

## O ESTADO BRASILEIRO E OS INTERESSES DE CLASSE NA REFORMULAÇÃO DO MERCOSUL (2003-2010)

Ian Rebouças Batista<sup>1</sup>  
Leonardo Granato<sup>2</sup>

Quais os interesses de grupos do Capital e do Trabalho nas disputas pela formulação da política estatal brasileira para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010)? A partir das leituras do Estado capitalista empreendidas por Nicos Poulantzas e utilizando um referencial de análise de formulação de política estatal estruturado em *inputs*, política e *outputs*, este trabalho investiga as demandas da Federação de Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e do Partido dos Trabalhadores (PT), partido governista no período sob estudo, em relação à política brasileira para o Mercosul. Após avaliar algumas das principais políticas mercosulinas desse período, o argumento do artigo vai de encontro ao entendimento corrente de que o paradigma pós-hegemônico da integração regional possibilitou ao Mercosul perseguir fins autonomistas. Pela ótica das disputas entre frações de classe brasileiras, os ganhos econômicos do setor industrial são mais tangíveis do que o aprofundamento, de fato, da integração regional mercosulina em bases autonomistas.

**Palavras-chave:** Estado; Brasil; marxismo; Mercosul; integração regional.

### THE BRAZILIAN STATE AND CLASS INTERESTS IN MERCOSUR'S REFORMULATION (2003-2010)

What were the interests of Capital and Labor's representative groups in the disputes for the formulation of Brazilian state policy for Mercosur during Lula's administration (2003-2010)? Deploying from Nicos Poulantzas' reading of the capitalist state and working with a theoretical framework for a state policy formulation analysis structured in inputs, policy, and outputs, this paper investigates the demands from São Paulo State's Industries Federation and from the Workers Party to the Brazilian policy towards Mercosur. After the evaluation of some Mercosur policies in the considered period, this paper's argument does not make the case of the literature's interpretation of a post-hegemony period for regional integration in Latin America that drove Mercosur to pursue autonomy goals. Through a Brazilian class struggles lens, the economic gains of the industrial sector are more tangible than the perceived enlargement of Mercosur's regional integration in autonomy key.

**Keywords:** State; Brazil; Marxism; Mercosur; regional integration.

### EL ESTADO BRASILEÑO Y LOS INTERESES DE CLASE EN LA REFORMULACIÓN DEL MERCOSUR (2003-2010)

¿Cuáles son los intereses de los grupos del Capital y del Trabajo en las disputas por la formulación de la política estatal brasileña para el Mercosur durante el gobierno de Lula (2003-2010)? A partir

---

1. Doutorando em ciência política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); mestre em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e graduado em Relações Internacionais na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-6126-729X>>. E-mail: <[reboucas.ian@gmail.com](mailto:reboucas.ian@gmail.com)>.

2. Professor da Escola de Administração e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS; e doutor em economia política internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-0337-7220>>. E-mail: <[granato.leonardo@gmail.com](mailto:granato.leonardo@gmail.com)>.

de las lecturas sobre el Estado capitalista de Nicos Poulantzas y de una literatura que entiende la formulación de la política estatal estructurada en inputs, política y outputs, este trabajo investiga las demandas de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp) y del Partido de los Trabajadores (PT), partido gobernista del período bajo estudio, con relación a la política brasileña para el Mercosur. Después de evaluar algunas de las principales políticas mercosureñas del período en cuestión, el argumento del artículo se estructura sobre la base de que el paradigma poshegemónico de la integración regional posibilitó al Mercosur perseguir fines autonómicos. A través de una mirada centrada en las disputas entre las fracciones de clase brasileñas, los réditos económicos del sector industrial aparecen como más tangibles que la propia integración implementada sobre bases autonómicas.

**Palabras clave:** Estado; Brasil; marxismo; Mercosur; integración regional.

JEL: B51; F15; D78.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art7>

Data de envio do artigo: 1/6/2021. Data de aceite: 13/7/2021.

## 1 INTRODUÇÃO

A política estatal brasileira para a integração regional do Mercado Comum do Sul (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 para a integração regional, tal qual desenvolvidos por autores como Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, leituras que entendem a integração como instrumento para os Estados alcançarem melhores condições para as camadas populares, a política integracionista brasileira do período aparenta ter contrariado os interesses de curto e médio prazo das classes dominantes interessadas na integração mercosulina.

É preciso saber que a integração regional sul-americana na primeira década dos anos 2000 é frequentemente associada a um ensejo que vem “desde baixo”. O paradigma integracionista de então, pelo que considera a literatura especializada, costuma ser 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; Riggiozzi e Tussie, 2012; Briceño-Ruiz, 2014). Isso engloba integração de mercados, mas não somente. 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, e respeito à democracia e à soberania do povo sul-americano.

Uma maneira de abordar o estudo da agenda da integração regional é a partir dos interesses e objetivos de cada governo envolvido. 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 e Schulz, 2018; Orjuela e Chenou, 2018; Granato e Batista, 2018a). Em grande parte, isso se deve à maneira com que se desenham as organizações regionais de cooperação: prezam pelo predomínio de instâncias interestatais, onde as decisões são tomadas em reuniões entre os presidentes dos países-membros, em detrimento de instâncias supranacionais, que guiam as políticas de maneira autônoma aos interesses dos presidentes envolvidos (Malamud, 2005). Nos estudos sobre política externa brasileira, é crescente o entendimento de que a formulação desta está condicionada a interesses e disputas distributivas internas de atores políticos e sociais (Lima, 2000), podendo assim tratá-la enquanto política pública (Pinheiro e Milani, 2013) ou política estatal (Granato e Batista, 2018a).<sup>3</sup>

Para o estudo da formulação da política estatal de interesse, o presente trabalho faz uso das leituras relativas ao Estado capitalista empreendidas por Nicos Poulantzas (1971), que o entende 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. Um dos aspectos enfatizados pela obra de Poulantzas é a 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, configurando terreno de oportunidade para as classes dominadas disputarem direitos e melhores condições de vida. O conjunto dos aparelhos estatais estaria a cargo da função de organização do bloco no poder que agrega as classes dominantes, e igualmente da função de hegemonia exercida diante das classes dominadas, possibilitando assim a afirmação de que as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado (Poulantzas, 1980). A aplicação de Poulantzas ao estudo da formulação da política estatal para a integração, assim, permite a investigação da disputa de interesses entre classes dominantes e classes dominadas, discutindo se de fato essa política foi gestada “desde baixo”.

Mais especificamente, o presente trabalho se propõe a analisar quais os interesses de classe em disputa na formulação da política estatal brasileira para

---

3. Em ambas as perspectivas a ideia é de uma política externa formulada a partir de interesses e conflitos entre atores internos. Milani e Pinheiro (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.

o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), interessado na validade da interpretação corriqueira do paradigma pós-hegemônico.<sup>4</sup> O artigo se divide nas seguintes seções: i) inicialmente, discute-se o paradigma pós-hegemônico da integração regional na América Latina e levantam-se limitações sobre sua interpretação da realidade; ii) apresentam-se os conceitos do arcabouço teórico poulantziano que servirão de base ao presente estudo; iii) discute-se a conjuntura do Estado brasileiro durante o governo Lula; iv) indicam-se as entidades representantes das frações de classe consideradas; e v) atenta-se para a reformulação do Mercosul de fato e a que interesses condizem os resultados observados. As conclusões encerram o trabalho.

## 2 O PROBLEMA: INTEGRAÇÃO REGIONAL PÓS-HEGEMÔNICA?

O anseio por uma América Latina unida pode ser rastreado aos ditos “libertadores da América” do século XIX. Ao declararem independência das colônias espanholas da região, alguns desses libertadores imaginavam a união desses territórios em uma *Grande Colômbia*. Se as ideias e o uso instrumental da região por parte dos Estados historicamente 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 Estado recém-libertos (Lechner, 1981; Kaplan, 1990), a integração já era utilizada para atender aos interesses dos Estados, ou os de quem os definem e controlam (Granato e Batista, 2018a).

Durante boa parte do século XX os ventos que sopravam as ideias de cooperação na América do Sul vinham do norte, bradando o ideal pan-americanista (Barnabé, 2012), com as elites locais interessadas em se aliar à potência norte-americana (Petersen e Schulz, 2018). Quando os Estados Unidos oferecem parceria e cooperação, as elites oligárquicas enxergam uma oportunidade de ganhar prestígio. É somente após a Segunda Guerra Mundial, entretanto, que se forma a primeira onda ou paradigma da integração regional na América Latina. Essas ondas podem ser entendidas como períodos de convergência ideológica entre os governos da região (Petersen e Schulz, 2018). São as ideias e as concepções hegemônicas do uso a ser feito da integração regional que moldam as propostas e os 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 no primeiro desses momentos que se desenvolve um dos mais caros conceitos teóricos da integração sul-americana, o conceito de autonomia. Esse ideal trazia a necessidade de se elaborar uma política externa autônoma, livre de constrangimentos dos países centrais. Essa noção parte da visão de

---

4. Este trabalho é um recorte da dissertação de mestrado de Batista (2019).

mundo dividido entre centro e periferia. 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. Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig identificam que para se alcançar autonomia a integração regional seria o meio. O intelectual brasileiro irá considerar a integração regional com potencial desenvolvimentista, identificando que essa integração 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). Por sua vez, Puig (1986) 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. Essa concepção integral da integração deveria estar norteadas pelos ideais de solidariedade, flexibilidade e gradualismo, algo fundamental para superar as assimetrias que marcam os países da região. Os organismos regionais criados entre as décadas de 1960 e 1980 – a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Pacto Andino são exemplos dos referidos organismos – não conseguiram pôr em prática esses ideais.

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. “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 a partir 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 e Furceri, 2016). São exemplos desse novo período o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – NAFTA), a proposta não concluída do Acordo de Livre Comércio das Américas (Alca) e o Mercosul.

A virada do milênio trás 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 gestados ao longo de seu próprio avanço. 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 parte dos países da região. Por mais que possam ser divididos entre moderados e radicais, esses governos questionavam, no novo século, os ditames neoliberais e o alinhamento internacional à potência hegemônica, enquanto propunham outro papel ao Estado – o de retorno na atuação, 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 que suas concepções de política externa convergem, ao rejeitar a proximidade dos Estados Unidos e buscar unir esforços para ampliar a margem de autonomia.

Disso decorre que entre as denominações da onda regionalista do período referem-se a um paradigma pós-hegemônico da integração regional (Oddone e Granato, 2009). Para Riggiozzi (2011) e Muhr (2010) o termo se refere ao afastamento dos Estados Unidos 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 entusiasmo de então se justificava 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 (Riggiozzi e 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). O discurso era que a integração 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. Granato, Oddone e Battaglia (2016) identificam noções de autonomia nos novos organismos regionais gestados na primeira década do milênio. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul), 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) ao se comprometer com o desenvolvimento de cada país-membro a partir

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 e Battaglia, 2016). Por sua vez, a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), formada em 2004 pelos governos de esquerda mais radical, Venezuela, Bolívia, Equador e Cuba, é uma proposta integracionista contestatória da ordem hegemônica estadunidense e antissistêmica, trazendo em seu tratado constitutivo os conceitos de solidariedade e complementaridade internacional, valores enfatizados por Puig.

Um terceiro exemplo frequente do paradigma pós-hegemônico é a reorientação discursiva do Mercosul. Por mais que em nenhum momento o bloco abandone seus fins comerciais ou retroceda em matéria de cooperação econômica, o que se vê 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). Para Granato, Oddone e Battaglia (2016) as mudanças impostas ao bloco reforçariam o que Puig chamou de autonomia heterodoxa, 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.

Portanto, na primeira década do século XXI, a integração regional na América Latina foi articulada com entusiasmo pelos países envolvidos. Contudo, com distanciamento histórico do período em questão e avaliando os verdadeiros avanços que os supracitados organismos regionais e as políticas integracionistas do período alcançaram, o otimismo e a esperança de que esses processos promoveriam uma América do Sul integrada com benefícios sociais se esvaem. Talvez pelo fato de que a política dos novos governos tenha se limitado a “reformular o capitalismo neoliberal e a resistir à ‘novíssima dependência’ (e não a confrontá-la)” (Martuscelli, 2018, p. 57). Certo é 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 autossuspensão 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; e o Mercosul foi “restituído à vocação original de integração aos comércios mundiais” (Kuntz, 2018), pelos governos de Maurício Macri, na Argentina, e Michel Temer, no Brasil.

Assim, emerge como problemática do presente trabalho 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. O caso escolhido para tal empreitada é a política estatal brasileira para o Mercosul,



por agregar exemplo adequado de: i) governo de centro-esquerda típico do período (Lula); ii) referido paradigma da integração regional; e iii) resultados limitados quanto ao aprofundamento da integração em bases sociais a partir das políticas propostas (Granato e Batista, 2018b). Sendo assim, a hipótese deste estudo é a de que 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”, sustentada tanto pelos já comentados resultados abaixo do esperado pelas classes dominadas (ou por seus representantes) como pelo referencial teórico mobilizado pelo trabalho.<sup>5</sup> *A seção subsequente discutirá esse referencial.*

### 3 O REFERENCIAL TEÓRICO POULANTZIANO

Nicos Poulantzas, em sua primeira obra, *Poder político e classes sociais* (1971), se propõe a produzir o conceito do político no modo de produção capitalista, ou seja, o conceito de Estado capitalista. O autor revisita os clássicos da teoria política marxista (Marx, Engels, Lenin e Gramsci) para discutir o difundido caráter classista do Estado, instrumental e determinado pelo nível econômico – visão classista exemplificada na passagem que considera o Estado como “comissão que administra os negócios comuns de toda classe burguesa” (Marx e Engels, 2017, p. 46).<sup>6</sup> Diferentemente, Poulantzas considera que existe, no modo de produção capitalista, uma autonomia relativa do político, assim como do econômico, como característica particular desse sistema.

O nível político consiste na estrutura jurídico-política do Estado, particular para cada formação social. Este 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 e 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, esse Estado, essa estrutura jurídico-política, apresenta função de coesão dos níveis em uma formação social. Nas disputas internas entre modos de produção distintos pelo papel de dominante, a função do Estado é

---

5. Um esforço anterior foi realizado por Kan (2013), que estudou a 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 do Mercosul, questionando o paradigma pós-hegemônico. Por sua parte, Nelson (2013) também aplicou os preceitos teóricos de Poulantzas para discutir os distintos interesses de frações e entidades estatais no posicionamento da Venezuela perante a proposta da ALCA, apontando reorganização do bloco no poder diante de acontecimentos conjunturais como responsáveis por reorientar a política estatal Venezuela para um viés anti-imperialista.

6. Para uma discussão acerca das teorias marxistas do Estado, veja Barrow (1993).



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 ameaças à ordem vigente.

A grande contribuição 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. Por sua vez, isso implica a possibilidade de o Estado não ser mero instrumento dos interesses das classes dominantes, sem representar diretamente seus interesses econômicos e sem ser uma comissão que administra os negócios da burguesia. 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 existentes. Ao longo desse processo obscurecem-se as relações de dominação, e o Estado se legitima diante da população.

Quando Poulantzas (1971, p. 242) coloca que esse Estado “não é instrumento de classe, [mas na verdade] é o Estado de uma sociedade dividida em classe”, o autor busca enfatizar as contradições inerentes a esse Estado. Como no contexto de um Estado liberal democrático, esse Estado interpreta um papel de representar o interesse geral da população (interesse nacional, bem-estar geral etc.), e 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, desorganiza as classes dominadas. Teoricamente, significa considerar que a separação das esferas econômicas e políticas, a partir de suas autonomias, permite que os dominantes cedam no âmbito econômico e se fortaleçam no político.

Os conceitos até aqui revisitados permitem a interpretação de que o Estado pode ceder em algumas pautas e demandas das classes dominadas indispensáveis à organização da hegemonia do bloco no poder, tese reelaborada pelo próprio Poulantzas, em trabalhos posteriores. Ele irá afirmar que “o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas” (Poulantzas, 1980, p. 162). Da mesma forma que a relação Estado-classes dominantes não é uma relação de exterioridade, a relação Estado-classes dominadas tampouco o é: as lutas populares

estão inscritas na trama de seus aparelhos, que as materializam, condensam a relação de forças (Poulantzas, 1980).

A partir disso, torna-se oportuna a aplicação desse referencial para o estudo da integração regional sul-americana nos anos 2000, onde parte da literatura especializada considerou vigente um paradigma pós-hegemônico, isto é, orientado a partir dos interesses das classes dominadas. O estudo da formulação da política estatal brasileira para a reformulação do Mercosul entre 2003 e 2010 à luz do arcabouço teórico-analítico poulantziano pode vir a contribuir para a discussão sobre se de fato houve prioridade dos interesses “de baixo”.

#### 4 ESTADO BRASILEIRO DURANTE O GOVERNO LULA (2003-2010)

O bloco no poder durante o governo Lula, entende-se, foi constituído por um pacto de compromisso pluriclassista (Vianna, 2007; Singer, 2012), representado numa coalização sociopolítica ampliada (Ianoni, 2017). Conforme as análises de Boito Junior (2007), Berringer (2014) e Martuscelli (2018), o referido bloco no poder no período apresentou consideráveis alterações em relação às classes que dirigiam o Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (doravante, FHC). A principal diferença nessa composição foi 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 uma burguesia nacional com pretensão interesse no desenvolvimento nacional.<sup>7</sup> A burguesia interna brasileira caracterizar-se-ia pela dependência ao capital externo ao mesmo tempo que depende do Estado para que regule a presença desse capital externo e não a torne subordinada a interesses estrangeiros. Essa fração é composta por setores do grande capital nacional, empresas estatais e multinacionais com sede no país, o que configura um mosaico heterogêneo, unindo setores industriais de manufatura, construção civil, agronegócio, minérios, entre outros, em prol de um interesse comum: recuperar prestígio diante do Estado e da política econômica adotada no período.

Durante a década de 1990 se assistiu a uma crescente insatisfação da burguesia interna brasileira, incomodada com a política de abertura comercial e a possibilidade de acordos internacionais de livre-comércio. Ao mesmo tempo, maus resultados econômicos e índices sociais de desemprego ascendiam à insatisfação popular, refletida por movimentos sociais e sindicais (Berringer, 2014). Exemplo disso é a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Fiesp, passando a se apoiar mutuamente em pautas contrárias a políticas liberalizantes.

---

7. Para uma discussão sobre a questão das frações de classe no capitalismo dependente, ver O'Donnell, (2008), Gomariz-Moraga (1977) e Saes (2014).

A partir de estudo que demonstrava mais riscos que benefícios da entrada do Brasil na ALCA, por exemplo, a Fiesp passou a ser contra a proposta liberalizante e assumiu posicionamento contrário ao firmamento do tratado, assim como o adotado pela CUT no final dos anos 1990.<sup>8</sup> Após o início do governo Lula, ainda em sintonia, tanto Fiesp quanto CUT concordaram que deveria existir negociação para buscar melhores condições para o Brasil caso o acordo fosse assinado.<sup>9</sup> Aqui se percebe alguma sintonia entre setores do Capital e do Trabalho dentro do bloco dirigente do Estado durante o governo Lula.

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, o Estado apresenta-se como interesse geral, nacional, de interesses econômicos que são, na realidade, divergentes. A classe hegemônica do bloco no poder de um Estado “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). A questão é colocada da seguinte forma: as metamorfoses e alterações na composição das lutas de classe na ossatura do Estado “implicam importantes modificações no campo da dominação política”, impactando no tipo de Estado que se apresentará e, conseqüentemente, em suas políticas (Poulantzas, 1980, p. 142).

O que se observou na composição ministerial do governo Lula foi o atendimento a várias burguesias (industrial, comercial, financeira, agrícola) ao mesmo tempo que se encontravam centrais sindicais, intelectuais e o Movimento Sem Terra (MST) com voz ativa nas discussões governamentais. Dando coesão a um projeto pluriclassista como esse, há a adoção de um viés nacionalista, com o Estado como indutor da economia. 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” (Vianna, 2007).

Ao adotar a perspectiva teórica de Poulantzas (1971; 1980), pensa-se em frações de classe considerando que além de um grande objetivo dos capitalistas, a acumulação de riqueza, existirão grupos que perseguirão esse objetivo por caminhos distintos, possivelmente se relacionando ao tipo de negócio que realizam. Assim, por mais que compartilhem interesses econômicos, fazendeiros latifundiários perseguirão a acumulação de riqueza a partir de métodos distintos dos da burguesia industrial da cidade. Essas frações têm objetivos diferenciados,

---

8. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,alca-traz-mais-riscos-que-beneficios-avalia-fiesp,20020725p34498>>.

9. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0402200318.htm>>.

principalmente em se tratando de interesses políticos. Para que persiga seus interesses políticos, a classe ou fração de classe deve se organizar, visto que “os interesses mais decisivos das classes não podem ser satisfeitos senão por transformações políticas” (Poulantzas, 1971, p. 98).

Na análise aqui proposta, considera-se o entendimento de O'Donnell e Oszlak (1995), que sustentam que a análise de uma política estatal e de seus impactos deve considerar as demandas e os interesses que formulam a política na análise de seus resultados. Os autores mantêm que a análise de uma política estatal e de seus impactos deve considerar uma dimensão temporal que lhe é intrínseca, ou seja, a sequência de eventos na qual a política estatal está inserida. Dessa forma, busca-se identificar: i) *inputs*, ou seja, distintas demandas por políticas; ii) a política tal qual foi proposta; e, iii) em seguida, os *outputs*, ou seja, os resultados que a política gerou. Dessa maneira, pode-se avaliar quais demandas iniciais foram atendidas e em que medida. A comparação do que foi demandado pelos distintos grupos e o que foi de fato resultado da política permite identificar quais os interesses atendidos pelo Estado.

Os atores considerados nos inputs serão o PT e seu círculo próximo de movimentos sociais e sindicais, representantes de um interesse ideológico marxista proveniente das raízes do partido por uma integração regional autônoma; e entidades conglomeradas de industriários, como a Fiesp e a Confederação Nacional de Indústrias (CNI), representantes do interesse pela liberalização econômica e ampliação do mercado nacional via integração regional.<sup>10</sup> A identificação dessas entidades como representantes das grandes classes sociais consideradas não é exclusiva e exaustiva; pelo contrário, é pontual e ilustrativa, entendendo que existem outras organizações que cumprem ou podem vir a cumprir funções e interesses dessas classes. Similarmente, ainda que a perspectiva aqui adotada possa ser julgada reducionista, cabe esclarecer que tal perspectiva responde a fins meramente analíticos, utilitários ao estudo proposto e longe de tentar engessar uma realidade de fato complexa no esquema teórico utilizado. Como será demonstrado, 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. Entende-se

---

10. Elaborada em 1931, a Fiesp foi criada para defesa de medidas em favor da industrialização do país, nas vésperas do período varguista. Essas entidades classistas da indústria paulista eram então as principais porta-vozes 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 Junior, 2007), é na gestão de Paulo Skaf, líder do setor têxtil, a partir de 2004, que a Fiesp retoma protagonismo na política nacional. Dentro das entidades classistas, a gestão Skaf fez com que a Fiesp retomasse a influência na 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, com direito à homenagem ao ex-presidente ao deixar o cargo (Soares, 2011).

aqui que o grupo interno do PT que compreende que a integração regional deve perseguir ideais autonomistas era a parcela hegemônica dentro do partido naquele período (Sarti, 2006; Vigevani e Cepaluni, 2007), da mesma maneira que a Fiesp é uma das principais representantes da burguesia industrial brasileira (Berringer e Forlini, 2018).

No que tange às demandas “de baixo” para a integração regional da América Latina, Vigevani e Cepaluni (2007) indicam que é na política externa o âmbito em que as posições ideológicas tradicionais da formação do PT são mais visíveis. 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 então chanceler Celso Amorim (2017) 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 hegemônica dentro do PT, que considera a integração regional latino-americana prioridade de política externa, é perceptível a partir de seu plano de governo nas eleições de 1989. Naquele ano, propunham, por exemplo, a criação de um parlamento latino-americano com eleições diretas com o intuito de “aprofundar as relações de solidariedade entre os povos do continente” (PT, 2010a, p. 21). Em 1994, quando o partido concorre novamente à presidência, valoriza o Mercosul enquanto processo de integração, conquanto passe por um processo de “reformulação”, indicando o norte para a integração nos conceitos de soberania, autodeterminação, autonomia e multipolaridade (Carvalho, 2018). Já em 1998, segue identificando no Mercosul a faísca da integração regional que pretendia ampliar, sob a necessidade de reformas para tanto (PT, 2010b, p. 12-13).

Na eleição de 2002, o que se percebe é a adaptação do PT a um novo cenário eleitoral. Dessa vez, através de uma carta ao povo brasileiro, o partido se alia aos interesses de frações da burguesia. Mesmo sem revolução e sem socialismo, o PT mantém o diagnóstico de dependência internacional e de desigualdades sociais que devem ser combatidas (Carvalho, 2018). O plano do 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 (PT, 2002).

O que se percebe na tradição petista de defesa da integração regional ao longo dos planos de governo 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. A complementariedade das economias da região é um ponto caro ao projeto petista que irá ser implementado na política sob estudo.

Já no que se refere aos interesses “de cima” para a integração regional, 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 à negação da proposta da ALCA, como já mencionado. 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. Tussie (2013, p. 257) coloca que, a partir desse momento, “não é exagerado afirmar que o empresário 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 entre 2003 e 2010 permite a elaboração do Quadro 1, onde se identificam os principais setores que realizam comércio com o Mercosul. Como se percebe, a burguesia industrial possui particular interesse no processo de integração do Cone Sul.

#### QUADRO 1

##### Principais setores interessados no comércio com o Mercosul

País	Principais setores que exportam	Média em relação às exportações totais para cada país (2003-2010) (%)
Argentina	1 – Transportes 2 – Máquinas 3 – Produtos químicos 4 – Metais 5 – Plásticos e borracha	1 – 29,25 2 – 21,5 3 – 11,025 4 – 8,68 5 – 8,08
Paraguai	1 – Produtos químicos 2 – Máquinas 3 – Plásticos e borracha 4 – Produtos minerais 5 – Gêneros alimentícios	1 – 20,625 2 – 18,875 3 – 10,11 4 – 9,91 5 – 8,05
Uruguai	1 – Transportes 2 – Máquinas 3 – Minerais 4 – Plástico e borracha 5 – Produtos químicos	1 – 15,3 2 – 12,125 3 – 10,48 4 – 9,76 5 – 8,9

Fonte: Dataviva.info.  
Elaboração dos autores.

Rubens Barbosa, ex-embaixador e presidente do Conselho de Comércio Exterior da Fiesp, através de sua coluna no jornal *O Estado de S. Paulo*, avaliou a política integracionista do governo Lula sob um prisma de representante de classe

do setor industrial. A partir da análise de algumas dessas colunas, 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 à infraestrutura, à energia e ao comércio, e o Mercosul é chave para essa integração econômica (Barbosa, 2010a, 2010b, 2010c). 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 ex-embaixador, os desvios teriam sido os que dizem respeito à “partidarização da política externa brasileira”, quando se aplica 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).

Uma pauta da burguesia industrial para a integração regional pode ser identificada também a partir das expectativas nutridas por esse setor à política integracionista. Isso é possível na análise de alguns documentos da Fiesp (2014) e da CNI (2015).<sup>11</sup> Essas entidades possuem um posicionamento claro em relação ao papel que o Estado brasileiro deve adotar na América do Sul.

A Fiesp (2014) 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 se reaproxime da diretiva basilar do Tratado de Assunção (1991) – livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Para a entidade, a então configuração do Mercosul (adotada durante o governo Lula) tornava o bloco pouco eficiente para levar a cabo esse ideal.

A CNI (2015) incluiu, em seu estudo, o resultado de uma pesquisa realizada com 148 empresas industriais brasileiras que revela a concepção desse setor sobre a forma de o 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%); e iii) os problemas de transporte e logística (35%). A entidade conclui que as prioridades do relacionamento comercial Brasil-América do Sul devem apontar para a “flexibilização das regras de origem, a identificação e a

---

11. Mesmo sendo lançados após o período aqui considerado, a partir deles podem ser colhidas avaliações do que foi implementado por Lula e nuances que revelam o que o setor espera de uma política integracionista.



eliminação de barreiras não tarifárias, a adoção de iniciativas de facilitação do comércio e as compras governamentais” (CNI, 2015, p. 20).

Nota-se que a demanda do setor industrial, de maneira geral, é por um Mercosul cada vez mais liberalizado.<sup>12</sup> A ampliação da agenda do bloco é encarada com desconfiança, frequentemente sendo adotados termos como “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.

### 5 AS POLÍTICAS E A QUEM ATENDERAM

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 compreendidos pelas bases sociais do PT. Já em 2003, uma série de reuniões já apontava para a ampliação da agenda do bloco, onde se discutiam “mecanismos para o fortalecimento e revitalização do Mercosul” (Granato, 2015, p. 151).

A primeira das políticas consideradas é a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), estabelecido em 2004 e implementado em 2007, destinado, segundo o Conselho do Mercado Comum (CMC), “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 uma 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% do Uruguai e 1% do Paraguai. Contudo, 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 Focem aprovou 34 projetos, num valor total que ultrapassa os US\$ 763 milhões, 17 desses foram voltados ao Paraguai, país mais pobre do bloco, 9 ao Uruguai, 4 à Argentina e 4 projetos ao Brasil. O Apêndice I apresenta esses projetos, divididos em três eixos: i) combate às desigualdades sociais; ii) estradas, ferrovias e energia; e iii) competitividade e especialização. 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 intrabloco, desenvolvendo infraestrutura regional e incentivo à competitividade, como pode se desenhar como instrumento de combate às desigualdades sociais nos países mais necessitados.

---

12. Uma análise semelhante aplicada ao caso argentino, pode ser encontrada em Schorr e Wainer (2005).

Outra iniciativa do período é o Programa de Integração Produtiva (PIP) 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 e oferecimento de espaços para articulações políticas comerciais, normas e apoio institucional. O programa propunha ainda a elaboração de relatórios técnicos setoriais periódicos que objetivavam o desenho de possibilidades de complementariedade de cadeias produtivas, divididos 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).

A partir de entrevistas com empresários brasileiros de quinze setores diferentes, 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 proposta a partir do Mercosul sob a perspectiva do empresariado brasileiro. Como se observa a partir das entrevistas e conclusões do autor, os incentivos dos governos dos países-membros não são suficientes para superar 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; quando 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.

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 (1991) uma Comissão Parlamentar Conjunta que almejava a inserção do Poder Legislativo no processo de integração, somente em 2005 o protocolo constitutivo do Parlasul foi aprovado. Em 2007 tomaram posse os primeiros parlamentares regionais, ainda não eleitos diretamente pela população dos países-membros. Segundo seu protocolo constitutivo, o Parlasul é um fórum meramente consultivo, sem poder normativo vinculante. Dri e Paiva (2016) realizaram um estudo em que analisam a relação do Parlasul e do CMC, instância com efetivo

poder de tomada de decisão dentro do bloco. De maneira geral, a interpretação das autoras é que a relação distante entre o Parlasul e o CMC visa à manutenção do monopólio dos poderes executivos nas deliberações e decisões sobre políticas na cena regional.

No que diz respeito a outras instâncias voltadas, ao menos discursivamente, a democratizar a participação na formulação e definição de orientações do processo de integração mercosulino, o Estado brasileiro cria em 2008 o Programa Mercosul Social e Participativo (PSMP). Criado via decreto presidencial e localizado no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), 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” (Brasil, 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 do Mercosul às entidades nacionais interessadas.

A ideia era que o que o PMSP formulasse fosse repassado à Cúpula Social do Mercosul, criada em 2006. A cúpula consiste em um organismo regional voltado à democratização da integração por meio de reuniões compostas, além de representantes governamentais e parlamentares, por centrais sindicais, confederações de agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e entidades de 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 ampliação do escopo do Mercosul durante o período estudado também 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 ser perseguidos pelos governos nacionais para essas políticas.<sup>13</sup> 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. Mesmo não existindo dados para mensurar o cumprimento desses objetivos, é possível identificar a sociedade civil como beneficiária final dessas políticas, sejam as populações fronteiriças beneficiadas pela cooperação de saúde, por exemplo, seja a população estudantil com circulação facilitada pelos países do bloco.

---

13. São exemplos a criação do Observatório da Democracia do Parlamento do Mercosul (ODPM) (2006), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul (2005) e o Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde (2009)

Em exemplos assim se percebe como a ampliação da agenda do Mercosul atende a demandas “de baixo”.

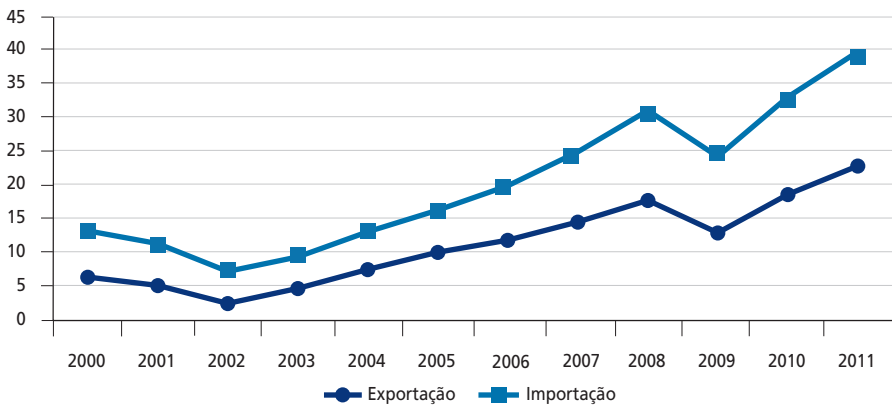
No entanto, no que tange a interesses “de cima”, o Mercosul não abandona sua frente comercialista ao ampliar sua agenda. Pelo contrário: o que os números demonstram é um incremento do comércio intrabloco durante o período (gráficos 1 e 2). As discussões referentes à Tarifa Externa Comum (TEC) do bloco são 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 circulassem intrabloco (Granato, 2015). Já em 2007, a nova versão da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) trouxe consigo alterações no valor da TEC. Em respeito à 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%, crescendo de 2% em 2% ao longo da etapa em que o produto se encontra na cadeia produtiva. Assim, os insumos são tarifados entre 0% e 12%; os de bens de capital, em 14%; os bens de informática e telecomunicações, em 16%; e os bens de consumo, entre 18% e 20% (Guimarães e 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 realizado na União Europeia (UE), por exemplo. No Mercosul, cada país possui tem sua lista de exceções, onde acrescentam produtos e às 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 e Siqueira, 2011). As alterações na TEC, como as principais decisões tomadas pelo Mercosul, são de competência do CMC, o que revela uma vez

mais o caráter centralizador e dependente dos executivos dos países-membros.<sup>14</sup> 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 os entraves enfrentados pelos pequenos e médios empresários anteriormente apontados, após a crise econômica enfrentado por todo o Cone Sul enfrentado 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 1 ilustra o crescimento das exportações e importações realizadas com a Argentina. Vale lembrar, como apresentado anteriormente no Quadro 1, que o setor industrial brasileiro, *grossa modo*, é o principal beneficiário desse comércio.

GRÁFICO 1  
Comércio Brasil-Argentina (2000-2011)  
(Em US\$ bilhões)

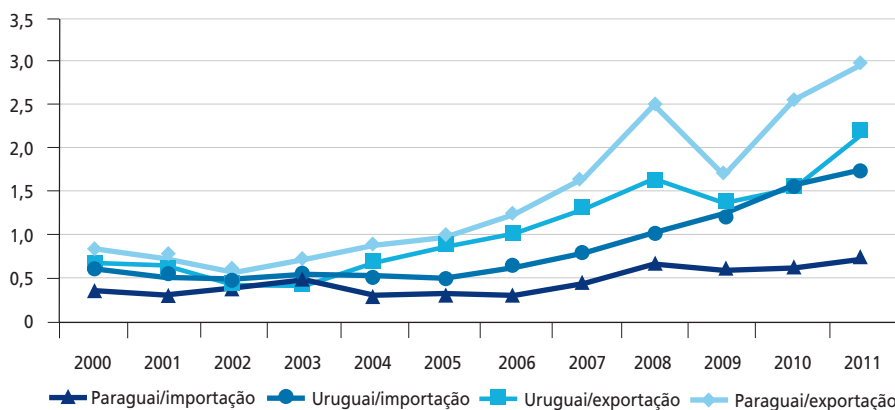


Fonte: Dataviva.info.  
Elaboração dos autores.

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 2.

14. O CMC é o órgão do Mercosul responsável pela condução política do processo de integração, enquanto o Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do bloco.

GRÁFICO 2  
**Comércio Brasil-Uruguai e Brasil-Paraguai (2000-2011)**  
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: Dataviva.info.  
 Elaboração dos autores.

Com o passar dos anos, a opinião predominante entre o 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), e da CNI (2015). A politização do Mercosul, como frequentemente se denominou a política integracionista brasileira do período, de fato ocorreu, no sentido de o 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 falar que esta foi uma política integracionista excessivamente discursiva e pouco prática (Malamud e Rodriguez, 2013) ou até mesmo exacerbadamente ideologizada (Barbosa, 2010), como boa parte dos críticos o fazem. O fato é que, enquanto durou, a política integracionista do governo Lula realmente atendia aos interesses das bases ideológicas do PT quando propunha coordenação política e produtiva no Mercosul. Porém, acima de tudo, beneficiou a burguesia interna brasileira, pelo menos até a crise financeira de 2008, quando as exportações brasileiras começaram a perder mercados para as importações chinesas no âmbito interno e regional – cabe aqui lembrar que a liberalização comercial para aumento de lucros é um projeto de curto e médio prazo da referida burguesia interna.

O ideal autonomista para a integração regional é acima de tudo um projeto político que visa ao alinhamento das orientações dos países no âmbito internacional, a complementariedade produtiva e a coordenação comercial intrarregional. É um

objetivo de longo prazo e profundo, não tangível em um período de oito anos. Entretanto, o comércio entre os países-membros é facilmente observável, como demonstraram os gráficos 1 e 2.

Na concepção de Estado de Poulantzas (1971), tem-se que o papel determinante nas instâncias de uma formação social capitalista cabe ao poder econômico, enquanto o papel dominante nessa formação é do político. O autor considera que o Estado pode ser dotado de autonomia relativa em relação à estrutura econômica. Isso significa dizer 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. Poulantzas (1980) enfatiza ainda o caráter relacional desse Estado, que constitui a condensação de uma relação de forças entre as classes antagônicas. Na política específica em questão, trabalhada ao longo dessa seção, o que se observou foi a opção de um caminho em que alguns anseios das classes dominadas foram mobilizados ao se resgatar o ideário de uma integração autonomista. Elaboraram-se políticas voltadas à 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, é alegado que se trata de políticas meramente discursivas e sem efeito prático na direção do bloco ou sem ganhos tangíveis para as classes dominadas; de cima, é pregoada uma politização exacerbada do bloco enquanto se esperava maior liberalização.

## 6 CONCLUSÕES

A ascensão de governos de esquerda e de centro-esquerda em distintos países sul-americanos na virada do milênio permitiu ânimo renovado para se pensar a integração regional em termos autonomistas. Durante o chamado paradigma pós-hegemônico da integração regional, o Mercosul se reorientou, ampliando a agenda do bloco para abarcar temas políticos, sociais e desenvolvimentistas. No Brasil, 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 o partido entendia a integração como um instrumento de autonomia e desenvolvimento para o Estado. Da mesma maneira, o Mercosul também atraía os interesses da classe empresarial brasileira, se constituindo espaço de ampliação de mercado dos setores da burguesia industrial.

Com o intuito de investigar o real balanço desse período de regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal, este trabalho analisou a formulação da política



estatal brasileira para o Mercosul durante o governo Lula (2003-2010), fazendo uso do ciclo de política estatal tal qual exposto por O'Donnell e Oszlak (1995) como bússola da análise proposta. Dessa maneira, inicialmente foram identificadas as demandas dos setores da sociedade interessados na referida política, aqui concentrados em dois grupos opostos, Capital e Trabalho, representados pela Fiesp e pelo PT, respectivamente. Na sequência, investigaram-se algumas das principais políticas mercosulinas do período em questão, para então averiguar se o que foi alcançado esteve mais alinhado a quais interesses e demandas iniciais. Cabe destacar que, ainda que cientes do seu caráter de certa forma reducionista, o esquema analítico de atores e demandas da sociedade aqui proposto tem se mostrado oportuno para orientar este estudo de maneira prática, propiciando uma leitura possível da disputa envolvida na formulação da política de integração no Brasil, no período sob estudo.

Dessa forma, realizado o estudo, a criação do Focem, do Parlasul e da Cúpula Social, por exemplo, não possibilitou o aprofundamento da integração mercosulina efetiva para além do econômico. O médio e o pequeno empresário no Brasil seguiram enfrentando barreiras para identificar a integração produtiva como vantajosa ao seu negócio; a participação social na tomada de decisões do bloco, que não foi realizada; e a criação de um foro legislativo regional, que não veio acompanhado de poder legislador efetivo. Ao mesmo tempo, o alargamento do Mercosul para temáticas além das econômicas não significou que os intuitos originais do bloco tenham sido deixados em segundo plano durante o período sob estudo, como os números permitem atestar.

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 movido pelo ideal autonomista e desenvolvimentista da integração, o Mercosul reformulado não apresenta hoje democratização da formulação, nem complementariedade, muito menos assimetrias reduzidas. Percebe-se, assim, a teoria de Poulantzas do Estado capitalista, onde o poder político pode ter papel dominante em determinado momento, como quando 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. O Estado apresenta 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 nem trouxe ganhos tangíveis para essas camadas. Ainda que resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas divergentes, nos próprios termos de Poulantzas, a política do Estado capitalista, por razões estruturais, é movida em benefício das classes dominantes.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. **Breves narrativas diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.
- \_\_\_\_\_. Qual o papel de Marco Aurélio Garcia na política externa de Lula, segundo Celso Amorim. **Jornal Nexo**, 29 jul. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3BpCqCV>>.
- BARBOSA, R. Erro de cálculo. **O Estado de S. Paulo**, 27 maio 2010a. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/artigos/erro-de-calculo/>>.
- \_\_\_\_\_. Mercosul: o tango que desafinou. **O Estado de S. Paulo**, 14 ago. 2010b. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/artigos/mercosul-o-tango-que-desafinou/>>.
- \_\_\_\_\_. A indústria e o comércio exterior. **O Estado de S. Paulo**, 24 de nov. 2010c. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/artigos/a-industria-e-o-comercio-exterior/>>.
- BARNABÉ, I. R. **Mercosul e o Estado-nação**: a importância política da integração regional. São Cristóvão: Editora UFS, 2012.
- BARROW, C. W. **Critical theories of the state**: marxist, neo-marxist, post-marxist. Wisconsin: The University Wisconsin Press, 1993.
- BATISTA, I. R. **O Estado brasileiro, os interesses de classe e a reformulação do Mercosul (2003-2010)**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/193089>>.
- BERRINGER, T. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- BERRINGER, T; FORLINI, L. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 9, n. 48, p. 5-19, out./dez. 2018.
- BOITO JUNIOR, A. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 57-73, 2007.
- BRASIL. Decreto Presidencial nº 6.594, de 6 de outubro de 2008. Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm)>.
- BRICEÑO-RUIZ, J. Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. In: ACOSTA, W. S. (Org.). **Política internacional e integración regional comparada en América Latina**. San José: FLACSO, 2014. p. 23-34.

CARVALHO, G. **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 (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

CMC – CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decreto nº 45, de 16 de dezembro de 2004. Fundo para a convergência estrutural do Mercosul. **Sistema de Información sobre Comercio Exterior**, 16 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 12, de 30 de julho de 2008. Programa de Integración Productiva del Mercosur. Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 30 jul. 2008.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Interesses da indústria na América do Sul**: comércio. Brasília: CNI, 2015. Disponível em: <[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/40/58/4058cd8f-07ca-4ba1-b635-30a98f1ade73/4\\_interesses\\_da\\_industria\\_na\\_america\\_do\\_sul\\_-\\_comercio.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/40/58/4058cd8f-07ca-4ba1-b635-30a98f1ade73/4_interesses_da_industria_na_america_do_sul_-_comercio.pdf)>.

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

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

FIESP – FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Documento de posição**: propostas de integração externa da indústria. São Paulo: FIESP, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608>>.

GOMARIZ-MORAGA, E. **O Estado nas sociedades dependentes**: o caso da América Latina. São Paulo: Martin Fontes, 1977.

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

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

\_\_\_\_\_. Mercosul à prova: estratégias e limites da integração regional periférica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 3, p. 230-253, 2018b.

GRANATO, L.; ODDONE, N.; BATTAGLIA, M. Teoría de la autonomía: ¿aún vigente para analizar los procesos de cooperación en América Latina? **Teoría & Pesquisa**, v. 25, p. 153-175, 2016.

GUIMARÃES, A.; SIQUEIRA, R. Tarifa Externa Comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças, **Universitas: Relações Internacionais**, v. 9, p. 401-411, 2011.

IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

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

JAGUARIBE, H. Dependencia y autonomía en América Latina. *In*: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M.; SANTOS, T. dos (Ed.). **La dependência político-económica de América Latina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1973. p. 1-85.

KAN, J. **Integrarse desde arriba la relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA em la Argentina reciente**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidad de Buenos Aires, 2013.

KAPLAN, M. El Estado y la teoría política y constitucional en América Latina. *In*: CASANOVA, P. G. (Coord.). **El Estado en América Latina: teoría y práctica**. México: Siglo Veintiuno, 1990. p. 70-107.

KUNTZ, R. Em Davos, Macri prega um Mercosul renovado. **O Estado de S. Paulo**, 25 jan. 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-davos-macri-prega-um-mercosulrenovado,70002166012>>. Acesso em: 15 set. 2021.

LADEIRA, W. **Integração produtiva no Mercosul: uma análise dos fatores que interferem no processo de internacionalização da produção de firmas brasileiras**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

LECHNER, N. Presentación. *In*: \_\_\_\_\_. (Coord.). **Estado y política en América Latina**. México: Siglo Veintiuno, México, 1981. p. 7-24.

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

MACADAR, 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, A. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: an empirical examination. **Latin American Research Review**, v. 40, p. 138-164, 2005.

MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. 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.

MARTUSCELLI, D. E. Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. **Crítica Marxista**, v. 47, p. 55-74, 2018.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Penguin Classics, 2017.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

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

MUHR, T. 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.

NELSON, M. Institutional conflict and the Bolivarian revolution: Venezuela's negotiation of the free trade area of the Americas. **Latin American Perspectives**, v. 190, n. 40, p. 169-183, 2013.

O'DONNELL, G. Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *In*: \_\_\_\_\_. **Catacumbas**. Buenos Aires: Prometeo, 2008. p. 151-186.

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

ODDONE, N.; GRANATO, L. 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.

ORJUELA, D.; CHERNOU, J. Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American integration. **International Area Studies Review**, v. 22, n. 1, p. 1-28, 2018.

OSTRY, J.; LOUNGANI, P.; FURCERI, F. Neoliberalism: oversold? **Finance and Development**, v. 53, n. 2, p. 38-41, 2016.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo de 1989: as bases do plano alternativo de governo – síntese popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo de 1998: união do povo – muda Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Programa de Governo de 2002: um Brasil para todos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010c.

PETERSEN, M.; SCHULZ, C. Setting the regional agenda: a critique of posthegemonic regionalism. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p. 102-127, 2018.

PINTO, M. G. O trunfo de Paulo Skaf. **ISTOÉ**, n. 1956, 23 abr. 2007. Disponível em: <[https://istoe.com.br/3591\\_O+TRUNFO+DE+PAULO+SKAF/](https://istoe.com.br/3591_O+TRUNFO+DE+PAULO+SKAF/)>. Acesso em: 2 jan. 2019.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Porto: Portucalense Editora, 1971.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PUIG, J. C. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo xx. **Integración Latinoamericana**, v. 109, p. 40-62, 1986.

RIGGIROZZI, P. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421-443, 2011.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. London: Springer, 2012.

SAES, D. As frações da classe dominante no capitalismo: uma reflexão teórica. *In*: PINHEIRO, M. (Org.). **Ditadura: o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014.

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

SCHORR, M.; WAINER, A. A propósito de la crisis del Mercosur. Notas sobre el proyecto de país de la “burguesía nacional” en la Argentina. **Realidad Económica**, v. 215, p. 8-19, 2005.

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

SOARES, N. Lula recebe homenagem na Fiesp. **RBA**, 19 jul. 2011. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2011/07/lularecebe-homenagem-na-fiesp>>. Acesso em: 2 out. 2018.

TUSSIE, D. 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, L. W. O Estado Novo do PT. **Gramsci e o Brasil**, jul. 2007. Disponível em: <<https://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>>.

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

WEYLAND, K. The performance of leftist governments in Latin America: conceptual and theoretical issues. *In*: WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. (Org.). **Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings**. Nova York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-27.

## APÊNDICE

## QUADRO A.1

**Projetos financiados pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) aprovados até 2010, com valor aportado pelo mecanismo e país beneficiado**

Combate às desigualdades sociais (moradias, serviços básicos)	Estradas, ferrovias e energia	Competitividade e especialização
<p>Construção de moradias, infraestrutura e equipamentos, promoção social e capacitação da comunidade em lugares de fronteiras (US\$ 7.500.000,00) – Paraguai</p> <p>Construção de unidades habitacionais e a melhora de seu entorno (serviços básicos) e do equipamento comunitário (US\$ 7.500.000,00) – Paraguai</p> <p>Intervenções múltiplas em assentamentos localizados em territórios de fronteira com situações de extrema pobreza e emergência sanitária, ambiental e habitacional (US\$ 1.200.000,00) – Uruguai</p> <p>Desenvolvimento de capacidades e infraestrutura para classificadores informais de resíduos urbanos nas localidades do interior do Uruguai (US\$ 1.600.000,00) – Uruguai</p> <p>MERCOSUL YPORÁ – Promoção de acesso a água potável e saneamento básico em comunidades em situação de pobreza e de extrema pobreza (US\$ 671.235,00) – Paraguai</p> <p>Construção e melhoramento de sistemas de água potável e saneamento básico em pequenas comunidades rurais e indígenas do Paraguai (US\$ 10.606.582,00) – Paraguai</p> <p>Ampliação do sistema de esgotamento sanitário de Ponta Porã – MS (US\$ 4.496.136,00) – Brasil</p> <p>Intervenções integrais nos edifícios de ensino obrigatório nos departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay e San Javier (US\$ 8.548.923,99) – Argentina</p>	<p>Reabilitação e melhoramento de estradas de acesso e anéis viários da Grande Assunção (US\$ 12.631.000,00) – Paraguai</p> <p>Interconexão elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil (US\$ 83.113.000,00) – Uruguai</p> <p>Reabilitação de corredores viários nos departamentos Guaira e Presidente Hayes (US\$ 14.441.758,00) – Paraguai</p> <p>Rota 26 – trechos Melo – “Arroyo Sarandi de Barceló” (US\$ 5.310.000,00) – Uruguai</p> <p>Recapeamento do trecho alimentador das rotas 1 e 6, corredores de integração regional (US\$ 3.092.750,00) – Paraguai</p> <p>Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador da Rota 2, corredor de integração regional (US\$ 4.008.000,00) – Paraguai</p> <p>Pavimentação asfáltica sobre empedrado do trecho alimentador das rotas 6 e 7, corredores de integração regional (US\$ 4.517.000,00) – Paraguai</p> <p>Recapeamento asfáltico do trecho alimentador da Rota 8, corredor de integração regional, Rota 8 (US\$ 4.902.000,00) – Paraguai</p> <p>Rota 12: trecho de conexão Rota 54 – Rota 55 (US\$ 2.928.000,00) – Uruguai</p> <p>Reabilitação de ferrovia, linha Rivera: trecho Pintado (144 quilômetros) (US\$ 50.100.407,00) – Uruguai</p> <p>Reabilitação e pavimentação asfáltica do trecho Concepción – Puerto Vallemí (US\$ 75.309.383,00) – Paraguai</p> <p>Construção da Linha de Transmissão 500 quilovolts (kv) Itaipu-Villa Hayes (US\$ 400.000.000,00) – Paraguai</p> <p>Vínculo de interconexão em 132 kv ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte (US\$ 23.720.911,00) – Argentina</p>	<p>Capacitação e certificação profissional de trabalhadores para economia social de fronteira (US\$ 1.399.799,00) – Uruguai</p> <p>Internacionalização da especialização produtiva – desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de software, biotecnologia e eletrônica e suas respectivas cadeias de valor (US\$ 1.275.000,00) – Uruguai</p> <p>Laboratório de Biossegurança e Fortalecimento do Laboratório de Controle de Alimentos – (US\$ 4.080.000,00) – Paraguai</p> <p>Programa de apoio integral a microempresas na Gran Assunción e cidades adjacentes do Departamento Central (US\$ 4.250.000,00) – Paraguai</p> <p>MERCOSUL Livre de Febre Aftosa – PAMA (US\$ 13.888.598,00) – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia</p> <p>Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Avaliação da Conformidade – DeTIEC (US\$ 5.000.000,00) – Paraguai</p> <p>Desenvolvimento de Produtos Turísticos Competitivos na Rota Turística Integrada Iguazú-Misiones (US\$ 992.300,00) – Paraguai</p> <p>Qualificação de fornecedores da cadeia produtiva de petróleo e gás (US\$ 2.849.063,00) – Brasil</p> <p>Adensamento e complementação automotiva no âmbito do MERCOSUL – (US\$ 2.960.881,00) – Brasil</p> <p>PMES exportadoras de bens de capital, plantas-chave em mão e serviços de engenharia (US\$ 552.500,00) – Argentina</p>
<b>Total: US\$ 42.122.876,00</b>	<b>Total: US\$ 684.074.209,00</b>	<b>Total: US\$ 37.188.141</b>

Fonte: FOCEM. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/projetos/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

Elaboração dos autores.



