergar as distintas vozes que emanam da sociedade. Um contrapeso interessante, nota-se, a uma imposição de orientação que poderia vir do Executivo. Como já se discutiu, o Legislativo possui potencial atuação enquanto mecanismo de *checks and balances*, através das CREDN, contando com atribuições suficientes para participar das discussões referentes

a sua formulação e propor novas pautas para discussão (ANASTASIA, OLIVEIRA, 2013; GRANATO, BATISTA, 2018a).

Em termos gerais, o que se nota durante o período analisado (2003-2010) é, ao mesmo tempo, maior assertividade do Legislativo em termos de participação nas discussões de política externa (ANASTASIA, ALMEIDA, MENDONÇA, 2012) e atuação coordenada entre o que o Executivo propunha e o que era proposto e acatado pelo Legislativo. Em grande parte, isso se deve à ampla coalizão partidária observado ao longo do governo Lula, o que o permitiu possuir maioria no Congresso e maior facilidade na tramitação de projetos (GRANATO, BATISTA, 2018a). Contudo, para identificar que tipo de relação sustentou a ratificação do Legislativo das orientações do Executivo, Granato e Batista (2018a) levantaram os deputados que permaneceram ao menos um ano na CREDN da Câmara dos Deputados durante o governo Lula. A partir disso, verificou-se os financiamentos privados de campanha desses deputados, buscando identificar se esses possuíam laços com os setores econômicos previamente identificados enquanto interessados na integração regional. Assim, construiu-se o Quadro 8. A análise do quadro permite a identificação de que, dentro da CREDN da Câmara dos Deputados, o número de deputados com possível representação dos interesses do Capital foi bastante superior ao número de deputados não financiados por setores econômicos interessados na integração. Em dissertação de mestrado sobre a atuação da CREDN da Câmara dos Deputados durante o período, Silva (2012) analisa a tramitação de mensagens presidenciais à Comissão e identifica que os conflitos entre governo e oposição foram reduzidos nesse âmbito, assim como os momentos de interferência do Executivo no trabalho legislativo ou bloqueio do Legislativo das políticas propostas pelo Executivo.

Quadro 8: Disposição dos Deputados na CREDN da Câmara dos Deputados (2003-2010) – interesses de classes e do capital⁶⁰

⁶⁰ Foram considerados apenas deputados que passaram o mínimo de um ano como membro, titular ou suplente, da CREDN. Os dois períodos de governo foram tratados de maneira separada e independente, se considerando para cada período a eleição que elegeu os deputados. Os dois períodos foram unificados na tabela.

Tempo de permanência na CREDN por governo	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	Total	Total por interesse de classe
Quantos representavam os interesses das bases sociais da coalizão? ⁶¹	11 dep.	4 dep.	3 dep.	3 dep.	21 dep.	21 dep. (Trabalho)
Quantos representavam os interesses dos setores do agronegócio e mineração? (grande comércio internacional brasileiro) ⁶²	10 dep.	2 dep.	-	1 dep.	13 dep.	66 dep. (Capital)
Quantos representavam os interesses do setor industrial? ⁶³	4 dep.	6 dep.	1 dep.	2 dep.	13 dep.	
Quantos representavam os interesses gerais do capital com o comércio internacional (agronegócio, mineração e indústria)? ⁶⁴	18 dep.	12 dep.	4 dep.	6 dep.	40 dep.	
Inconclusivos ⁶⁵	15 dep.	4 dep.	3 dep.	4 dep.	26 dep.	26 dep. inconclusivos

Fonte: Retirado e adaptado de Granato e Batista (2018a)

Assim, para o caso brasileiro durante o período, evidencia-se bom relacionamento entre Executivo e Legislativo, o que acarreta, por razões de arranjo institucional, preponderância do papel do poder Executivo na formulação da política integracionista. Malamud (2010) aponta estreita relação entre um presidente dotado de amplos poderes em relação ao legislativo e os processos de integração regional com caráter interpresidencialistas, com baixo grau de institucionalidade e dependentes da orientação e interesses particulares do governo do país-membro. Essa é, como já se discutiu no presente trabalho, a regra e não a exceção da integração regional sul-americana. Para o governo Lula, não foi diferente.

Pinheiro e Milani (2013) indicam que essa concentração de poder formulador nas mãos do Executivo, e de alguma forma considerando também o aval do Legislativo a essa formulação, não condiz com a realidade empírica da pluralidade de atores interessados na matéria. Para os autores, falta arranjo político e jurídico que assegure caminho

⁶¹ Deputados de partidos de esquerda/da coalizão governista que não apresentaram financiamento de campanha por nenhum dos setores econômicos aqui considerados

⁶² Deputados que tiveram suas campanhas financiadas, em quantias consideráveis, por empresas de agronegócio e/ou ou capital financeiro.

⁶³ Deputados que tiveram suas campanhas financiadas, em quantias consideráveis, por empresas da burguesia industrial ligadas a setores que mais exportam para o Mercosul.

⁶⁴ Deputados que tiveram suas campanhas financiadas, em quantias consideráveis, tanto por empresas do agronegócio, como por empresas da burguesia industrial.

⁶⁵ Deputados que não foram financiados por nenhuma empresa dos setores aqui buscados e nem se encontravam filiados a um partido que defendesse uma integração “social”.

institucional mais democrático para a formulação da política externa. Como se discutiu nessa seção, contudo, a opinião pública brasileira não apresenta grande interesse na agenda de integração regional, ao mesmo tempo que as elites nacionais não abraçam a ideia de uma integração profunda com a região. Portanto, existe um problema que se retroalimenta no que tange a participação da sociedade na formulação da política integracionista, e que pode ser apresentado da seguinte maneira: não há meios institucionais para participação democrática na formulação da política externa porque não há interesse amplo da sociedade *ou* não há interesse da sociedade pois a matéria é tratada de maneira *top-down*? A resposta para essa questão foge ao escopo do presente trabalho, mas emerge enquanto um problema advindo da discussão aqui proposta.

Os espaços institucionais disponíveis para absorção direta das demandas de entidades aqui identificadas como representantes do Capital e Trabalho para a matéria de integração regional são reduzidos, e ainda que os interesses identificados enquanto do Trabalho para a matéria se encontrem em posição privilegiada enraizados no Executivo do período, o Capital não estava à margem. A maneira com que o Estado distribuiu os recursos de acesso ao poder de formulação da política integracionista durante o período, por um lado, apresentou um benefício raro a pautas e demandas identificadas com as camadas dominadas, dada a presença de representantes dessas no bloco no poder do período; por outro, os setores econômicos que se beneficiam da integração regional (burguesia industrial) não diminuíram seu acesso privilegiado aos círculos de poder do Estado, seja em vias indiretas, como o Quadro 8 demonstra a super-representação de possíveis defensores dos interesses econômicos de setores que se beneficiam com a integração, seja através de documentos e posicionamentos da FIESP e da boa relação que o organismo possuía com o governo durante o período, com portas abertas a negociações e influência direta.

Pode-se aqui, portanto, recapitular e discutir o referencial teórico que mobilizou e subsidiou a formulação da hipótese desse trabalho, que diz respeito à distribuição assimétrica, por parte do Estado, dos recursos de acesso ao poder, favorecendo assim os interesses capitalistas na formulação de políticas estatais. Assim sendo, reflete-se: quais os espaços que a configuração da estrutura jurídico-política brasileira permite para absorção das demandas das classes dominadas? Não se observa um canal direto para colhimento desses interesses. Pode-se argumentar da representação política no Legislativo, mas o Quadro 8 sugere que os interesse das classes dominantes estariam super-representados na entidade legislativa que versa sobre a matéria em questão. Através

da eleição do PT para o Executivo, por outro lado, se canalizam diversos anseios de mudança por parte da sociedade brasileira. Sendo o partido social-democrata aqui considerado como representante subjetivo dos interesses “de baixo” para a matéria, poderia se argumentar também que esse interesse por um ideal autonomista da integração regional advém da população. Contudo, o distanciamento da opinião pública no que se refere à relação do Brasil com a região não permite relacionar a eleição de Lula com um anseio das classes dominadas por uma integração regional autonomista. Quando se ausenta de possuir uma opinião formada para a matéria, as classes dominadas permitem que os grandes interesses de cima tenham caminho livre para influenciar a política tomada. É bem verdade que as elites como um todo possuem sentimentos ambivalentes, pouco claros e incertos para a integração, mas a burguesia industrial, especialmente interessada no comércio com o Mercosul, utilizou de seus meios para influenciar a política tomada, seja pressão pública através de posicionamentos, seja pelo financiamento de campanhas de deputados que compuseram a CREDN. Os interesses do Capital encontraram maior respaldo, portanto, na estrutura do Estado para formulação da política de integração regional para o Mercosul durante o período sob estudo, em termos institucionais-legais. Na análise das políticas que foram de fato implementadas no Mercosul durante o período, poder-se-á analisar os ganhos dessa classe e os limites aos objetivos dos anseios autonomistas.

O objetivo da sessão seguinte, portanto, uma vez identificados os interesses de Capital e Trabalho, os grupos que representam esses interesses e os espaços institucionais permissivos à absorção dessas demandas, é avaliar quem sai dessa equação satisfeito.

3.3 A integração regional proposta

A política externa brasileira, desde o período de industrialização na era Vargas, é trabalhada pelo corpo diplomático com o norte de “política externa para o desenvolvimento” (VISENTINI, 2013). O destaque dos anos 2000, que permite caracterizar a política externa de maneira tão energizada (vale a lembrança de que o ministro Celso Amorim frequentemente se refere à mesma como “altiva e ativa”), é a atuação brasileira em distintos eixos do sistema internacional: vertical, com as grandes potências e o relacionamento Norte-Sul; horizontal, com os países emergentes no relacionamento Sul-Sul; e vertical, com países do Terceiro Mundo e países socialistas (VISENTINI, 2013).

Se em grande parte o Itamaraty e seu corpo diplomático são uma continuidade do Estado brasileiro, o fator que se altera entre um governo e outro é justamente a liderança. Lima e Hirst (2006) apontam que a PE brasileira é passível de alterações significativas à mudança de governo, e o governo Lula é exemplo disso, com a inclusão de uma agenda social à pasta e a própria adoção da estratégia de diversificação de parcerias comentada acima. A mudança de presidência no Brasil altera significativamente a política externa, principalmente se considera-se o demasiado peso que os presidentes latinos possuem nas formulações das PE de seus respectivos países (MALAMUD, 2005).

Nesse sentido, Vigevani e Cepaluni (2007) apontam que FHC e Lula aplicam políticas externas de tradições distintas. Atores, preferências, crenças e objetivos que moldam e formulam a atuação internacional do Brasil mudam de um governo para outro. Mantém-se o norte dessa política servir ao desenvolvimento econômico do país preservando autonomia política, mas através de outros caminhos. Basicamente, os autores distinguem os governos da seguinte maneira: o de FHC perseguiu a *autonomia pela participação*, acreditando que o papel de liderança do Brasil estaria limitado à região e essa só viria como consequência de uma proeminência econômica alcançada através da adesão aos regimes internacionais; o governo Lula, por sua vez, perseguiu a *autonomia pela diversificação*, que como já foi comentada, visava diversificar suas parcerias e exercer um papel mais ativo na busca pela liderança regional. Em outras palavras, enquanto durante o final dos anos 1990 o Brasil esperava ser convidado para as festas das grandes potências, quando essas se lembravam de o convidar, o Brasil do século XXI iria se juntar com países do Sul global para tocarem suas próprias músicas.

Assim, unindo a compreensão que o PT carrega consigo desde sua fundação de que a América do Sul seria destino inescapável ao Brasil (concepção compartilhada por Marco Aurélio Garcia, Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães) à brecha estrutural permitida, a região passa a ser a prioridade da política externa do governo Lula. Desde o início da década de 1990 a América do Sul já atraía especial interesse da política externa do país, com destaque para a aproximação entre Brasil e Argentina e a criação do Mercosul, no âmbito econômico, e a primeira cúpula de chefes de Estado sul-americanos, em 2000 (primeira vez que todos os presidentes da região participam de um mesmo evento), convocada por Fernando Henrique Cardoso, no âmbito político. Contudo, a diferença desse momento era o interesse em realizar efetivos esforços de construção de

um espaço sul-americano, de maneira que esse “passava a ser o caminho necessário para a integração econômica latino-americana” (AMORIM, 2013, p. 126). A delimitação, portanto, da América do Sul como espaço prioritário era uma escolha estratégica de definição de objetivos possíveis de serem alcançados naquela janela temporal disponível.

A literatura especializada frequentemente identifica que o Brasil se utilizou do regional enquanto “trampolim” para inserção internacional (FUCCILLE e REZENDE, 2013; NEL, 2010; REVELEZ, 2010; MALAMUD, RODRIGUEZ, 2013; WEYLAND, 2016). Essa leitura está associada a uma visão realista das relações internacionais, onde se consideraria que o Brasil não possuiria condições ou aprovação das grandes potências para influenciar a economia e a política mundial, por isso, possuiria o foco na região de maneira a liderá-la e representá-la nos fóruns internacionais (REVELEZ, 2010).

É na tradição teórica de observar as demandas internas para formulação da política externa que este trabalho se insere. Em especial, nas alterações no bloco no poder que permitem uma modificação da orientação de uma política estatal. Assim, a tese de Berringer (2014) demonstra que a ascensão de frações de classe da burguesia interna que ascendem com o governo Lula reorienta a ação internacional do Brasil. O bloco no poder durante o período, desenvolvimentista em sua maioria, segundo a autora, possuía interesse no aumento do poder de barganha nas negociações econômicas internacionais e acesso a mercados para exportação de produtos e empresas. Assim, se justificariam as relações Sul-Sul com potências emergentes, ao mesmo tempo que ampliação da presença brasileira na África. A fome chinesa pelas commodities brasileiras, em especial, foi muito bem recebida pelos setores agroexportadores. Da mesma forma, a integração regional é identificada como melhor instrumento para fortalecer política e economicamente a presença brasileira no sistema internacional. Como se discutiu na seção anterior, particularmente para burguesia industrial, em relação ao Mercosul. O objetivo estratégico de maior autonomia no cenário internacional permitiu que o Brasil tomasse atitudes “cujo resultado direto foi o atendimento de interesses econômicos da grande burguesia interna” (BERRINGER, 2014, p. 163). Da mesma maneira, reforçando o argumento, aponta que a não existência de uma postura radical, contestatória e anti-imperialista brasileira, como se observou na Venezuela e Bolívia, se justifica ao entendermos que a política externa do período atendia aos interesses de distintas frações da burguesia interna, algumas dessas

com relações volumosas com EUA e Europa (BERRINGER, 2014). Para Boito Jr. (2007, p. 68),

A política externa [do governo Lula] é, ao mesmo tempo, dependente (frente ao imperialismo) e conquistadora (frente às pequenas e médias economias da periferia). De um lado, reafirma-se a posição subalterna do capitalismo brasileiro na divisão internacional do trabalho com a política de especialização regressiva no comércio exterior mas, de outro lado, o governo quer ocupar de fato o lugar que cabe ao capitalismo brasileiro nos mercados agrícola, de recursos naturais e produtos industriais de baixa tecnologia, mesmo que para tanto o capitalismo brasileiro deva expandir-se às custas das demais burguesias latino-americanas e mesmo que gere tensões comerciais localizadas com alguns países dominantes.

Discutir se a posição brasileira para a América do Sul possui nuances sub-imperialistas permite avaliar se a integração era autonomista, como projetam as bases intelectuais petistas voltadas a um interesse “de baixo”, ou predatória. Para Nery (2015, p. 224), os fóruns sul-americanos criados durante o período com destacada participação e liderança brasileira estiveram “nas antípodas da categoria de subimperialismo”, se referindo à Unasul e à Celac. É essa também a impressão de Marco Aurélio Garcia (2013, p. 61/62):

O Brasil não aspira a “liderança” do continente como, no passado, pediam lideranças de países desenvolvidos. (Basta lembrar que na administração estadunidense de Richard Nixon foi dito que a América Latina iria para onde fosse o Brasil.) O Brasil não aceita essa tentativa de “terceirização de responsabilidades” e quer construir um movimento de solidariedade continental que instaure um novo tipo de relacionamento no qual não exista espaço para qualquer tentação de um “imperialismo brasileiro [...] A ação externa do Brasil teve e tem um caráter abrangente, mas sempre levando em conta que nossa presença internacional no conturbado mundo atual ganhara mais consistência e eficácia quando associada as posições de toda a América do Sul.

Como as palavras de Garcia demonstram, se considerou também na formulação dessa política regional certo caráter de solidariedade e união estratégica dos países da região. Uma vez mais as linhas gerais da integração regional proposta pelo governo Lula aparenta aliar a integração econômica, interessante às frações da burguesia interna que se beneficiam de maior cooperação regional brasileira, e a integração política, mais próxima ao ideário autonomista defendido pelas bases intelectuais petistas. Mesmo que Fuser (2017, p. 115) enfatize que “toda a trajetória da busca de integração pós-2000 [...] é marcada pelo esforço de contornar e/ou compensar a rejeição da burguesia à modalidade de integração que os governos progressistas tentavam avançar”, o que se observa é não o contorno ou compensação, mas a coordenação dos interesses da burguesia com os condizentes com as bases sociais. A integração regional política e econômica eram duas

faces de um mesmo projeto, como se percebe também nas palavras de Celso Amorim: “Tínhamos clareza, no governo brasileiro, de que o fundamento econômico é indispensável para a solidez da construção política” (AMORIM, 2013, p. 126).

Para averiguar se de fato há a conciliação dessas duas demandas, “de cima” e “de baixo”, parte-se para a análise do Mercosul e da reformulação que lhe foi proposta.

3.3.1. Antecedentes históricos do Mercosul

Os antecedentes históricos da criação do Mercosul podem ser rastreados ao fim dos ciclos autoritários no Brasil e na Argentina, o que permite aos dois países se aproximarem e buscarem a cooperação ao invés de escalarem suas diferenças e desconfianças, como faziam até ali (GRANATO, 2015). Paulo Visentini (2013) irá considerar essa aproximação como uma aliança estratégica de aspecto político, que se materializa pela primeira vez na assinatura do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação para Usos da Energia Nuclear, em 1980, e se fortalece na inauguração da Usina de Itaipu dois anos mais tarde. Com a redemocratização dos dois países, na segunda metade da década de oitenta, e o contexto de crises econômicas exacerbadas nos dois países, com inflação disparada e dívida externa no teto, ambos os países possuíam desafios semelhantes: “encontrar uma nova estratégia de desenvolvimento que abarcasse [...] a modernização industrial, investimentos, mecanismos anti-inflacionários e efetiva negociação da dívida externa” (GRANATO, 2015, p. 75).

Assim, se ensaiaram já na década de 1980 os primeiros acordos de cooperação e integração econômica entre os países, respaldados pelas burguesias industriais desses países, almejando a construção de um mercado comum baseado em protocolos setoriais da indústria para uma integração gradual e simétrica (GRANATO, 2018b). Nesse momento, de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina, o interesse econômico na união pode ser considerada o motor do diálogo, mas não da maneira responsiva e determinante de uma globalização neoliberal. Até aqui, a parceria entre os países era considerada estratégica para superação de obstáculos comuns à periferia do capitalismo.

Contudo, a virada para a década de 1990 apresenta novas nuances ao Estado brasileiro. A eleição de Fernando Collor (1990-1992) introduz a agenda neoliberal às contas públicas brasileiras, o que alterará a orientação da parceria bilateral com a Argentina. A prioridade da pauta comercial bilateral é definida pelos dois países quando estes assinam a Ata de Buenos Aires, que cria o Grupo Mercado Comum. Naquele mesmo

ano, na primeira reunião desse grupo, o Paraguai e o Uruguai já se fizeram presentes e discutiu-se a formação de um bloco multilateral com os quatro países (BARNABÉ, 2012a). É importante destacar que ao mesmo tempo EUA e México iniciavam as negociações bilaterais para o acordo comercial que viriam a formar o NAFTA e o regionalismo europeu, que contava com doze países envolvidos em 1990, já discutia união monetária e união política do bloco, assumindo em 1993 o título de União Europeia. Portanto, o momento do globo era de regionalismos.

Entre 1991 e 1994 o Mercosul tal como conhecemos é constituído através do Tratado de Assunção (1991), o Protocolo de Las Leñas (1992) e o Protocolo de Ouro Preto (1994). Aqui torna-se claro que as pretensões do bloco são comerciais, já que se definem o caráter de mercado comum a ser perseguida pelos membros, com direito a tarifa externa comum. Por mais que o objetivo de liberalização comercial e de uma relação especial de trocas com os EUA estivesse presente, não se pode ignorar os aspectos políticos que o Mercosul carrega ainda na década de 1990, uma vez dotado de “mecanismos para afiançar a democracia, a estabilidade política e a paz, bem como tentar estabelecer um padrão de relacionamento com os EUA alicerçado na confiança e no fomento do interesse comum” (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 199).

Um aspecto que frequentemente passa despercebido quando se discute a formação do bloco é o papel relevante exercido pelas burocracias estatais dos países envolvidos. Mesmo que o contexto estivesse marcado pelo discurso de redução dos setores públicos, o movimento das burocracias de Brasil e Argentina nesse momento são decisivos e ilustram o que Oszlak (2003) comenta sobre a integração regional necessitar de capacidade burocrática por parte dos países envolvidos. Segundo as palavras do próprio Celso Amorim (2009, p. 7), que foi também ministro das relações exteriores de Itamar Franco (entre 1993-1994),

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

Katz (2006) apud Fuser (2017) aponta que além dos auspícios de funcionários públicos, também tiveram papel relevante no desenvolvimento do processo empresas multinacionais e capitalistas sul-americanos, revelando quem possui interesses em uma integração a esses moldes.

Além disso, em balanço de 20 anos do funcionamento do bloco, Barnabé (2012a) apontará como os principais pilares de sustentação do Mercosul: (i) os valores democrático como exigência primeira para os avanços integracionistas; (ii) o consenso como procedimento na tomada de decisões; (iii) a intergovernamentalidade como forma institucional do bloco; (iv) o gradualismo no processo de implantação de prazos, objetivos, procedimentos e condições previamente estabelecidos para condução do processo; (v) reciprocidade e isonomia nos compromissos assumidos pelos países-membros; e (vi) flexibilidade que se mostra evidente quando há a preocupação em garantir as soberanias nacionais e se recusa a supranacionalidade enquanto forma institucional.

Dessa maneira, o que se nota no papel voluntarista exercido pelas burocracias estatais, pelos discursos valorativos da parceria estratégica e das práticas negociadas, gradualistas e baseadas no regime democrático e deliberativo observadas na constituição e funcionamento do bloco, o Mercosul possui raízes no cálculo estratégico e racional observado na aproximação bilateral entre Argentina e Brasil no final dos anos 1980. Com os pilares do bloco fincados em bases estratégicas, os governos desses países durante a década de 1990 dão forma ao Mercosul sob a égide neoliberal, definindo quais seriam suas prioridades e institucionalidade. Dessa maneira, é uma forma de fortalecimento regional ainda que dentro das regras do jogo naquele momento, advindas do centro do sistema internacional (neoliberalismo).

Portanto, pode se falar em um interesse endógeno pela integração regional presente na formulação do Mercosul, ainda que adaptados aos *zeitgest* neoliberal daquela conjuntura. O Mercosul não foi somente consequência regional de uma globalização liberalizante que atendia meramente aos interesses hegemônicos dos EUA, mas uma maneira encontrada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai de participarem do fenômeno denominado por Ianni (1996) de globalismo, cooperando em aspectos comerciais e produtivos mesmo estando na periferia do globo em um contexto neoliberal.

3.3.2 O Mercosul “reformulado”

Sabe-se que a ampliação da integração proposta pelo Mercosul para além do aspecto mercantil que o caracteriza ao longo dos anos 1990 é um dos projetos de política integracionista compreendido pelas bases sociais do PT. Já no ano de 2003, uma série de reuniões já apontavam para a ampliação da agenda do bloco. Destacam-se, respectivamente, as de junho e dezembro daquele ano, em Assunção e Montevidéu, onde

se propôs e se acatou “mecanismos para o fortalecimento e revitalização do Mercosul” (GRANATO, 2015, p. 151). O plano de trabalho do bloco para o período 2004-2006 apresentou as novas nuances e pautas. Além da frente comercial, que não é abandonada, tem-se o incremento de três frentes. (i) Na social, se previa ampliação da participação da sociedade civil nas formulações do bloco: a cooperação de pesquisa social onde se articulassem centros de investigação dos quatro países membros para discussão de problemas sociais comuns e compartilhamento de maneiras exitosas de combatê-los; a circulação de mão de obra e promoção dos direitos dos trabalhadores, o que incluía acordos sobre residência e migração de estrangeiros intra-bloco; além de cooperação prevista nas áreas de educação e direitos humanos. (ii) Na área institucional, previa-se a criação do Parlamento do Mercosul e outros organismos pontuais que incluíssem no organograma do bloco a cooperação, como o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, Centro de Promoção do Estado de Direito, fortalecimento da participação do setor privado na tomada de decisões do bloco e a transformação da Secretaria do Mercosul em um secretaria técnica para que se estabeleça “um procedimento para vigência imediata da normativa do Mercosul que não requeira aprovação parlamentar, levando em conta as especificidades de algumas matérias como as tarifárias” (CMC, 2003). Por fim, no ponto intitulado (iii) “Nova agenda da integração”, o documento apresentava duas dimensões: (a) Programa de cooperação técnica e de Ciência e Tecnologia, que possuía linhas gerais para que essa cooperação fosse implementada intra e extrabloco, e (b) Integração Física e Energética, que considera o marco da Iniciativa para a Integração Infraestrutural Regional Sul-americana (IIRSA)⁶⁶ para incrementação da agenda prioritária de desenvolvimento infraestrutural dos países-membros, prevendo ainda a criação de um fundo especial do Mercosul para a matéria. Assim, discutem-se na sequência algumas políticas implementadas que visaram cumprir esse objetivo⁶⁷ e que

⁶⁶ A IIRSA foi criada em 2000 durante a I Cúpula de Chefes de Estado Sul-Americanos, com o propósito de impulsionar a integração pela modernização e construção de uma infraestrutura física do espaço regional sul-americano. Com a criação da Unasul, em 2008, instituiu-se também o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), onde a IIRSA foi incorporada, junto com seu conselho técnico, unificando os esforços de integração infraestrutural.

⁶⁷ Cabe nota de que a ampliação dos objetivos do bloco veio acompanhada de algumas medidas que visavam reforma institucional, discutidas no Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI), criado em 2005 (GRANATO, 2015). Dentre as medidas adotadas, pode-se elencar a reformulação organizacional e funcional da Secretaria do Mercosul; a criação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul; o Protocolo de Olivos para resolução de controvérsias judiciais regionais; o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e o Cargo de Alto Representante Geral do Mercosul, que trataria das demandas de aprofundamento do bloco. Assim como Leonardo Granato (2015) aponta, essas reformas institucionais visavam o

tiverem liderança ou respaldo do Brasil. De antemão, o que se nota é que a reformulação dos objetivos e ampliação do escopo do Mercosul para além da pauta comercialista-liberalizante já se trata de uma novidade do período, em grande parte respaldada nas concepções autonomistas e desenvolvimentistas que o governo petista possui para a matéria.

A primeira das políticas consideradas é a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), estabelecido em 2004 e implementado em 2007, “destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas” (CMC, 2004), orientado, assim, para redução das assimetrias entre os países membros. Dos US\$ 100 milhões que alimentam anualmente o fundo, 70% são de responsabilidade do Brasil, 27% da Argentina, 2% ao Uruguai e 1% ao Paraguai. Por outro lado, a distribuição dos financiamentos é inversa, de tal modo que o Paraguai recebe 48%; o Uruguai, 32%; a Argentina, 10%; e o Brasil, 10%. Iniciado em 2007, até 2010 o Fundo aprovou 34 projetos, num valor total que ultrapassa os US\$ 763 milhões, onde 17 desses foram voltados ao Paraguai, país mais pobre do bloco, 9 ao Uruguai, 4 à Argentina e 4 ao Brasil. O Anexo I apresenta esses projetos, divididos em três eixos: (i) combate às desigualdades sociais; (ii) estradas, ferrovias e energia; e (iii) competitividade e especialização.

Apesar de revelar um aspecto de engajamento do Brasil para a integração regional, arcando com os custos de ser o maior financiador do fundo, a cifra total do Focem é considerada baixa. Para Samuel Pinheiro Guimarães (2012, p. 95), “com cem milhões de dólares [verba anual do fundo] constrói-se apenas uma estrada de cem quilômetros, mais nada. É claramente insuficiente. É preciso aumentar essa cifra”. Não cabe aqui, contudo, concluir que o resultado insuficiente do FOCEM seja responsabilidade exclusiva do Brasil. A política integracionista, sabe-se, possui a particularidade de ser formulada no âmbito doméstico e aplicada no âmbito externo após concerto entre os demais países envolvidos na cooperação. Ou seja, por mais que absorva demandas internas e resulte em consequências distributivas também internas, partes importantes do ciclo dessa política, a convergência de expectativas entre os países-membros e a implementação, são realizadas em âmbito outro que não onde foi originalmente formulada. Portanto, pelo foco

fortalecimento do organismo regional em detrimento do poder decisório dos Estados-membros, aspecto inspirado no modelo europeu de integração. Contudo, o que se observou na prática foi a permanência do caráter interpresidencialista do bloco, onde os mecanismos institucionais não conseguiram alçar autonomia.

e viés do trabalho aqui adotados, não cabe avaliar resultados das políticas implementadas e apontar as responsabilidades do Brasil, mas sim, verificar que entidades e frações de classe estavam sendo consideradas nas políticas que foram propostas.

A partir da análise dos projetos aprovados e financiados pelo FOCEM durante o período, apresentados no Anexo I, nota-se que o organismo voltado à redução das assimetrias entre as economias dos países-membros do Mercosul se aliou tanto a um anseio por maior complementariedade econômica intra-bloco, desenvolvendo infraestrutura regional e incentivo à competitividade, como pode se desenhar como instrumento de combate às desigualdades sociais nos países mais necessitados. Dessa maneira, o organismo está mais próximo dos interesses “de baixo” da integração, aliando-se ao uso instrumental e autônomo da integração ao promover integração física e incentivar a complementariedade e competitividade, além combater as desigualdades sociais, fazendo uso inclusive de conceitos de solidariedade, uma vez que o Brasil é o que mais aporta financeiramente o fundo e o Paraguai, mais pobre, o que mais recebe.

Outra iniciativa do período, ilustrativa da nova agenda, é o Programa de Integração Produtiva do Mercosul, criado em 2008, voltado a “fortalecer e melhorar o apoio do setor público para que as empresas e suas entidades representativas se sintam estimuladas a participar de uma instância de caráter regional” (CMC, 2008). O público alvo da iniciativa seriam pequenas e médias empresas, com foco na capacitação de recursos humanos, em estímulos via financiamentos (com recursos do Focem, inclusive) e no oferecimento de espaços para articulações políticas comerciais, normas e apoio institucional (CMC, 2008). O programa propunha ainda a elaboração de relatórios técnicos setoriais periódicos que objetivavam o desenho de possibilidades de complementariedade de cadeias produtivas. Esses estudos técnicos permitiram que em 2010 se definissem linhas prioritárias de atuação e integração produtiva, em dois grupos. No grupo estratégico estão petróleo e gás; autopeças; aeronáutico; e maquinaria agrícola. No segundo, denominado sensível, estão madeira e móveis; vinho; leite e derivados; e produtos de linha branca. Vale ressaltar que as reuniões para deliberação desses grupos, além de respaldo técnico, contaram com a participação de representantes das respectivas entidades setoriais e de diversas instâncias governamentais dos países do Mercosul (MACADAR, 2010).

Através de entrevistas com empresários brasileiros de quinze setores diferentes⁶⁸, protagonistas das relações comerciais com os países do Mercosul (setores que representam a burguesia industrial, mas não somente), Ladeira (2011) elabora um amplo panorama sobre os alcances da integração produtiva que foi proposta a partir do Mercosul sob a perspectiva do empresariado brasileiro. Pelo relato dos empresários, identificam-se barreiras à integração produtiva tal qual proposta até 2010: elevado custo de coordenar a integração, visto que as empresas brasileiras devem liderar as atividades que são integradas dado que grande parte das empresas dos outros países não dispõe de capacidade técnica para auxiliar essa integração; precária eficiência operacional do bloco; custos associados à produção não são competitivos em uma escala global, dado que os investimentos provenientes dos governos não bastam para que o produto chegue mais competitivo em mercados maiores; baixo potencial de competitividade dos produtos entre países do Mercosul, sendo por vezes mais atrativo a integração produtiva dentro do Brasil, ou com países específicos onde se localizem seu mercado consumidor, do que com os países do Cone Sul; a não complementariedade das estratégias das empresas, o que por vezes congela as negociações. Percebe-se que esses entraves estão encadeados, um reforçando o outro.

Do que se tira de positivo em relação à matéria, Ladeira (2011) aponta que as atividades de produção dos blocos são complementares em algumas indústrias, podendo ser trabalhadas em conjunto para posterior competição em mercado externo. A instabilidade do mercado regional, que não garante perduração das condições de manutenção de um produto em determinado país de maneira competitiva por muito tempo, possibilita ainda certa flexibilidade de estratégias de integração e buscas por transações diferentes.

De maneira geral, emana dos entrevistados o sentimento de que processo de integração produtiva no Mercosul é lento e encontra-se distante de níveis de complementariedade setorial observado em processos como o NAFTA e União Europeia (LADEIRA, 2011). Além do mais, a escassa tradição em termos de cooperação comercial regional e o baixo nível de conexão das estruturas produtivas regionais com o comércio internacional aparece enquanto empecilho estrutural à iniciativa. As decisões de se integrarem ou não cabem às próprias empresas, sendo impulsionadas por condições existentes no mercado, correspondendo mais a um fator intrafirma que interfirma

⁶⁸ Petroquímico, bebidas, aço, construção, agronegócio, têxtil, logístico, automotivo, químico, energia, mineração, tecnologia da informação, celulosa, máquinas agrícolas e biocombustíveis.

(LADEIRA, 2011). Assim, até mesmo a definição de quais itens serão produzidos em cada país, bem como de que maneira será feita a transferência entre países, cabe às empresas. Caberia ao governo, somente, o papel de incentivar a integração produtiva através de políticas de financiamento. Do que se observou a partir das respostas dos empresários, a escolha das empresas de se integrarem ou não, para boa parte dos setores, “ocorreria não porque o produto ficaria com preço agregado menor, mas sim pelo fato de estrategicamente ter um produto com uma qualidade superior aos existentes no mercado” (LADEIRA, 2011, p. 142). Isso se deve, além dos altos custos ocasionados pela própria integração produtiva, como levantado anteriormente, pela massiva entrada de produtos chineses e indianos no mercado sul-americano com preços mais competitivos.

Para Briceño-Ruiz (2013, p. 214), o FOCEM e o programa de integração produtiva de pequenas e médias empresas do Mercosul permitem caracterizar o bloco “reformulado” enquanto um exemplo do modelo do regionalismo produtivo (em oposição ao caráter que chama de “regionalismo estratégico” observado no momento de sua criação, na década anterior), visto que visaria a superação de assimetrias entre as economias do bloco e apontaria para resolução de “problemas que não podem ser resolvidos na mera lógica comercial e competitiva do regionalismo estratégico”. Contudo, como se observa a partir das entrevistas e conclusões de Ladeira (2011), os incentivos dos governos dos países membros não são suficientes para superação das barreiras que as empresas identificam quando consideram a integração produtiva. A escolha pela integração da produção, em última instância, é uma matéria que cabe às empresas, e quando essas apontam mais obstáculos que oportunidades, algo na lógica mercantil desestimula essa integração. Portanto, as políticas e medidas propostas pelo Mercosul que almejavam a integração produtiva de pequenas e médias empresas durante o período 2003-2010 não foram suficientes para uma efetiva complementariedade de matrizes produtivas dos países membros.

Sabe-se que a complementariedade produtiva se atrela a um anseio autonomista da integração regional, onde as matrizes produtivas dos países da região se integrariam e se fortaleceriam, superando deficiências produtivas nacionais e fortalecendo a competitividade de empresas tanto na região quanto no comércio internacional. A criação do Programa para Integração Produtiva possui esse anseio como motor, o que revela mais uma vez a consideração de demandas do Trabalho para a política de integração mercosulina.

No que tange à guinada política da integração proposta pelo Mercosul em sua fase reformulada, a principal proposta do período é a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Mesmo que já fosse prevista no Tratado de Assunção, de 1991, uma Comissão Parlamentar Conjunta, que almejava a inserção do poder legislativo no processo de integração, somente em 2005 foi aprovado o protocolo constitutivo do Parlasul. Em 2007 tomaram posse os primeiros parlamentares regionais, ainda não eleitos diretamente pelas populações dos países membros⁶⁹.

Segundo seu protocolo constitutivo, o Parlasul é um fórum meramente consultivo, sem poder normativo vinculante. Com isso, fazem parte das funções do organismo: velar pela observância das normas do Mercosul, dos regimes democráticos dos Estados membros, da condição dos direitos humanos nesses Estados, convocar representantes dos organismos do Mercosul para prestação de contas e atualizações sobre os processos de integração, acompanhar os trabalhos da Presidência Pro Tempore do bloco, organizar reuniões públicas com entidades da sociedade civil e dos setores produtivos sobre demandas e projetos de propostas, propor esses projetos ao Conselho do Mercado Comum (CMC) e prezar pela harmonização das legislações nacionais, assegurando o cumprimento dos objetivos do Mercosul (GRANATO, 2015). Com isso, o que se percebe é que o organismo serviria como guardião e protetor de normas e valores caros ao bloco, como democracia e direitos humanos, ao mesmo tempo que funcionaria como âmbito de absorção e debate de demandas que emanariam das sociedades civis dos países membros.

Por mais que tenha realizado mais de trinta sessões entre 2007 e 2010, a falta de autonomia da assembleia é um empecilho à realização efetiva dos objetivos que se propõem ao organismo (GRANATO, 2015). Dri e Paiva (2016) realizaram um estudo onde analisam a relação do Parlasul e do CMC, instância com efetivo poder de tomada de decisão dentro do bloco. O que se percebeu foi uma recorrente desconsideração das propostas e recomendações parlamentares, sendo menor que 5% o índice de aprovação das iniciativas do Parlasul por parte do CMC. Além disso, as autoras identificaram que as agendas de ambos os órgãos são bastantes discrepantes, o que permite afirmar que ou as matérias discutidas no âmbito do parlamento regional não atraem a atenção dos tomadores de decisão do bloco ou o que se discute no Parlasul é alheio aos reais

⁶⁹ Os primeiros parlamentares, 19 ao todo, foram indicados pelos Congressos Nacionais dos países-membros. O objetivo é que eventualmente todos os países membros elejam diretamente seus representantes no Parlasul. O Paraguai vota desde 2007 e a Argentina desde 2015. A data limite para adaptação dos países-membros para que elejam diretamente seus representantes é 2020, o Brasil incluído.

compromissos de integração que os países-membros estão dispostos a arcar. De maneira geral, a interpretação das autoras é que a relação distante entre o Parlasul e o CMC visa a manutenção do monopólio dos poderes executivos nas deliberações e decisões sobre políticas na cena regional.

Um organismo parlamentar regional, cabe lembrança, figurava nos planos de governo petistas da década de 1990. Previsto na criação do bloco, é somente quando o governo brasileiro incorpora a reformulação e ampliação do Mercosul à sua política integracionista que esse organismo sai do papel no âmbito regional. Corresponde, dessa forma, aos anseios pela democratização e inclusão de demandas da sociedade à pauta da integração mercosulina. A não-eleição direta dos representantes parlamentares brasileiros e o status de órgão consultivo, contudo, limitam os avanços e o cumprimento dos objetivos pelo qual o Parlasul foi criado.

Conclusão semelhante é possível alcançar a partir da avaliação de outras instâncias voltadas, ao menos discursivamente, a democratizar a participação na formulação e definição de orientações do processo de integração mercosulino. Entende-se aqui que este movimento de democratização da participação beneficiaria as classes dominadas, insuladas nos processos de integração regional de institucionalidade interpresidencialista. A criação de organismos e fóruns voltados a ouvir as populações possibilitaria melhor reconhecimento e identificação das demandas destas para a integração. No que diz respeito a esse ponto, o Estado brasileiro cria em 2008 o programa Mercosul Social e Participativo. Criado via decreto presidencial e localizado no âmbito da Secretaria Geral da República, possui o “objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul” (DP/6594, 2008). Tratou-se de um organismo para encontro, reunião e debate de movimentos sociais com órgãos públicos do Estado brasileiro, como forma de absorção de demandas e formulação de agendas “de baixo”, assim como de repasses da situação da integração regional mercosulina às entidades nacionais interessadas.

A ideia era que o que fosse formulado dentro do Estado brasileiro pelo Mercosul Social e Participativo, fosse repassado à Cúpula Social do Mercosul, criada em 2006. A Cúpula consiste em um organismo do bloco voltado à democratização da integração através de reuniões compostas, além de representantes governamentais e parlamentares (do Parlasul), por centrais sindicais, confederações de agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e entidades que

tratam de economia solidária, direitos humanos, gênero, juventude, meio ambiente, saúde e educação, de acordo com a página do organismo. Entre 2006 e 2009 oito reuniões foram realizadas pela Cúpula, mas o real impacto ou absorção das demandas debatidas nesse fórum é questionável, visto que possuem mero caráter consultivo. A criação de organismos desse tipo indica uma vontade política para democratização do bloco, o que atende a interesses “de baixo” por si só, ainda que não se materialize em democratização de fato.

A ampliação do escopo do Mercosul durante o período estudado pode ser ilustrada nas distintas resoluções do bloco para as áreas de cidadania, direitos humanos, saúde e educação, principalmente no que se refere a discussões e definições de objetivos gerais a serem perseguidos pelos governos nacionais para essas políticas.

A democracia é um valor caro ao Mercosul, tal qual prezado desde o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul (1999), e em 2006 foi aprovada a criação do Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul, organismo interno do Parlasul que visa prezar pela constitucionalidade e respeito às práticas democráticas dos países-membros do bloco, realizando, inclusive, acompanhamento de processos eleitorais nacionais como organismo observador (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2009). A defesa da democracia como base de sustentação do bloco é ainda reforçada no Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, de 2005. Além da “plena vigência das instituições democráticas”, o Protocolo defende ainda o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais como “condições essenciais para a evolução do bloco” (GRANATO, 2015, p. 181), que se fortalece ainda com a criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos, em 2009. Por mais abstratas que possam parecer, essas medidas que reforçam a defesa da democracia e dos direitos humanos como bandeiras do Mercosul são efeitos do movimento de ampliação da agenda do bloco, especialmente importantes por se tratarem de temas caros às classes dominadas.

Outro tema de interesse direto das populações, foram definidas em 2009 as diretrizes sociais para a saúde na região, elaboradas pelos ministros de saúde dos países-membros. O Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde define nortes para harmonização das políticas sociais de saúde dos países. Os temas recorrentes na agenda da cooperação de saúde do bloco são segurança alimentar e nutricional, acesso a medicamentos e discussões referentes a critérios de patentes, regulamentação de listas de espera para transplante de órgãos,

combate à mortalidade materna e neonatal, vigilância epidemiológica e livre circulação de produtos de assistência à saúde (MARTINS, SILVA, 2011). Cabe destacar que, segundo Fagundes, Nogueira e Kreutz (2018), a articulação de cooperação regional para saúde entre os países-membros se dá efetivamente através de tratados bilaterais, voltados às zonas fronteiriças.

No que tange a educação, assistiu-se durante o período uma universalização e reconhecimento de instituições de educação dos países-membros, através da definição de critérios e parâmetros de qualidade que essas instituições de ensino deveriam atender. Esse movimento é observável na aprovação dos seguintes mecanismos: Mecanismo para Implementação do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio Não Técnico, em 2006; Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos de Graduação do Mercosul, concluído em 2006; e o Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do Mercosul, em 2008 (GRANATO, 2015). A partir destes, facilita-se a circulação de estudantes através do reconhecimento de certificados e títulos, o que descomplexifica ainda a circulação de mão-de-obra, inclusive, qualificada.

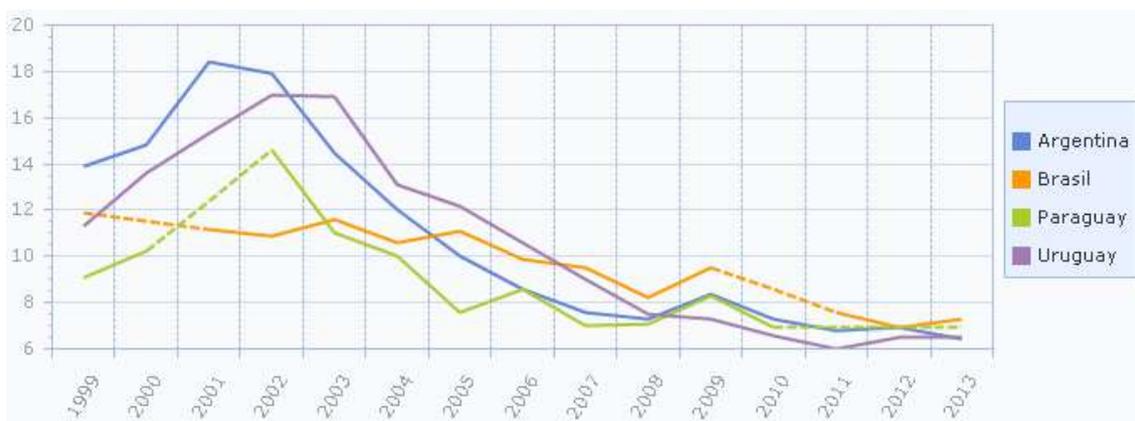
A definição de objetivos comuns e compartilhados para o desenvolvimento da atuação estatal nas áreas de saúde e educação revela a utilização do Mercosul enquanto um âmbito regional de coordenação de políticas sociais. Além do aspecto de concerto político, por si só atrelado à concepção autonomista da integração, pensar em objetivos comuns e constituir fóruns regionais para encontro de ministros e especialistas de cada temática contribuem na troca de informações e de maneiras de se combaterem obstáculos recorrentes aos países da região. O impacto real dessas medidas é difícil de ser mensurado, mas é possível identificar a sociedade civil enquanto beneficiária final dessas, sejam as populações fronteiriças beneficiadas pela cooperação de saúde, seja a população estudantil com circulação facilitada pelos países do bloco. Em exemplos assim se percebe como a ampliação da agenda do Mercosul atende a demandas “de baixo”.

No que tange aos interesses das classes dominadas, grosso modo, cabe ainda o apontamento do que de relevante foi implementado em termos de políticas em prol do trabalho. No Mercosul, desde 1991 o Trabalho esteve considerado e presente no organograma institucional do bloco através do Subgrupo de Trabalho n. 10 (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Previdência Social), da Comissão de Acompanhamento da Declaração Sócio-Trabalhista do Mercosul e do Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (GRANATO, 2015). A novidade do período é a criação do Grupo de Alto

Nível para elaborar uma “Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego” (GANEMPLE), a partir da Declaração de Ministros do Trabalho do Mercosul, elaborada na Conferência Regional de Emprego, realizada em Buenos Aires, em 2004. O objetivo do grupo e da elaboração dessa estratégia é o combate ao desemprego e a geração de emprego de qualidade, sendo o GANEMPLE integrado pelos Ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, industriais, trabalhistas e sociais dos Estados partes (GRANATO, 2015). Outro esforço do período é a elaboração de Diretrizes Regionais para o Crescimento do Emprego, aprovada pelo CMC em 2007, com o intuito de servir como orientação para a elaboração de planos nacionais de emprego. São basicamente duas: (i) o foco na promoção estatal de desenvolvimento devem ser as pequenas e médias empresa, cooperativas e agricultura familiar, estimulando a integração produtiva regional; e (ii) orientar investimentos públicos e privados em mão de obra e setores estratégicos da economia.

O real impacto dessas medidas é difícil de ser medido. Como se observa no Gráfico 4, as taxas de desemprego dos países-membros do bloco começam a cair (entre 2001 e 2003) antes mesmo da criação do GANEMPLE ou da elaboração das Diretrizes Regionais para o Crescimento do Emprego. O esforço de uma orientação regional de combate ao desemprego não deixa de ser válido, da mesma maneira previamente discutida em relação às políticas sociais, mas não é possível apontar uma relação de causalidade entre as políticas e os resultados práticos durante o período em questão.

Gráfico 4: Taxa percentual de desemprego nos países do Mercosul



Fonte: Retirado de Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (<http://www.observatorio.net/pt/>). Com dados de: Argentina, INDEC, Encuesta Permanente de Hogares; Brasil, IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; Paraguai, DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares; e Uruguai, INE, Encuesta Continua de Hogares.

Em complementação ao projeto político de ampliação do escopo e relevância do Mercosul no âmbito sul-americano, o período apresenta ainda as discussões referentes à

entrada da Venezuela ao bloco como país-membro. Apesar da entrada ter sido efetivada apenas em 2012, após a ratificação do congresso paraguaio, a adesão venezuelana foi impulsionada pelo governo brasileiro e debatida por dois anos no Senado até a ratificação em 2009 (KAN, 2016), o que justifica esta breve menção. A resistência do setor industrial brasileiro à adesão venezuelana se justifica na argumentação frequente das entidades representativas dessa fração de classe referente à politização do Mercosul (KAN, 2016), por considerarem a Venezuela de Chávez uma ditadura comunista com interesses antagônicos à liberalização comercial almejada por essa parcela da burguesia. Por outro lado, o interesse do governo brasileiro de então era a ampliação do Mercosul para além do Cone-Sul, numa tentativa de aproximação aos países andinos para integrar toda a região através do bloco (AMORIM, 2013). Por anos a matéria da adesão venezuelana foi debatida tanto regionalmente quanto nacionalmente, e em última instância o projeto de integração regional que abarcasse todo o continente sul-americano almejado pelo governo Lula foi viabilizado no projeto da Comunidades das Nações Sul-Americanas (CASA), que posteriormente originou a Unasul. Mesmo assim, a negociação para a entrada da Venezuela no Mercosul refletiu o projeto de ampliação da agenda e do escopo do bloco, podendo ser entendida como uma maneira de favorecimento de interesses político-autonomistas para a integração regional em detrimento do mero interesse liberalizante.

Por outro lado, no que tange a esses interesses “de cima”, o Mercosul não abandona sua frente comercialista ao ampliar sua agenda. Pelo contrário, o que os números demonstram é uma incrementação do comércio intrabloco durante o período. Granato (2015) sumariza que o aspecto econômico-comercial do Mercosul durante o período 2003-2010 visou o aperfeiçoamento da união aduaneira, enquanto esta era entendida como base para um mercado comum. Assim, as discussões referentes à Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco é o principal aspecto caracterizador do acordo comercial que o Mercosul representa, e os avanços nessa matéria são significativos desde sua criação. Em 1989, a tarifa média argentina era de 30% para entrada de produtos em seu mercado; em 1988, a do Brasil era de 51%; a do Uruguai, no final da década de 1970, era de 100%; em oposição a isso, a TEC média do Mercosul em 1995 era de 10,7% (CORDEIRO, 2016). Para o período sob estudo, identificam-se alguns aprimoramentos que dizem respeito à cobrança da TEC. Em 2005, por decisão do CMC, derrubou-se a dupla cobrança da tarifa para bens importados de terceiros países que entrassem em um país-membro e que posteriormente circulasse intrabloco (GRANATO, 2015). Já em 2007, a nova versão da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) trouxe consigo alterações

ao valor da TEC. Em respeito a proteção efetiva para cada etapa produtiva, visando facilitar e incentivar a complementariedade produtiva entre as malhas industriais dos países, a TEC passou a apresentar níveis que variam entre 0% e 20%, acrescendo de 2% em 2% ao longo da etapa em que o produto se encontra na cadeia produtiva (GUIMARÃES, SIQUEIRA, 2011). Assim, os insumos são tarifados entre 0% e 12%; os bens de capital em 14%; os bens de informática e telecomunicações em 16% e os bens de consumo em 18 a 20% (GUIMARÃES, SIQUEIRA, 2011).

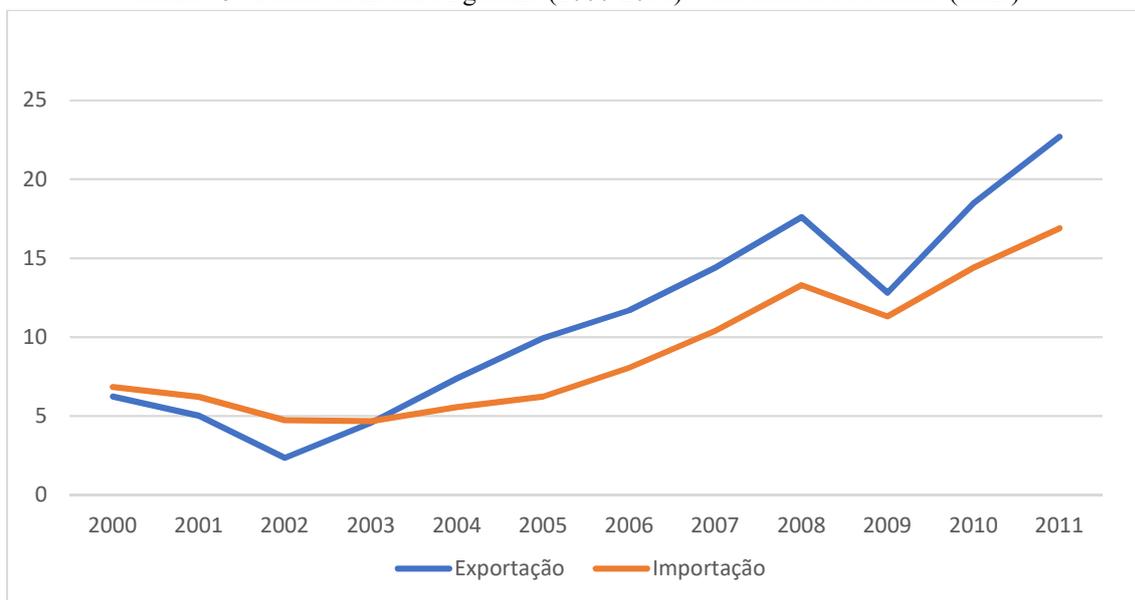
O comércio mercosulino é todo perpassado por especificações e exceções de suas políticas liberalizantes a depender dos setores e produtos. O que se percebe é a coexistência de políticas protecionistas a determinados produtos e setores em um processo integracionista marcado pelo intuito de liberalização comercial. Para Martins (2002) apud Guimarães e Siqueira (2011), isso significa uma união aduaneira imperfeita, em oposição ao comércio que é realizado na União Europeia, por exemplo. No Mercosul, cada país possui sua lista de exceções, onde acrescentam produtos e as vezes setores industriais inteiros para serem comercializados sem a adoção da TEC, com tarifas mais altas. Essa flexibilidade gera clima de tensão nos âmbitos nacionais, visto que ao mesmo tempo que se protege o mercado nacional para determinado produto ao se elevar a alíquota de importação de um concorrente estrangeiro, o produto importado perde espaço no mercado em que entra e ainda enfrenta, no país de origem, o produto do país protecionista, já que este entrará com alíquota reduzida (OLIVEIRA, 2002 apud GUIMARÃES, SIQUEIRA, 2011). As alterações na TEC, como as principais decisões tomadas pelo Mercosul, são de competência do Conselho do Mercado Comum (CMC)⁷⁰, o que revela uma vez mais o caráter centralizador e dependente dos executivos dos países-membros. O que se percebe aqui é que os presidentes se tornam porta-vozes dos interesses de determinados setores empresariais, o que por um lado permite coordenação e planejamento macroeconômico e, por outro, direta influência do capital sobre os rumos da integração.

Mesmo com as listas de exceções das TECs e as limitações e entraves enfrentados pelos pequenos e médios empresários anteriormente apontadas, após a crise econômica pela qual todo o cone-sul enfrentou ao final dos anos 1990, o período 2003-2010 foi marcado pelo crescimento do comércio intrabloco no Mercosul. Pela perspectiva brasileira, adotada por este trabalho, o Gráfico 5 ilustra o crescimento das exportações e

⁷⁰ O CMC é o órgão do MERCOSUL responsável pela condução política do processo de integração, enquanto que o Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do bloco (GRANATO, 2015).

importações realizadas com a Argentina. Vale lembrar, como apresentou o Quadro 6, que os principais produtos brasileiros que entram no mercado argentino durante o período foram, respectivamente, do setor de transportes, máquinas, produtos químicos, metais e plásticos e borracha.

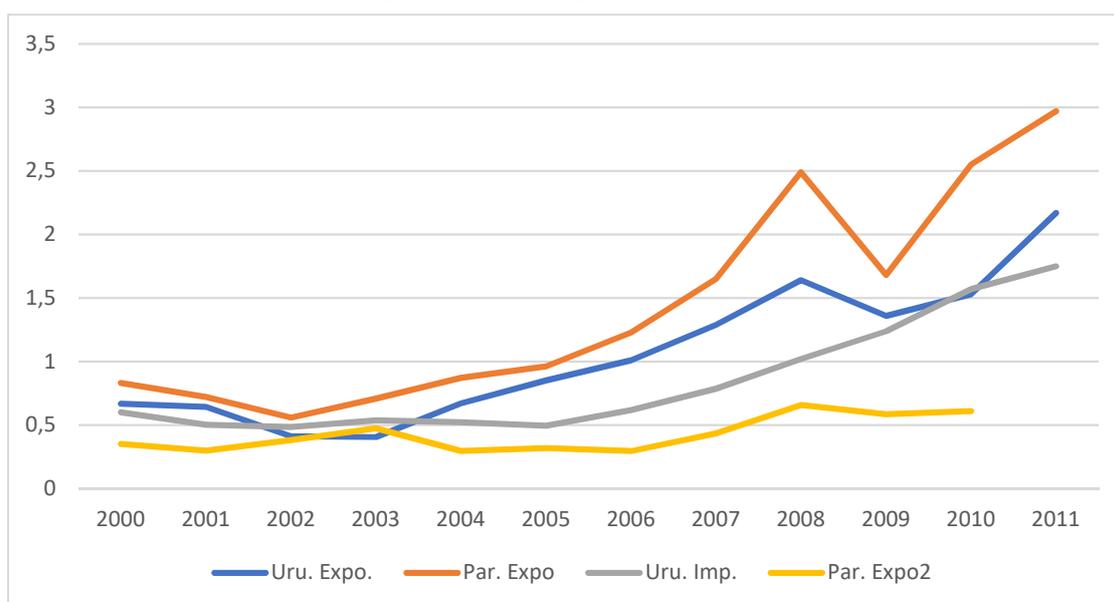
Gráfico 5: Comércio Brasil-Argentina (2000-2011) – em bilhões de dólares (USD)



Fonte: Dataviva.info. Elaboração própria.

Para melhor visualização, dada a distinta escala do comércio com a Argentina e com os parceiros menores do Mercosul, Paraguai e Uruguai, separou-se a informação das exportações e importações realizadas pelo Brasil com esses países, exposta no Gráfico 6.

Gráfico 6: Comércio Brasil- Uruguai e Brasil-Paraguai (2000-2011) – em bilhões de dólares (USD)



Fonte: Dataviva.info. Elaboração própria.

Também cabe lembrança dos principais setores que exportaram para esses países durante o período. Para o Paraguai, exportou-se principalmente produtos dos setores

químicos, de máquinas, de plástico e borracha, minerais e gêneros alimentícios. Já em relação ao Uruguai, exportou-se produtos do setor de transportes, máquinas, minerais, plásticos e borracha e produtos químicos.

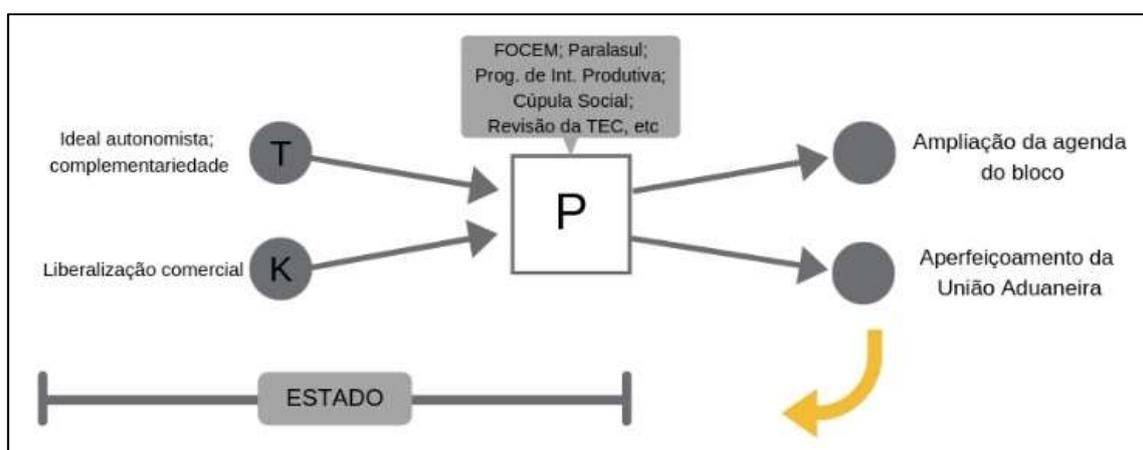
No que tange ao comércio extrabloco, três foram os acordos firmados durante o período sob estudo. O acordo Mercosul-Israel, assinado em 2007 e vigente no Brasil desde 2010, foi o primeiro do tipo firmado pelo bloco. Englobam-se 9.424 linhas tarifárias ofertadas pelo Mercosul e 8.000 por Israel, o que representa 95% do comércio entre as partes (ITAMARATY, s/ ano). Na sequência, um Acordo de Comércio Preferencial foi firmado entre Mercosul e Índia, em vigor desde 2009, envolvendo concessões de 450 linhas tarifárias, de parte a parte, com tratamento preferencial e redução de tarifas que variam entre 10%, 20% e 100% - para o Itamaraty, nessa configuração, o acordo está aquém do “enorme potencial comercial” existente entre as partes. No período, além desses dois acordos o que se identificam são Acordos-Quadro firmados com uma diversidade de parceiros, como Paquistão, Jordânia, Turquia, Palestina, Egito e Síria. Contudo, acordos-quadro desse tipo não estabelecem programas de liberalização, apenas significando acordos base para futuras negociações.

Por fim, outra matéria extrabloco onde o Mercosul atuou com relevância foi na negação à proposta da ALCA. Mais especificamente, na Cúpula das Américas que ocorreu em Mar del Plata, em 2005, evento-marco de superação da proposta de liberalização hemisférica, a declaração “Criar trabalho para enfrentar a pobreza e fortalecer a governabilidade democrática” apresentou a postura do Mercosul, onde afirmam não existirem condições para um acordo de livre-comércio tal qual proposto pelos EUA, onde se respeitassem as assimetrias das economias envolvidas, as necessidades específicas de cada país e as diferenças nos níveis de desenvolvimento (GRANATO, 2015). Aqui, por mais que se identifique um movimento contra-hegemônico discursivo, como aponta Granato (2015), reitera-se o que já foi exposto no presente trabalho: naquele momento, estavam organizações empresariais, como a FIESP, e movimentos sindicais, como a CUT, unidas em oposição à proposta da ALCA, compreendida por essa diversidade de entidades, de Capital e do Trabalho, como nociva às economias da região e, principalmente, à economia nacional. Para Kan (2016), a partir de 2004 e na ascensão dos governos de centro-esquerda nos países-membros, o que se observou no Mercosul foi uma maior interação entre empresários e governos na definição e manejo das relações comerciais buscando melhores condições para as economias; Mar del Plata foi um marco nesse sentido.

Contudo, com o passar dos anos, a opinião que passa a ser predominante, principalmente dentro do empresariado brasileiro, é a de que o Mercosul não mais serviria aos anseios do setor industrial, como se demonstrou no posicionamento da FIESP (2014) e de seu porta-voz, Rubens Barbosa (2010), CNI (2015) e AEB (2011). A politização do Mercosul, como frequentemente se denominou a política integracionista brasileira do período, de fato ocorreu, no sentido do governo brasileiro utilizar a vontade política para ampliar a agenda do bloco, atendendo a anseios aqui identificados como “de baixo”, e por mais que não tenha abandonado o caráter comercialista, eventualmente desagradou também os interesses “de cima”.

Pode-se expor a ilustração do ciclo da política estatal que foi trabalhado até aqui, à luz do modelo exposto na Figura 1, retirada de O’Donnell e Oszlak (1995), na Figura 2:

Figura 2: Ciclo da política de integração regional do Estado brasileiro para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010)



Fonte: Elaboração do autor.

Destaca-se, do que traz a ilustração, uma alteração em relação ao modelo original de O’Donnell e Oszlak. Por mais que a absorção das distintas demandas e a formulação da política integracionista brasileira ocorra dentro do âmbito estatal e que a implementação da política se dê no âmbito regional (após concordância entre os países-membros, cada um com compromissos internos à atender), os efeitos da política mercosulina são repassados ao Estado brasileiro e às frações de classe interessadas nessa matéria, como a seta curva amarela indica. Isso é um aspecto típico de uma política externa, onde demandas e expectativas para a política estatal são colhidas no âmbito doméstico mesmo que sua implementação ocorra em outro âmbito, o que também não

impede que os resultados e efeitos dessa mesma política repercutam nos conflitos distributivos e de interesses presentes na esfera nacional.

Portanto, à luz da sumarização da discussão proposta na Figura 2, pode-se avaliar o que pretendia Lula no início de seu governo e o que a realidade permitiu aos rumos da política integracionista brasileira. O Mercosul não se mostrou viável como ponto de aglutinação dos interesses políticos na região (CARMO, 2013) mas o Mercosul se reorientou, ampliando a agenda do bloco para abarcar temas políticos, sociais e desenvolvimentistas. Desde a década de 1990 o PT compreendia o Mercosul como fórum prioritário de integração, sempre com o adendo de que seria necessário ultrapassar a pauta meramente econômica, já que por integração regional o partido entendia um instrumento de autonomia e desenvolvimento para o Estado. Da mesma maneira, o Mercosul também atraía os interesses da classe empresarial brasileira, se constituindo enquanto espaço de ampliação de mercado dos setores da burguesia industrial.

Para o período considerado, a criação do Focem, Parlasul e Cúpula Social, por exemplo, não possibilitou aprofundamento da integração mercosulina efetiva para além do econômico. O médio e pequeno empresário brasileiro seguiu enfrentando barreiras para identificar a integração produtiva como vantajosa ao seu negócio, a participação social na tomada de decisões do bloco não foi realizada e a criação de um foro legislativo regional não veio acompanhado de poder legislador efetivo.

O alargamento do Mercosul para temáticas além das comerciais e econômicas não significou que os intuitos originais do bloco tenham sido levados à segundo plano durante o período sob estudo. A principal bandeira do Mercosul seguiu sendo a liberalização e facilitação do comércio intrabloco, como os números permitem atestar, bem como a consolidação do caráter de união aduaneira entre os membros.

Pode-se falar que esta foi uma política integracionista excessivamente discursiva e pouco prática (MALAMUD, RODRIGUEZ, 2013) ou até mesmo exacerbadamente ideologizada (BARBOSA, 2010), como boa parte dos críticos o fazem. O fato é que enquanto durou, e para que essa duração ocorresse não se pode perder de vista a conjuntura regional e internacional favorável, a política integracionista do governo Lula realmente atendia aos interesses das bases ideológicas do PT quando propunha coordenação política e produtiva no Mercosul, mas, acima de tudo, beneficiou a burguesia interna brasileira – a liberalização comercial para aumento de lucros é um projeto de curto e médio prazo.

O ideal autonomista para a integração regional é acima de tudo um projeto político que visa o alinhamento das orientações dos países no âmbito internacional, a complementariedade produtiva e a coordenação comercial intra-regional. É antes de mais nada um objetivo de longo prazo e profundo, não tangível em um período de oito anos. Por outro lado, o comércio entre os países-membros é facilmente observável, como demonstraram os gráficos 5 e 6.

Alguns anos depois de Lula deixar o governo, tudo que um dia pode ter aparentado ser sólido no que se tratava de propostas de coordenação política e de integração autonomista se desmanchou no ar. Por mais que atendendo na política integracionista do período algumas demandas “de baixo” por maior democratização do processo político mercosulino, criando canais de diálogo com movimentos sociais, buscando complementariedade econômica e redução de assimetrias, ou seja, por mais que movido pelo ideal autonomista e desenvolvimentista da integração, o Mercosul reformulado não apresenta hoje democratização, nem complementariedade e muito menos assimetrias reduzidas. Os ganhos econômicos do empresariado brasileiro naquele período, contudo, se cristalizam no saldo que se realiza da política implementada. Aqui recapitula-se a hipótese desse trabalho, que versa sobre a política estatal brasileira para a integração regional do Mercosul durante a primeira década dos anos 2000 ter sido movida “desde baixo” ou “desde cima”.

No concepção de Estado de Poulantzas (1971), adotada por esse trabalho, tem-se que o papel determinante nas instâncias de uma formação social capitalista cabe ao poder econômico, enquanto que o papel dominante nessa formação é o político. Em oposição à tradição marxista clássica, que entende o Estado como instrumento da burguesia intransigente em atender as demandas de cima, Poulantzas considera que o Estado pode ser dotado de autonomia relativa em relação à estrutura econômica. Isso significa dizer, grosso modo, que a busca pelo lucro e a perpetuação das classes dominantes e dominadas tais como estão dadas são as regras do jogo (estrutura econômica), mas que o Estado possui autonomia para trilhar sua trajetória, permitindo às classes e frações de classes sociais dominadas, inclusive, avanços e vitórias parciais. Na política específica em questão, trabalhada ao longo dessa seção, o que se observou foi a opção de um caminho onde alguns anseios das classes dominadas foram mobilizados ao se resgatar o ideário de uma integração autonomista com fins desenvolvimentistas. Elaboraram-se políticas voltadas a redução de assimetria entre os membros do bloco e ao incentivo à

complementariedade macroeconômica, bem como o desenho de organismos institucionais intencionados em ampliar a absorção de demandas. O saldo do período, contudo, foi de ganhos econômicos das classes dominantes, enquanto a política foi criticada por várias camadas da sociedade: de baixo, acusa-se de políticas meramente discursivas e sem efeito prático na direção do bloco ou sem ganhos tangíveis para as classes dominadas; de cima, acusa-se de politização exacerbada do bloco e esperava-se um ganho econômico ainda maior do que o obtido.

O estudo da política de integração regional do Estado brasileiro para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), assim, permite a observação de uma política estatal que pode até trilhar um caminho que possibilite acenos e diálogo com pautas das classes dominadas, mas que ao fim e ao cabo estará voltada aos interesses econômicos das classes dominantes. O Estado possuiu autonomia para desenhar a política da maneira que respondesse à heterogeneidade da composição de seu bloco no poder durante o período, mas isso não significou que a política tenha sido formulada “desde baixo”, já que não foi profunda ou tenha trazido ganhos tangíveis para essas camadas. A política do Estado capitalista, por razões estruturais, é movida e pensada em benefício das classes dominantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo considerou a política integracionista do Estado brasileiro para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010) com o intuito duplo de: (i) discutir o postulado marxista estruturalista que versa sobre a distribuição assimétrica de recursos de acesso ao poder a partir das classes sociais; e (ii) avaliar se os interesses que moveram a política integracionista brasileira para o Mercosul durante a primeira década do século XXI foram “de baixo”, como sustenta parte da literatura especializada, ou “de cima”, como uma leitura classista das relações sociais pressupõem. Adotando uma abordagem crítica de entendimento do Estado capitalista, desenhou-se a formação deste na periferia do sistema internacional e, em especial ao caso brasileiro, buscou-se desenvolver o perpassar histórico onde se revelou uma constante crise estatal de legitimidade perante sua sociedade.

Entendido aqui como aparato de manutenção e reprodução de dominação social, o Estado brasileiro se molda ao longo do século XX como elo de sustentação do modo de produção capitalista, alterando regimes e configurações no bloco de poder que, ao fim e ao cabo, fortalecem o próprio aparelho do Estado diante de sua sociedade, que por sua vez aparenta recorrentemente não se sentir confortável no modelo estatal proposto. Após as décadas neoliberais de 1980 e 1990, o governo petista de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) retoma a preponderância e protagonismo do Estado brasileiro na organização da sociedade, em um movimento que é frequentemente denominado como pacto conservador ou conciliação de classe. A grande novidade do período é a ascensão de frações das classes dominadas ocupando espaço no bloco no poder, seja advindo de movimentos sindicais e sociais aliados ao PT desde sua fundação, que data da redemocratização brasileira da década de 1980, seja através da cúpula intelectual do partido que ocupou cargos com preponderante influência na formulação de políticas estatais dentro do Executivo.

Para a integração regional em especial, é esse grupo intelectual que propõe uma reorientação da política externa brasileira, identificando a América do Sul como região prioritária à agenda internacional, e impulsiona ideais autonomistas e desenvolvimentistas à pauta da integração. Como se buscou demonstrar, a conjuntura foi de considerável permissividade e influência de interesses “de baixo” na formulação da política do Estado brasileiro capitalista. Em grande parte decorrente da distância e pouco interesse que a opinião pública e as elites brasileiras possuem em relação à matéria, pode-

se observar uma ampliação da agenda do Mercosul em relação ao que era originalmente proposto pelo bloco na década de 1990, a saber, acordos comerciais liberalizantes. O alargamento do escopo dessa proposta integracionista se dá em matérias e questões defendidas nos planos de governo petistas que concorreram as eleições de 1989, 1994 e 1998, que apresentavam ideias mais próximas às origens sindicalistas e marxistas do partido.

Se de um lado os interesses “de baixo” foram identificados em alas intelectuais do PT, os interesses “de cima” foram localizados no setor da economia brasileira que mais exporta para os países membros do Mercosul, o setor industrial. Como sustenta a literatura, esse setor também ascende ao bloco no poder no governo Lula, em comparação ao governo FHC (1995-2002), ampliando sua capacidade de influência no Estado brasileiro. Além da boa relação existente entre a FIESP e o governo de então, a presença de capital industrial no financiamento de campanha de deputados que compuseram à CREDN da Câmara dos Deputados durante o período permite identificar os meios pelos quais se exerceria essa influência. Em documentos de posição e pronunciamentos de representantes de conglomerados industriais, além da FIESP, CNI e AEB, percebeu-se que o interesse desse setor é a liberalização comercial, tendo em vista o considerável fluxo existente entre o Brasil e os países do Cone-Sul e as possibilidades de aumento do mesmo. De fato, o aumento do comércio intra-bloco durante o período analisado foi claro, como se procurou demonstrar.

Na análise dos âmbitos estatais para absorção das demandas emitidas “de cima” e “de baixo”, percebeu-se que o Estado brasileiro concentra no poder Executivo boa parte das premissas e prerrogativas para a formulação da política externa. O papel do Legislativo na matéria, por mais que previsto na Constituição Federal de 1988 como supervisor e ratificador em última instância dos tratados assinados pelo presidente, foi discreto durante o período, principalmente pelo acompanhamento e disciplina em relação ao que era proposto pelo Executivo – aí considerados não só o presidente da república, mas também o Itamaraty e os assessores especiais do presidente. A inexistência de canais que democratizassem e absorvessem diretamente os interesses das classes dominadas para a questão lançou o seguinte questionamento para reflexão posterior: a distância e o desinteresse da opinião pública brasileira em relação à região sul-americana é causa ou consequência desse insulamento no Executivo na formulação da política externa?

Do que está dado, o que se percebeu foi uma maior facilidade de entidades capitalistas serem ouvidas pelos formuladores da política de integração regional para o

Mercosul. Por um lado, é inexistente um canal para absorção de demandas “de baixo”; por outro, mesmo que adotando uma postura crítica ao que foi implementado de fato durante o período para o Mercosul, a elevação do comércio intra-bloco justifica a percepção de que as classes dominantes saíram vitoriosas. A presença no Executivo de representantes de anseios “de baixo” para a integração regional foi uma possibilidade conjuntural que de fato imprimiu oxigenação à agenda, mas esse aspecto diz mais sobre o governo Lula e a ascensão de frações de classes dominadas ao bloco no poder durante o período do que ao Estado capitalista. Em relação a este último, o que se pode observar são as consequências da política estatal que foi posta em prática: o comércio intra-bloco foi ampliado e as propostas de democratização do organismo regional e complementariedade econômica entre os países-membros não apresentaram ganhos consideráveis, mesmo com a política reorientada para esse fim. O econômico desempenhou papel determinante ao fim e ao cabo, mesmo com a autonomia do político para desenho da política em questão, como pressupõe a teoria.

A ampliação da agenda do Mercosul durante o período foi real. Aproveitando a janela de oportunidade que a conjuntura permitiu, com a presença de intelectuais ligados a origem sindicalista e trabalhista do PT em cargos do Executivo, os ideais autonomistas referentes a integração regional balizaram à reorientação do bloco. Buscou-se elaborar mecanismos para combate das assimetrias intra-bloco e incentivo à complementariedade econômica (FOCEM, Programa de Integração Produtiva e Social), desenvolveu-se organismos que visavam democratização e ampliação dos canais de conexão com as sociedades (Parlasul, Cúpula Social) e utilizou-se o bloco como coordenação política regional (entrada da Venezuela, “não” à Alca). É bem verdade, contudo, que não houve retrocesso na agenda liberalizante, onde as novidades e renegociações da TEC, bem como os incentivos e mobilização dos governos nacionais de então, incrementaram o comércio.

Na análise da política estatal que interessou este trabalho, adotou-se o ciclo de uma política estatal apresentado por O’Donnell e Oszlak (1995), onde consideram-se as distintas demandas por determinada política e os efeitos que essas produzem (Figura 1, página 102). O resultado do estudo, no modelo dos autores, foi ilustrado na Figura 2 (página 145), que foi aqui adaptado à particularidade do ciclo de uma política externa. Esta, por mais que formulada internamente a partir dos anseios e demandas da sociedade nacional, deve ser sincronizada com as expectativas e interesses dos demais países envolvidos no processo integracionista estudado. Esse aspecto não foi foco de interesse do presente trabalho, mas sim, aqui interessou observar a quem atendeu, dentro das

disputas de classe internas ao Brasil, a política estatal integracionista que foi formulada durante o período.

A partir disso, pode-se considerar a hipótese levantada pelo trabalho, onde se questiona as principais demandas que moveram a integração regional durante o período. O que se atesta aqui é que a política de integração regional para o Mercosul realizada pelo Estado brasileiro durante o governo Lula (2003-2010) configura um adequado exemplo da autonomia relativa que a estrutura política pode vir a ter em relação aos interesses econômicos. Por mais que tenha sido mobilizada e moldada a partir de interesses que foram aqui considerados como “de baixo”, a política implementada não apresentou ganhos consideráveis e duradouros às classes dominadas. As políticas de democratização do bloco, redução de assimetrias e incentivo à complementariedade econômica não se demonstraram profundas o suficiente para alterar a maneira com que a integração regional mercosulina funciona. Por outro lado, o ganhador último da política estatal foi a liberalização comercial, ou seja, os interesses econômicos das classes dominantes. Reforça-se, assim, que da teoria de Poulantzas do Estado capitalista aqui considerada, o poder político pode possuir papel dominante em determinado momento, como o governo Lula conseguiu imprimir uma agenda renovada à integração mercosulina, mas é o papel determinante do econômico que rege uma formação social, o que se percebe nos ganhos econômicos do setor industrial interessado na integração durante o período.

Em relação a prática de se fazer integração regional na América Latina, o que se percebe é a manutenção da tradição interpresidencialista da institucionalidade dos organismos regionais. Isso impediu a construção de entidades supranacionais que zelem pela continuidade do processo de integração mesmo após os possíveis câmbios de orientação dos governos dos países-membros. Ao concentrar a decisão e a orientação dos blocos regionais no poder deliberativo do presidente, a integração avança até onde for do interesse desse e daqueles que o sustentam. Essa característica está intrinsecamente relacionada ao uso instrumental das políticas de integração para legitimação das agendas domésticas dos presidentes. Assim, da mesma maneira que o interpresidencialismo moldou os processos do Velho Regionalismo e do Novo Regionalismo, essa característica se manteve no Regionalismo chamado de “Pós-Hegemônico”. Na segunda metade da década de 2010, momento em que a região assiste a uma virada ideológica onde alguns governos de centro-esquerda são substituídos por de distintas direitas, e esse movimento é acompanhado pelo estancamento da Unasul e por nova reorientação do Mercosul, por exemplo, percebe-se que a integração entusiasmada, “de baixo”, não foi de fato profunda.

Compreende-se, por fim, as limitações que um estudo dessa natureza pode apresentar. Como já comentado, a inexistência de uma pauta clara da população em relação à integração regional dificulta a discussão sobre interesses “de baixo” para a matéria. As próprias entidades organizadas da sociedade civil, como movimentos sociais e sindicais, raramente discutem o tema. O partido social-democrata que esteve no governo durante o período foi a aproximação (ou alargamento conceitual, se preferir) possível para viabilizar a identificação de um interesse representante do Trabalho no que tange a integração, que, espera-se, tenha sido convincente. Da mesma maneira, elencar FIESP e CNI como representantes da voz da burguesia industrial brasileira foi um movimento sustentado pela literatura, mas passível de críticas, uma vez que a utilização de conglomerados peca pela tentativa de uniformizar interesses diversos. Assim, entende-se que uma pesquisa mais aprofundada dos sujeitos de classe, tanto de Capital quanto de Trabalho, poderia cristalizar ainda mais a definição dos distintos interesses pela matéria. As sequenciadas generalizações, de representantes de classe e de interesses, surgem como uma limitação do presente trabalho, justificada ao longo do texto para operacionalização dos conceitos e postulados teóricos propostos.

A corrente aplicação de referencial teórico ao objeto de estudo levanta ainda uma agenda de pesquisa que permitiria interpretações alternativas às recorrentes na ciência política e relações internacionais sobre a política externa do governo Lula. Tanto a projeção internacional do Brasil ensaiada durante o período, quanto as aspirações regionais desse Estado e os consequentes processos de integração regional que surgiram na primeira década dos anos 2000, podem ser analisadas enquanto decorrentes das disputas de distintos interesses de Capital e de Trabalho. Exemplos são a atuação do Brasil na Organização Mundial do Comércio (a quem serviu? Através de que meios?) ou o papel de liderança exercido pelo país na criação da Unasul (a quem interessava? Revelados os escândalos de corrupção, como se desenhou a relação Estado e entidades privadas?).

Sabe-se que outras interpretações marxistas do Estado foram desenvolvidas após a obra poulantziana aqui considerada. A escolha de referir a abordagem para o estudo proposto se justificou pela novidade apresentada pelo autor grego, a autonomia relativa do Estado, que, pretendeu-se demonstrar, revelou-se adequada para interpretação da política considerada. No mais, levanta-se ainda a possibilidade de pesquisas futuras onde se discutam e se testem postulados teóricos marxistas, fortalecendo e atualizando assim a interpretação classista da política. Acrescenta-se ainda a possibilidade de uso de outras abordagens marxistas à leitura do fenômeno da integração regional, em especial à vertente

derivacionista desenvolvida nas décadas de 1980 e 1990, onde para além do politicismo e foco de análise na movimentação de interesses e estratégias dos atores envolvidos, poderá se observar os movimentos do próprio capital.

Entende-se, por fim, que esse esforço de aproximar teoria marxista e práxis política é um movimento, por vezes, aproximativo, onde alguns conceitos podem não encontrar referentes diretos, principalmente pela natureza da política a ser trabalhada. Do encontro de Nicos Poulantzas com o que o Brasil propôs ao Mercosul a partir de 2003, contudo, pode-se averiguar a manifestação da teoria na prática.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, n. 10, p. 5-26, 2009.

_____. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

_____. Intérpretes do pensamento desenvolvimentista. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 20, p. 214-242, 2017.

_____. Qual o papel de Marco Aurélio Garcia na política externa de Lula, segundo Celso Amorim. Entrevista concedida a João Paulo Charleaux. **Jornal Nexo**. 29 de julho 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2017/07/29/Qual-o-papel-de-Marco-Aur%C3%A9lio-Garcia-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Lulasegundo-Celso-Amorim>. Acesso em 2 de outubro de 2018.

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

ANASTASIA, Fátima; OLIVEIRA, Luciana. Instituições Políticas, Capacidades Estatais e Cooperação Internacional: África do Sul, Brasil e China. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, Agosto de 2015.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança do regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, p. 11-31, 2001.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL (AEB). **Informativo de Comércio Exterior AEB**, n. 108, ano XII, Março de 2011. Disponível em: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/20%20ANOS%20do%20MERCOSUL.pdf>. Acesso em 2 de outubro de 2018.

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política Comparada**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BARBOSA, Rubens. Erro de Cálculo. **O ESTADO DE SÃO PAULO**, 27 de maio de 2010(a). Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/erro-de-calculo/>. Acesso em 1 de novembro de 2018.

_____. Mercosul – o tango que desafinou. **O ESTADO DE SÃO PAULO**, 14 de agosto de 2010(b). Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/mercosul-o-tango-que-desafinou/>. Acesso em 1 de novembro de 2018.

_____. A indústria e o comércio exterior. **O ESTADO DE SÃO PAULO**, 24 de novembro de 2010(c). Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/a-industria-e-o-comercio-externior/>. Acesso em 1 de novembro de 2018.

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

_____. Del ABC al ABV - el eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 7, n. 14, p. 9-26, 2012b.

BATISTA, Ian R. **A ALBA e o Regionalismo Pós-Hegemônico na América Latina**, 2016. Monografia de Graduação (Relações Internacionais). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2016.

BERMAN, Marshal. Posfácio. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução: Sérgio Tellaroli. São Paulo: Penguin Classics, 2017.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula**, 2014. Tese de Doutorado (Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

_____. Os movimentos populares e o sindicalismo brasileiro face aos processos de integração regional na América do Sul. **Mural Internacional**, v. 8, n. 2, p. 165-182, 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 13-67.

BOITO JR., Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 57-73, 2007.

BORBA, Pedro. Sociologia política e o espectro da modernização na América Latina. **Cadernos de Trabalho NETSAL**, v. 3, n. 8, p. 3-28, 2015.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 8, n. 23, p. 101-119, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6594**, de 6 de outubro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm. Acesso em 2 de janeiro de 2019.

BRICEÑO-RUIZ, José. Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. In: ACOSTA, Willy (org.). **Política Internacional e Integración Regional Comparada em América Latina**. San José: FLACSO, 2014, p. 23-34.

_____. O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias. In: CARMO, Corival A.; WINAND, Érica C. A.; BARNABÉ, Israel R.; PINHEIRO, Lucas M. **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013, p. 193-238.

CARDOSO, Adalberto M. Dimensões da Crise do Sindicalismo Brasileiro. **Caderno CRH**, v. 28, n.75, p. 493-510, 2015.

CARDOSO, Fernando H. Prefácio. In: MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

_____. O Estado na América Latina. In: PINHEIRO, Paulo S. (Coord.) **O Estado na América Latina**. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra; CEDEC, 1977 p. 78-99.

_____. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.

_____; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____; FALETTO, Enzo. Post Scriptum a Dependencia y Desarrollo en América Latina. **Desarrollo Económico**, v. 17, n. 66, p. 273-299, 1977.

CARDOSO-CARVALHO, Glauber. **A política externa brasileira e o processo decisório da integração sul-americana na era Lula: interesses, atores e as transformações do sistema interestatal**, 2018. Tese de Doutorado (Economia Política Internacional). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CARMO, Corival A. A América do Sul, a China e as contradições da política econômica externa do Brasil. In: CARMO, Corival A.; WINAND, Érica C. A.; BARNABÉ, Israel R.; PINHEIRO, Lucas M. (org.) **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013, p. 129-162.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTRO ESCUDERO, Teresa. Contribución para el estudio del Estado: el debate sobre fascismo y militarismo en América Latina. In: MARINI, Ruy. M.; MILLÁN, Mária. (coord.) **La Teoría Social Latinoamericana**. Tomo III. México: Ediciones El Caballito; UNAM, 1995, p. 125-150.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

CODATO, Adriano. Poulantzas 1, 2 e 3. In: CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social**. Curitiba: Editora UFPR, 2011, p. 93-126.

_____. Poulantzas, o Estado e a Revolução. **Crítica Marxista**, n. 27, p. 65-85, 2008.

COHEN, Gerald A. **Karl Marx's Theory of History: a Defense**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Interesses da Indústria na América do Sul**, 2015. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/6/interesses-da-industria-na-america-do-sul-comercio/>. Acesso em 14 de outubro de 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS EMPRESAS DE CRÉDITO (CONTEC). **Boletim Econômico**, n. 82, 2014. Disponível em: <https://www.contec.org.br/attachments/article/12220/Boletim%20Econ%C3%B4mico%20da%20CONTEC%20N%C2%BA%2082.pdf> Acesso em 12 de novembro de 2018.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Programa de Integración Productiva del Mercosur, Dec. N 12/08**. San Miguel de Tucuman, 30 de junho de 2008.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Fundo para convergência estrutural do Mercosul, Dec. N. 45/04**. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006, Dec. N. 26/03**. Montevideú, 15 de dezembro de 2003.

CORDEIRO, Bruno F. **Os impactos do Mercosul sobre o comércio: uma abordagem gravitacional**. Dissertação de Mestrado (Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CORTÉS, Martín. El Leviatan criollo: elementos para el análisis de la especificidad del Estado en América Latina. In.: THWAITES-REY, Mabel. **El Estado en América Latina: continuidades y rupturas**. Santiago: Ed. Arcis/CLACSO, 2012, p. 93-116.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. **Millenium**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

CRISTALDO, Rômulo C.; SENNA, Juliana R.; MATOS, Lara S. As narrativas fundamentais do mito do desenvolvimento econômico e o neodesenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n.3, p. 527-553, 2018.

CUT. **A Cúpula Sindical do Mercosul**, 2009. Disponível em: <https://cut.org.br/artigos/a-cupula-sindical-do-mercosul-e-a-3cc0/>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013.

DRI, Clarissa F.; PAIVA, Maria E. Parlasul: um novo ator no processo decisório? **Revista de Sociologia Política.**, v. 24, n. 57, p. 31-48, 2016.

ELSTER, Jon. **Making sense of Marx**. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1985.

FAGUNDES, Helenara S.; NOGUEIRA, Vera M. R.; KREUTZ, Ineiva T. Políticas de saúde no Mercosul: relevância e funcionalidade da dimensão jurídico-normativa. **Argumentum**, v. 10, n. 1, p. 133-149, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1979.

FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Documento de Posição: Propostas de Integração Externa da Indústria**, 2014. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Zahar, 1981.

FIGUEIREDO, Argelina C. **Democracia ou Reformas?** São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIORI, José L. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. In: FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 1-40.

_____. Estado e desenvolvimento na América Latina: Notas para um novo 'programa de pesquisa'. **Documento de Trabalho**, n. 286. Brasília: CEPAL Escritório no Brasil, 2013.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto internacional**, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

FURTADO, Celso. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1971.

_____. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FUSER, Igor. Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional. **Estudos Internacionais**, v. 5, n. 3, p. 112-125, 2017.

GARCIA, Marco A. Dez anos de Política Externa. In: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013, p.53-68.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, n. 112, p. 637-671, 2012.

GRACIARENA, Jorge. El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 5, p. 39-74, 1984.

GRAMSCI, Antonio. **La política y el Estado moderno**. Tradução: Jordi Solé Tura. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino, 2012.

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

_____. El debate sobre el Estado en América Latina. **ODELA**, 2018. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/odela/2018/09/13/el-debate-sobre-el-estado-en-america-latina-3/>. Acesso em 15 de dezembro de 2018.

GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian R. Pensamento Social Brasileiro e Estado Nacional: contribuições ao campo das Relações Internacionais. **Mural internacional**, v. 8, n. 1, p. 45-58, 2017a.

_____; BATISTA, Ian R. Heterogeneidade estrutural nas relações internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. **Cadernos PROLAM**, v.16, n.31, p.5-29, 2017b.

_____; BATISTA, Ian R. Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010). **Relaciones Internacionales**, n. 38, p. 41-57, 2018a.

_____; BATISTA, Ian R.. Estado, Autonomia e Integração Regional na América Latina. **Latinoamérica**, n. 66, p. 261-285, 2018b.

_____; ODDONE, Nahuel; BATTAGLIA, Matías. Teoría de la autonomía: ¿aún vigente para analizar los procesos de cooperación en América Latina? **Teoría & Pesquisa**, v. 25, n. 1, p. 153-175, 2016.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: Porto Alegre, 1980.

GUEVARA, Sebastián. La lucha de clases em la industria automotriz del MERCOSUR y la reproducción de la acumulación de capital regional. **Razón y Revolución**, n. 23, p. 141-155, 2012.

_____. Poulantzas y la determinación del Estado capitalista: una discusión a partir de la integración industrial en el Mercosur. **Espacios Públicos**, v. 27, n. 13, p. 113-134, 2010.

GUIMARÃES, Ariane C.; SIQUEIRA, Rafael B. Tarifa Externa Comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, n. 1, p. 401-411, 2011.

GUIMARÃES, César. A dualidade brasileira de Ignácio Rangel. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 4, p. 62-75, 1994.

GUIMARÃES, Samuel P. A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In.: FUNAG (org.). **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012, p. 93-96.

HAAS, Ernest. **Beyond the Nation-State: functionalism and international organization**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HADDAD, Fernando. **Em defesa do socialismo. Por ocasião dos 150 anos do Manifesto**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Londres: Palgrave, 2003.

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

_____. A questão nacional na América Latina. **Simpósio Interpretações Contemporâneas da América Latina**, São Paulo, 24-25 de junho, 1987.

IANONI, Marcus. Por uma abordagem ampliada das coalizões. **Sinas Sociais**, v. 11, n. 33, p. 131-201, 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordos Extrarregionais do Mercosul**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/695-acordos-extrarregionais-do-mercosul>. Acesso em 2 de janeiro de 2019.

JAGUARIBE, Helio. **Brasil: Crise e Alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

KAN, Julián. Desde arriba y desde abajo. Gobiernos, clases dominantes y movimientos obreros y sociales en el rediseño de la integración latinoamericana. **Trabajo y Sociedad**, n. 26, p. 193-224, 2016.

_____. **Integrarse desde arriba. La relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA en la Argentina reciente**, 2013. Tesis de Doctorado (Historia). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

KAPLAN, Marcos. El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina. In: GONZÁLEZ-CASANOVA, Pablo (coord.) **El Estado en América Latina: Teoría y Práctica**. México D.F.: Universidad de las Naciones Unidas; Siglo Veintiuno, 1990, p. 70-107.

KATZ, Claudio. **El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006.

KUNTZ, Rolf. Em Davos, Macri prega um Mercosul renovado. **O ESTADO DE SÃO PAULO**. 25 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-davos-macri-prega-um-mercosul-renovado,70002166012>. Acesso em 9 de setembro de 2018.

LADEIRA, Wagner J. **Integração Produtiva no Mercosul: uma análise dos fatores que interferem no processo de internacionalização da produção de firmas brasileiras**, 2011. Tese de Doutorado (Administração). Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LAKE, David. Why Isms are evil: theory, epistemology and academic sects as impediments to understanding and progress. **International Studies Quarterly**, n. 55, p. 465-480, 2011.

LECHNER, Norbert. Presentación. In: LECHNER, Norbert (coord.) **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI, México, 1981a, p. 7-24.

_____. Epílogo. In: LECHNER, Norbert (coord.) **Estado y política en América Latina**, Siglo XXI, México, 1981b, p. 300-334.

_____. Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 43, n. 3, p. 1079-1102, 1981c.

LENIN, Vladimir. **El Estado y la revolución**. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino, 2012.

LESSA, Antônio C.; COUTO, Leandro F.; FARIAS, Rogério S. Política Externa Planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

LIMA, Maria R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria R. S.; HIRST, Mônica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

LOPREATO, Francisco L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma o revolución**. Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino, 2012.

MACADAR, Beky M. B. O incentivo a cadeias produtivas regionais como estratégia para o aprofundamento do Mercosul. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 38, n. 2, p. 27-34, 2010.

MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU Studies. **Journal of European Integration**, v. 32, n. 6, p. 637-57, 2010.

_____. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (org.). **Comparative Regional Integration: Theoretical perspectives**. Farham, Ashgate, 2003, p. 53-73.

_____. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, p. 138-164, 2005.

_____; RODRIGUEZ, Júlio C. C. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 167-183, 2013.

MASCARO, Alysson L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Crise e Golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARIANO, Karina P. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, n.71, p. 123-168, 2007.

MARINI, Ruy M. Estado y crisis en Brasil. **Cuadernos Políticos**, n. 13, p. 76-84, 1977.

MARTINS, José R. V.; SILVA, Carolina A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 5, p. 65-71, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Tradução: Sérgio Tellaroli. São Paulo: Penguin Classics, 2017.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do atual desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 1 (130), p. 41-59, 2013.

MÍGUEZ, Pablo. Capital global, integración regional y Estados nacionales en el siglo XXI. Más allá de las teorías del Imperialismo y de las Relaciones Internacionales. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 8, p. 41-57, 2017.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em 10 de novembro de 2018.

MUHR, Thomas. Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA. **Globalisation, Societies and Education**, v. 8, p. 39-57, 2010.

_____. **Venezuela and The ALBA: Counter-Hegemony, Geographies of Integration and Development and Higher Education for All**. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller, 2011.

NASCIMENTO, Milton M. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco (org.) **Os Clássicos da Política**, volume 1. São Paulo: Ática, 2001, p. 188-241.

NEL, Philip. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. **Review of International Studies**, v. 36, n. 4, p. 951-974, 2010.

NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2010.

NERY, Tiago. **A política externa brasileira e a Unasul: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul**. 2015. Tese de Doutorado (Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O'DONNELL, Guillermo; LINCK, Delfina. **Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación.** Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

O'DONNELL, Guillermo; OSZLAK, Oscar. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. **Desarrollo Económico**, v. 33, n. 130, p. 163-184, 1993.

_____. Apuntes para una teoría del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 40, n. 4, p. 1157-1199, 1978.

_____. Estado e alianças na Argentina -1956-1976. In: PINHEIRO, Paulo S. **O Estado na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1977, p. 15-58.

ODDONE, Nahuel; GRANATO, Leonardo. La teoria dell'autonomia applicata ai nuovi processi di integrazione regionale latinoamericani. **Il Politico: Rivista Italiana di Scienze Politiche**, n. 1, p. 183-200, 2009.

ONUKEI, Janina; MOURON, Fernando; URDINEZ, Francisco. Latin America perceptions of region identity and leadership in comparative perspective. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 45-77, 2016.

OSTRY, Jonathan D.; LOUNGANI, Prakash; FURCERI, Davide. Neoliberalism: Oversold? **Finance and Development**, v. 53, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>. Acesso em 1 de novembro de 2018.

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

PARLAMENTO DO MERCOSUL. **Regulamento del observatorio de la democracia del Parlamento del Mercosur**, 2009. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/4525/1/disp.-07.09.pdf>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo de 1989. As bases do plano alternativo de governo.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 9 outubro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo de 1994. Uma revolução democrática no Brasil - bases do programa de governo.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 9 outubro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo de 1998. União do povo – muda Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 9 outubro de 2018.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Programa de Governo de 2002. Um Brasil para todos.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 9 outubro de 2018.

PERISSINOTO, Renato. Considerações sobre o marxismo analítico. In: CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. **Marxismo como ciência social.** Curitiba: Editora UFPR, 2011, p. 161-190.

PETERSEN, Mark; SCHULZ, Carsten-Andreas. Setting the regional agenda: A critique of posthegemonic regionalism. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n.1, p. 102–127, 2018.

PINHEIRO, Paulo S. Apresentação. In: PINHEIRO, Paulo S. **O Estado na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1977, p. 9-14.

PINTO, Max G. O trunfo de Paulo Skaf. **ISTOÉ**, n. 1956, 23 de abril de 2007. Disponível em: https://istoe.com.br/3591_O+TRUNFO+DE+PAULO+SKAF/. Acesso em 2 de janeiro de 2019.

POULANTZAS, Nicos. **Fascismo e Ditadura.** São Paulo: Martins Fontes, 1978 [1970].

_____. **O estado, o poder, o socialismo.** São Paulo: Paz e Terra, 2015 [1978].

_____. **Poder Político e Classes Sociais.** Tradução de Francisco Silva. Porto: Portucalense Editora, 1971 [1969].

PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1966.

_____. **Evolução Política do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1969.

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. **Revista Lua Nova**, v. 4, n.3, p. 41-81, 1987.

_____. **Capitalism and social democracy.** Cambridge University Press: Nova Iorque, 1985.

_____. **Estado e economia no capitalismo.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PUIG, Juan C. **Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana.** Caracas: Iaeal/Universidad Simón Bolívar, 1980.

_____. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo xx. **Integración Latinoamericana**, n. 109, p. 40-62, 1986.

RAJLAND, Beatriz. **El pacto populista em Argentina (1945-1955)**. Buenos Aires: Ediciones CCC Floreal Gorini, 2008.

RANGEL, Ignácio. A história da dualidade brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 4, p. 5-34, 1981.

_____. **Dualidade Básica da Economia Brasileira**. [s.l.]: Instituto Ignácio Rangel, 1999.

REIS, Elisa. Interesses agroexportadores e construção do Estado: Brasil de 1890 a 1930. In: SORJ, Bernardo.; CARDOSO, Fernando H.; FONT, Mauricio (org.) **Economia e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985 p. 194-217.

REVELEZ, Lincoln B. Política Internacional de Brasil, construcción del espacio sudamericano y transición del sistema internacional. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, Año XVI, n. 23, p. 1-22, 2010.

REY, Maximiliano. Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 2, p. 115-139, 2014.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America**. Londres: Springer, 2012

RIGGIROZZI, Pía. Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421-443, 2011.

RODRIGUEZ, Júlio C. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

RODRIGUEZ, Octavio. O pensamento da CEPAL: Síntese e crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 16, p. 8-28, 1986.

SAES, Décio. Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil. In: COSTA, Sílvio (org.) **Concepções e Formação do Estado Brasileiro**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2004, p. 104-119.

SARTI, Ingrid. **Da outra margem do rio: Os partidos políticos em busca da utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Faperj, 2006.

SCHMITTER, Phillip A. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, n.80, p. 9-44, 2010.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Rodrigo S. **A política externa brasileira analisada em três dimensões: um estudo sobre a comissão de relações exteriores e de defesa nacional da Câmara dos deputados**. 2012. Dissertação de Mestrado (Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SMITH, Steven B. What is Analytical Marxism? **The World and I**, n. 6, 1987. Disponível em: <https://www.worldandischool.com/public/1987/june/school-resource12656.asp>. Acesso em 9 de janeiro de 2019.

SOARES, Nicolau. Lula recebe homenagem na Fiesp. **RBA**, 19 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2011/07/lula-recebe-homenagem-na-fiesp>. Acesso em 2 de outubro de 2018.

SOCOL, Amarolinda Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração**, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SÖDERBAUM, Fredrik. **Rethinking Regionalism**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

SONNTAG, Heinz R. Hacia una teoría política del capitalismo periférico. Un ensayo. **Problemas del Desarrollo**, año V, p. 19-56, 1974.

SOUZA, Amaury de. **O Brasil na região e no mundo: percepções da comunidade brasileira de política externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

STEPAN, Alfred. **Os Militares: da Abertura a Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

TOKATLIAN, Juan G.; MERKE, Federico. Instituciones y actores de la política exterior como política pública. In: ACUÑA, Carlos (comp.), **Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI**, Siglo Veintiuno Editores: Buenos Aires, 2014, p. 245-312.

TORRES-RIVAS, Edelberto. Estado y sociedad en Prebisch. **Comercio Exterior**, v. 37, n. 6, p. 457-463, 1987.

TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Lua Nova**, v. 90, p. 243-270, 2013.

VIANNA, Werneck. O Estado Novo do PT. **Gramsci e o Brasil**, 2007. Disponível em: <https://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>. Acesso em 25 de setembro de 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

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

WEYLAND, Kurt. Realism under Hegemony: Theorizing the Rise of Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v.8, n.2, p. 143–173, 2016.

_____. The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy (org.) **Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010, p. 1-27.

ZAVALETA-MERCADO, René. El Estado en América Latina. **Ensayos**, n. 1, p. 59-78, 1984.

ANEXO I

Projetos financiados pelo FOCEM aprovados até 2010⁷¹, com valor aportado pelo mecanismo e país beneficiado

Combate às desigualdades sociais (moradias, serviços básicos)	Estradas, ferrovias e energia	Competitividade e especialização
-Construção de moradias, infraestrutura e equipamentos, promoção social e capacitação da comunidade em lugares de fronteiras (USD 7.500.000,00) – PAR -Construção de unidades habitacionais e a melhora de seu entorno (serviços básicos) e do equipamento comunitário (USD 7.500.000,00) – PAR -Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional (USD 1.200.000,00) – URU -Desenvolvimento de Capacidades e Infra-estrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai (USD 1.600.000,00) – URU -MERCOSUL YPORÃ - Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza (USD 671.235,00) – PAR -Construção e Melhoramento de Sistemas de Água Potável e Saneamento Básico em Pequenas Comunidades Rurais e Indígenas do Paraguai (USD 10.606.582,00) - PAR -Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã – MS (USD 4.496.136,00) – BRA -Intervenções Integrais nos Edifícios de Ensino Obrigatório nos Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier (USD 8.548.923,99) – ARG	-Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção (USD 12.631.000,00) – PAR -Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil (USD 83.113.000,00) – URU -Reabilitação de Corredores Viários nos Departamentos Guaira e Presidente Hayes (USD 14.441.758,00) – PAR -Rota 26 - trechos Melo - “Arroyo Sarandi de Barceló” (USD 5.310.000,00) – URU -Recapeamento do trecho alimentador das Rotas 1 e 6, corredores de integração regional (USD 3.092.750,00) – PAR -Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional (USD 4.008.000,00) – PAR - Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das Rotas 6 e 7, corredores de integração regional (USD 4.517.000,00) – PAR - Recapeamento Asfáltico do Trecho Alimentador da Rota 8, Corredor de Integração Regional, Rota 8 (USD 4.902.000,00) – PAR - Rota 12: Trecho de conexão Rota 54 – Rota 55 (USD 2.928.000,00) – URU - Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) (USD 50.100.407,00) – URU - Reabilitação e Pavimentação Asfáltica do Trecho Concepción – Puerto Vallemí (USD 75.309.383,00) – PAR - Construção da Linha de Transmissão 500 kv Itaipu-Villa Hayes (USD 400.000.000,00) – PAR -Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte (USD 23.720.911,00) - ARG	-Capacitação e certificação profissional de trabalhadores para Economia Social de Fronteira (USD 1.399.799,00) – URU -Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor (USD 1.275.000,00) – URU - Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos – (USD 4.080.000,00) – PAR - Programa de Apoio Integral a Microempresas na Gran Assunción e cidades adjacentes do Departamento Central (USD 4.250.000,00) – PAR -MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA (USD 13.888.598,00) – ARG, BRA, PAR, URU, BOL - Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC (USD 5.000.000,00) – PAR -Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones (USD 992.300,00) – PAR -Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás (USD 2.849.063,00) – BRA -Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL – (USD 2.960.881,00) – BRA - PMES Exportadoras de bens de capital, plantas chave em mão e serviços de engenharia (USD 552.500,00) - ARG
TOTAL: USD 42.122.876,00	TOTAL: USD 684.074.209,00	TOTAL: USD 37.188.141

Fonte: Elaboração própria, com dados disponível em: <https://focem.mercosur.int/pt/projetos/>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

⁷¹ Sem considerar os projetos financiados pelo FOCEM para a institucionalidade do bloco. Que são: Criação de um sistema informático de base de dados jurisprudenciais do MERCOSUL (USD 50.000,00); Fortalecimento Institucional da Secretaria do MERCOSUL para o Sistema de Informação da Tarifa Externa Comum (TEC) (USD 50.000,00); e Levantamento e Diagnóstico para Identificação de Necessidades de Convergência Estrutural no MERCOSUL (USD 70.900,00).