

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GUILHERME BRATZ UBERTI

**A BURGUESIA AGRÁRIA E O MERCOSUL NOS PLANEJAMENTOS  
PROSPECTIVOS DOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

Porto Alegre  
2022

GUILHERME BRATZ UBERTI

**A BURGUESIA AGRÁRIA E O MERCOSUL NOS PLANEJAMENTOS  
PROSPECTIVOS DOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Relações Internacionais e Defesa

Orientador: Leonardo Granato

Porto Alegre  
2022

GUILHERME BRATZ UBERTI

**A BURGUESIA AGRÁRIA E O MERCOSUL NOS PLANEJAMENTOS  
PROSPECTIVOS DOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovado em 04 de março de 2022.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Leonardo Granato – Orientador

---

Profa. Dra. Angelita Matos Souza  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

---

Prof. Dr. Danilo Enrico Martuscelli  
Universidade Federal de Uberlândia

---

Prof. Dr. Christian Jecov Schallenmüller  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

### CIP - Catalogação na Publicação

Uberti, Guilherme B.  
A BURGUESIA AGRÁRIA E O MERCOSUL NOS PLANEJAMENTOS  
PROSPECTIVOS DOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO /  
Guilherme B. Uberti. -- 2022.  
233 f.  
Orientador: Leonardo Granato.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Estado brasileiro. 2. Classes sociais. 3. Fração  
agrária. 4. Integração regional. 5. Mercosul. I.  
Granato, Leonardo, orient. II. Título.

## RESUMO

O presente trabalho teve o propósito de descrever como se expressam os interesses da burguesia agrária a respeito do Mercosul, cristalizados nos estudos prospectivos publicados por essa fração de classe, nos planejamentos prospectivos dos governos Temer e Bolsonaro. Para tanto, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, trabalhando-se com a narrativa das principais representações desse setor e com os discursos governamentais em termos de como entendiam ser relevante a atuação governamental com relação ao bloco mercosulino, sob dois eixos principais: seu lugar na política externa (se prioritário ou não) e em relação ao modelo de integração a ser adotado (regionalismo aberto ou multidimensional e de cunho autonomista). Foram consultados documentos de inteligência, planejamentos estratégicos, além de manifestações políticas. Dentre os resultados da pesquisa, identificou-se como os estudos prospectivos contribuem para a elaboração de planejamentos estratégicos, sob uma ótica que considera as classes sociais e as diferentes perspectivas de integração regional. Foi discutido como tais estudos trabalham em uma lógica de classe, trazendo determinados fatos portadores de futuro que interessam a certas partes, hegemônicas no bloco no poder, mas não consideram outras, de segmentos burgueses preteridos ou de classes dominadas. Nessa lógica, também se identificou como no setor agrário a orientação da integração regional e do Mercosul comporta interesses de classes, de forma que foi possível analisar como os planejamentos para o desenvolvimento de longo prazo ao setor agropecuário, naquilo que toca a integração regional, são orientados às demandas do segmento hegemônico da fração.

**Palavras-chave:** Estado brasileiro; Classes sociais; Fração agrária; Integração regional; Mercosul; Estudos prospectivos; Burocracia.

## ABSTRACT

This paper aims to describe how the interests of the agrarian bourgeoisie are expressed in relation to Mercosur, crystallized in the prospective studies published by this sector, in the prospective planning of Temer and Bolsonaro governments. To this end, the content analysis technique was used, working with the narrative of the main representations of this sector and with the governmental speeches in terms of how they understood to be relevant the governmental action regarding the Mercosur bloc, under two main axes: its place in foreign policy (if a priority or not) and in relation to the integration model to be adopted (open regionalism or multidimensional regionalism and of autonomist nature). Intelligence documents, strategic plans, and political manifestations were consulted. Among the results of the research, it was identified how prospective studies contribute to the elaboration of strategic planning from a perspective that considers social classes and different perspectives of regional integration. It was discussed how such studies work within a class logic, bringing certain facts that are carriers of future that interest certain parties, hegemonic in the power bloc, but do not consider others, from the bourgeois segments that are neglected or from the dominated classes. In this logic, it was also identified how, in the agricultural sector, the orientation of regional integration and Mercosur includes class interests, in such a way that it was possible to analyze how planning for long-term development in the agricultural sector, with respect to regional integration, is oriented to the demands of the hegemonic segment of the fraction.

**Keywords:** Brazilian State; Social Classes; Agrarian Fraction; Regional Integration; Mercosur; Prospective Studies; Bureaucracy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Principais Sementes de Futuro nos Estudos Prospectivos.....	32
Quadro 2: Burguesia e Administração Pública perante o Mercosul.....	39
Quadro 3: Síntese dos interesses da burguesia agrária brasileira em relação ao Mercosul (2016-2020).....	58
Quadro 4: O Mercosul nos Estudos Prospectivos da Fração Agrária .....	80
Quadro 5: O Mercosul nos planos de governo (2014-2018) .....	97
Quadro 6: O PPA de Dilma e o Mercosul .....	107
Quadro 7: O atendimento às classes dominadas no Mercosul em Dilma.....	110
Quadro 8: A perspectiva autonomista multidimensional em Dilma.....	111
Quadro 9: O Mercosul na Política Exterior de Dilma .....	113
Quadro 10: Relacionamentos bilaterais com países latino-americanos em Dilma.....	114
Quadro 11: Mercosul enquanto ferramenta para inserção externa comercial em Dilma .....	116
Quadro 12: Agricultura na seção Comércio Exterior em Dilma .....	116
Quadro 13: Mercosul multidimensional na política externa em Dilma.....	118
Quadro 14: Mensagens presidenciais de Temer perante o Mercosul .....	139
Quadro 15: Mensagens presidenciais de Bolsonaro perante o Mercosul .....	170
Quadro 16: Objetivos Estratégicos do Mapa relacionados à Política Externa .....	198
Quadro 17: Indicadores de Desempenho do Mapa relacionados à Política Externa .....	200

## LISTA DE SIGLAS

Abag – Associação Brasileira do Agronegócio  
ACE – Acordo Comercial Expandido  
ACFI – Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
APROSOJA – Associação Brasileira dos Produtores de Soja  
Asean – Associação de Nações do Sudeste Asiático  
BIT – Bens de informática e telecomunicação  
BK – Bens de capital  
Celac – Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos  
Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
EFD 2020-2031 – Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031  
EFTA – Associação Europeia de Livre Comércio  
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
Endes – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
EUA – Estados Unidos da América  
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
Focem – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul  
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Letec – Lista de Exceção à Tarifa Externa Comum  
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODS – objetivos do desenvolvimento sustentável  
OE – Objetivo Estratégico (do Plano Estratégico do Mapa)  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PEB – Política Externa Brasileira

PECs – Projetos Estratégicos Corporativos (portfólio do Mapa)

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE – Plano Nacional de Exportações (governo Dilma)

PPA – Plano plurianual

Prosul – Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

TEC – Tarifa externa comum

UE – União Europeia

Unasul – União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>12</b>
2.1	BLOCO NO PODER, BURGUESIA, BURGUESIA AGRÁRIA E ESTADO .....	12
2.2	MERCOSUL, MODELOS DE REGIONALISMO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	18
<b>2.2.1</b>	<b>Mercosul: histórico amplo</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Conjuntura específica 2014-2021 e a Política Externa Brasileira</b> .....	<b>22</b>
2.3	A DISPUTA PELA HEGEMONIA NO BLOCO NO PODER BRASILEIRO A PARTIR DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: UMA INTERPRETAÇÃO POSSÍVEL.....	25
<b>2.3.1</b>	<b>Formação política da fração agrária e suas fissuras contemporâneas</b> .....	<b>26</b>
2.4	OS ESTUDOS PROSPECTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO .....	29
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>32</b>
3.1	APLICAÇÃO DOS MÉTODOS NA PESQUISA .....	35
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>41</b>
4.1	A demanda das principais representantes da fração burguesa agrária de grande capital.....	41
<b>4.1.1</b>	<b>Análise de seus posicionamentos entre 2016 a 2020</b> .....	<b>41</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Análise dos seus Estudos Prospectivos publicados entre 2016 e 2020</b> .....	<b>62</b>
4.1.2.1	Agro é Paz (CNA) .....	62
4.1.2.2	O Futuro é Agro (CNA) .....	74
4.1.2.3	<i>Position Paper</i> (Abag).....	77
4.1.2.4	Apanhado Geral dos Estudos Prospectivos da Fração Agrária .....	78
4.2	Os Estudos Prospectivos e o Planejamento para o Desenvolvimento na Burocracia .....	83
<b>4.2.1</b>	<b>Os Planos de Governo e a Disputa Eleitoral</b> .....	<b>84</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Mensagens Presidenciais: PPA e prestação de contas ao Congresso Nacional</b> ...	<b>98</b>
4.2.2.1	A narrativa petista como parâmetro de análise: PPA 2016-2019 e mensagens ao Legislativo (2015 e 2016).....	99
4.2.2.2	Mensagens de Temer ao Legislativo (2017 e 2018).....	120
4.2.2.3	Mensagens de Bolsonaro no PPA 2020-2023 e ao Legislativo (2019 a 2021) .....	146
<b>4.2.3</b>	<b>Planejamentos Prospectivos na Burocracia</b> .....	<b>173</b>
4.2.3.1	Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil até 2031 (EFD 2020-2031) .	175

4.2.3.2	Estratégia para Abertura, Ampliação e Promoção no Mercado Internacional do Agronegócio Brasileiro 2019-2022 .....	186
4.2.3.3	Portfólio de Projetos Estratégicos Corporativos – PECs do Mapa .....	192
4.2.3.4	Plano Estratégico Mapa 2020-2031 .....	194
4.2.3.5	Projeções do Agronegócio 2019/2020 a 2029/2030 (Mapa).....	204
4.2.3.6	Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira.....	206
4.2.3.7	Os Estudos Prospectivos Balizadores do Plano Estratégico do Mapa .....	209
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>212</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>218</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito da Administração Pública e do mundo empresarial, os planejamentos estratégicos são valorizados pelas altas gestões por, entre outras coisas, terem a capacidade de orientar os rumos das organizações, tornar as ações mais racionais, facilitar o controle das atividades e embasar a tomada de decisões. Tudo isso se dá por meio da definição de uma visão, missão e valores que devem ser compartilhados por todos na organização, os quais se traduzem em objetivos e indicadores estratégicos, capazes de guiar as ações internamente.

A utilização de diversas metodologias de planejamento estratégico não é nova, mas ainda segue havendo tentativas de aprimorá-las, tendo em vista a efetividade que demonstram e também alguns vícios ou falhas que apresentam. No âmbito da Administração Pública, dentro dessa lógica de elaboração de planejamentos, há aqueles destinados a orientar os rumos para o desenvolvimento do Estado, que têm sido adotados por série de entidades federadas no Brasil e no mundo, como forma de guiar as políticas públicas rumo a um futuro desejado de prosperidade.

Como esses planejamentos para o desenvolvimento buscam entender e manipular variáveis ambientais muito mais complexas do que aquelas que são trabalhadas no âmbito de uma organização, que restringem o campo de visão ao microambiente que lhes interessa, têm se desenvolvido metodologias que buscam captar de forma robusta e multidisciplinar o ambiente que cerca os territórios.

Nesse sentido, uma metodologia que vem ganhando espaço nos aparelhos de Estado de países do mundo e mesmo de entidades subnacionais é a do Planejamento Baseado em Cenários Prospectivos. Tal metodologia busca incrementar o estudo do ambiente, que geralmente é restrito a análises projetivas, as quais se limitam a replicar a situação passada para o futuro. No seu lugar, trabalha-se com sementes de futuro, que além das tendências, trazem as incertezas e rupturas que poderão afetar o rumo dos acontecimentos. Com base em tais sementes, traçam-se possíveis cenários de futuro de longo prazo que a organização, ou o Estado, deverá estar apto a enfrentar, tomando por base a busca do objetivo de futuro desejado.

Nesse contexto, em que estudos prospectivos vêm abarcando uma série de variáveis ambientais, inclusive considerando incertezas e rupturas que podem mudar a lógica das coisas, e tornando os planejamentos estratégicos mais efetivos, não só os aparelhos de Estado têm

adotado a metodologia, como também entidades privadas. Além disso, à medida que a Administração Pública tem considerado diversas fontes de estudos para entender de que forma se portará o futuro nos ambientes que cercam os variados ramos de políticas públicas, as publicações de grandes entidades privadas, capacitadas que são com seus núcleos de estudos estratégicos, têm influenciado as análises ambientais elaboradas no interior dos aparelhos de Estado.

Ciente desse fenômeno, questiona-se até que ponto esses estudos do mundo corporativo que vêm influenciando análises no aparelho de Estado não seriam carregados dos correspondentes interesses de classe, seja na consideração de determinadas tendências e incertezas, seja nas recomendações de políticas públicas que trazem, as quais tendencialmente buscariam influenciar o ambiente que as cerca conforme seus objetivos de futuro.

Questão que se faz como consequência da anterior é: até que ponto os interesses de classe dessas corporações não estariam sendo cristalizados nos estudos prospectivos e planejamentos para o desenvolvimento publicados pela Administração Pública?

A respeito da menção a interesses de classe, vale-se da corrente teórica marxista, que entende haver determinada divisão na sociedade: as classes sociais. Resumidamente, divididas entre burguesia, ou classe dominante (detentores e controladores do meio de produção), e proletariado, ou classe dominada (aqueles que não possuem meios próprios de produção e que se limitam a vender suas forças de trabalho para sobreviver).

O que corrobora a suposição levantada, de potencial cristalização de interesses burgueses nos estudos e planejamentos dos aparelhos de Estado, é determinada teorização da vertente marxista que entende que as instituições do Estado capitalista têm papel central na manutenção do sistema de exploração social, ainda que se apresentem como acima dos interesses individuais e das classes, ou como responsáveis pela representação e garantia dos interesses da coletividade como um todo. Em termos de planejamento para o desenvolvimento, isso se daria por meio da retórica de um projeto de desenvolvimento comum, para toda a sociedade, mas que na verdade atentaria aos interesses da burguesia.

Conforme a teoria, em que pese o discurso com caráter igualitário, seria por meio da análise das ações concretas desse Estado (as quais se dão por meio de seus aparelhos, de classe) que se evidenciaria o atendimento, em última instância, aos interesses econômicos e políticos da classe dominante.

De modo a complexificar tal análise, entende-se que, assim como a sociedade, essa classe dominante também não é homogênea. Dentro da vertente marxista, há um campo de estudo que se dedica a analisar as fissuras no interior da burguesia, composta por diferentes fracionamentos com interesses econômicos divergentes e contraditórios entre si, segundo a função do capital (bancário, industrial, comercial ou agrário), a escala do capital (grande, médio ou pequeno) e o modo de inserção no sistema econômico capitalista internacional (com interesses econômicos mais ou menos concentrados no território nacional, sendo elas a nacional, a interna e a associada).

Dentro da corrente teórica, o conceito de bloco no poder, cunhado por Poulantzas (2019), ganha centralidade. Ele se refere à articulação contraditória das classes dominantes e frações de classe sob a hegemonia de uma dessas. Da referida noção, decorrem dois aspectos essenciais: a) a burguesia não é uma classe homogênea, apresentando divisões relativamente estáveis que chegam a configurar frações com interesses econômicos específicos e com presença diferenciada no plano político; e b) o Estado organiza os interesses gerais da burguesia, priorizando ao mesmo tempo, os interesses específicos de uma determinada fração frente aos interesses das demais frações.

Contextualizando tais constatações a nível Brasil, notam-se recentes esforços na produção de planejamentos para o desenvolvimento de longo prazo do país, baseados em estudos prospectivos, com os governantes de direita que têm assumido a chefia do Executivo Federal desde 2016. Por meio dessas publicações, observa-se que buscam reorientar as políticas governamentais federais, as quais estavam sedimentadas conforme as diretrizes petistas.

O período considerado é relevante não só porque conta com uma alteração na orientação das chefias de governo, sucedida pela deposição de uma governante de esquerda, mas também porque presencia uma ruptura no poder político. Analistas entendem que essa inflexão ocasionou uma nova dinâmica aos interesses das frações burguesas no seio do aparelho do Estado, resultando em uma crise de hegemonia na composição do bloco no poder. Posteriormente, com a acomodação da nova lógica, que se deu com a eleição de Bolsonaro, é que teria havido finalmente o privilégio aos interesses da grande burguesia associada, momento em que a burguesia interna, hegemônica durante os governos petistas, teria se deslocado para uma posição subordinada no bloco no poder.

Nessa lógica dos novos governos de direita e de uma nova acomodação no bloco no poder, chama-se atenção à retórica constante dos documentos oficiais publicados por Temer e

Bolsonaro, nos quais um determinado setor da economia despontava com especial atenção: o agronegócio, que é composto por representantes de distintas frações burguesas, segundo a lógica da função do capital, mas que é capitaneado pela fração agrária.

Nesses discursos presidenciais, uma pauta que sempre vinha aos interesses do setor era a de maior abertura comercial a nível internacional, à medida que o país teria grande potencial exportador e poderia aproveitar a tendência de surgimento de novos grandes importadores mundiais dos produtos agrícolas. Exportação do agronegócio, essa, que era entendida como dinamizadora da economia brasileira.

A fração agrária, além de se destacar na retórica governista, também chama a atenção pelas interpretações da corrente crítica latino-americana, que busca problematizar a internalização da teoria política marxista desenvolvida na Europa ao continente. Parte dessa vertente entende que à medida que o desenvolvimento do setor primário-exportador é, na América Latina, a via mais expedita de acumulação de capital, a contradição existente entre tal setor, capitaneado pela fração agrária, e o industrial não decorre de uma necessidade objetiva de abolir o primeiro, mas gira em torno da apropriação do excedente econômico por ele gerado. Em outras palavras, tem-se que a base para o setor produtivo se desenvolver na região passa necessariamente pelo grande papel que exerce o setor agropecuário.

Retomando o tema do agronegócio brasileiro, a pauta que é tida como destaque a seus interesses nas publicações governamentais é a do comércio exterior. Isso leva ao tema da política externa, à qual contribuições da perspectiva crítica latino-americana fazem refletir sobre a impossibilidade do desenvolvimento autônomo na região, graças a suas condições constitutivas, que têm origem, dentre outros fatores, na inserção dependente da região no mercado mundial e no baixo grau de integração econômica do território, junto a uma estrutura social desequilibrada.

Conforme a corrente, pode-se falar, no máximo, em margens de autonomia, conforme se assentem condições propícias na conjuntura externa e interna. Dentro dessa lógica, uma via mais propícia para o desenvolvimento do que a tentativa de se destacar isoladamente de um país, se daria por meio da integração regional, ou a união entre países para tratamento de determinados temas estratégicos.

Nesse contexto, destaca-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico regional do qual o Brasil é um dos membros, que é moldado estrategicamente conforme as diretrizes dos governantes de esquerda e direita dos países que o compõem, atendendo a uns ou

outros interesses de classe, embate esse que é relacionado à agenda de internacionalização da economia dos respectivos países e ao desenvolvimento de cadeias produtivas na região.

Em termos gerais, governantes brasileiros de direita entendem o bloco como estratégico quando viabiliza maior acesso ao comércio internacional; de esquerda, quando propicia à região desenvolver-se de forma autônoma, nos limites da dependência externa.

Retomando os principais pontos da introdução, observou o seguinte: foi apresentada a relevância dos estudos prospectivos na Administração Pública, que consideram sementes de futuro que tendem a orientar a formulação dos planejamentos para o desenvolvimento do Estado. Além disso, problematizou-se a possível influência dos estudos realizados por grandes corporações nessas publicações governamentais, o que ilustraria a cristalização dos interesses das classes dominantes no aparelho de Estado. Tendo isso em mente, restringiu-se o foco de análise a um determinado período que condensa uma ruptura política e a um determinado nicho de atuação governamental, entendido como central para o desenvolvimento do país: os novos governantes que assumiam a chefia do Executivo Federal a partir de 2016 e o setor econômico do agronegócio. Nesse setor, chamou-se atenção à fração burguesa que o lidera, a agrária. Além disso, buscou-se destacar qual o principal programa desses novos governantes a esse setor: a maior abertura do comércio exterior. Como o tema trata de política externa, desenvolveu-se a questão da integração regional, disputada entre esquerda e direita conforme suas ideologias. Essa disputa pode ser ilustrada nas diretrizes que colocam para o Mercosul, bloco geralmente tido como estratégico por ambas as frentes políticas, mas sob enfoques diferenciados.

Assim, buscando entender se o planejamento estatal para o desenvolvimento parece refletir os interesses da burguesia agrária, que tendem a aparecer em seus estudos prospectivos, notadamente no que toca a integração regional e o Mercosul, questiona-se: como se expressam, nos planejamentos prospectivos dos governos Temer e Bolsonaro, os interesses da burguesia agrária a respeito do Mercosul, cristalizados nos estudos prospectivos publicados por essa fração de classe?

A fim de alcançar o objetivo geral (descrever como se expressam os interesses da burguesia agrária a respeito do Mercosul, cristalizados nos estudos prospectivos publicados por essa fração de classe, nos planejamentos prospectivos dos governos Temer e Bolsonaro), traçaram-se os seguintes objetivos específicos: (A) Esclarecer qual o lugar da fração agrária na disputa para a conquista da hegemonia do bloco no poder a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff; B) Descrever os contraditórios interesses econômicos dos segmentos da fração

agrária para a integração regional via Mercosul; e C) Verificar a correspondência desses interesses econômicos nos estudos e planejamentos prospectivos publicados pela Administração Pública Federal.

Estruturou-se a pesquisa da seguinte maneira: primeiramente, foram desenvolvidos conceitos teóricos. Eles perpassam a teoria marxista do político, o tema da integração regional e o papel do Mercosul enquanto alternativa para um desenvolvimento autônomo na região latino-americana, ou como acentuador da dependência.

Em seguida, buscou-se percorrer os objetivos específicos nessa ordem: primeiramente, com uma interpretação possível para a disputa por hegemonia no bloco no poder na política brasileira contemporânea, conferindo destaque à fração agrária; em seguida, mediante pesquisa documental acerca das manifestações da fração agrária, com especial ênfase aos seus estudos prospectivos; e posteriormente, por meio de pesquisa documental acerca da atuação governamental em termos da integração regional via Mercosul, com o intuito de verificar a correspondência dos interesses burgueses.

A pesquisa se faz relevante teoricamente por aproximar a concepção do marxismo estrutural de Estado do ferramental de análise próprio do campo das Políticas Públicas e da Administração Pública, hegemonicamente institucionalistas. Contribuiu-se assim para a análise do caráter de classe das instituições estatais (e suas contradições), notadamente do Executivo Federal.

Também se faz importante por contribuir para o desenvolvimento da teoria marxista do político, por buscar identificar como se dá a cristalização dos interesses burgueses no aparelho de Estado, por meio de análise empírica. Nesse sentido, também contribui por analisar de que modo se manifestam as fissuras entre segmentos de uma mesma fração burguesa, a agrária, a qual vem ocupando lugar de destaque no cenário político atual e que tem papel relevante para o desenvolvimento do setor produtivo da região latino-americana.

Uma vez que a investigação empírica envolverá a discussão da orientação política de planos de desenvolvimento, a relevância prática da pesquisa se dá na contribuição para a análise desses planejamentos, etapa central da formulação de políticas públicas, de forma a promover uma reflexão acerca de quais interesses cristalizam.

Nesse sentido, contribuirá para reflexão também acerca do que esperar com o planejamento do Estado capitalista para o desenvolvimento nacional, notadamente em termos

de integração regional via Mercosul, mais precisamente para o setor do agronegócio, trazendo apontamentos sobre seus limites e possibilidades.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Para dar conta de atingir os objetivos da pesquisa, trabalhou-se com a revisão da literatura em dois contextos: teórico e empírico. No contexto teórico, foram trabalhados conceitos centrais da teoria marxista do político, buscando identificar como se dá o caráter de classe do Estado capitalista nos planejamentos para o desenvolvimento. Além disso, foram trazidos os temas do histórico do Mercosul, de sua relevância como alternativa para o desenvolvimento autônomo na região latino-americana e da disputa política em torno do bloco durante a conjuntura política em meio ao *impeachment* de Dilma.

O outro tema que foi abordado teoricamente foi o do Planejamento baseado em Cenários Prospectivos, para o qual se trouxeram principais inspirações e conceitos.

Adentrando ao contexto empírico, buscou-se esclarecer a disputa pela hegemonia no bloco no poder brasileiro a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff.

### 2.1 BLOCO NO PODER, BURGUESIA, BURGUESIA AGRÁRIA E ESTADO

A concepção marxista de Estado o entende enquanto portador de um papel essencial nas relações econômicas capitalistas, à medida que seria possível à burguesia estender a ele sua influência através do poder econômico (MARX, 2011). Grandes autores foram se apropriando da perspectiva, tornando possível a sistematização de uma teoria marxista própria do político, chegando-se a Nicos Poulantzas, quem inovou, na década 1970, em alguns conceitos centrais para a análise do Estado capitalista, lançando luzes às fissuras dentro das classes dominantes, ou da burguesia, compostas por fracionamentos que lutam por interesses econômicos divergentes e que disputam a prioridade de representação no seio do aparelho do Estado.

Antes de adentrar aos principais conceitos da primeira grande obra de Nicos Poulantzas mobilizados na pesquisa, cabe esclarecer qual concepção de marxismo do autor está se adotando. Trata-se daquela própria de sua primeira grande obra, “Poder Político e Classes Sociais”, de 1968, denominada marxismo estruturalista, que é da que se entende ter o autor lançado na sua última grande obra, “O Estado, o Poder, o Socialismo”, de 1978, classificada

como socialismo democrático ou eurocomunismo, também entendida enquanto concepção relacional de Estado.

Martuscelli (2022) coloca essas duas abordagens em contraposição: a estruturalista, adotada no presente trabalho, trabalha com a defesa da estratégia leninista do duplo poder. Para essa corrente teórica, a ocorrência prévia de uma revolução política é uma condição para o estabelecimento e a reprodução em grande escala de novas relações de produção. Em outras palavras, a corrente concebe a transição ao comunismo como um processo que implica a destruição do Estado burguês e a extinção do Estado socialista.

Assim, ficam excluídas da problemática teórica as concepções da transição ao comunismo, tais como a eurocomunista ou reformista, típicas do último Poulantzas, que nega a tese da destruição do Estado burguês e prevê a construção do socialismo por dentro e fora do Estado, como se não houvesse obstáculos estruturais para a realização do poder proletário e das massas populares dentro do Estado burguês.

Como afirma Martuscelli (2022), Poulantzas no primeiro livro elabora uma teoria regional do político no modo de produção capitalista e define o Estado capitalista como uma estrutura jurídico-política, dotada de um direito e modo de funcionamento particular do aparato estatal (direito e burocracia burgueses), que cumpre a função de garantir a reprodução das relações de produção capitalistas e, portanto, de organizar os interesses políticos das classes dominantes e desorganizar politicamente as classes dominadas.

Passa-se agora às constatações centrais da tese de Poulantzas para a pesquisa. Primeiramente, tem-se que o Estado capitalista, à diferença do escravista ou feudal, apresenta-se não como uma instituição de classe responsável pela dominação de classe, mas como um Estado de “todo o povo”, como algo que parece ser, o que acaba gerando a realidade do ilusório coletivo nacional, supostamente homogêneo e dotado de interesse geral comum.

Para que isso aconteça, relevante é o conceito de autonomia relativa desse Estado capitalista, que caracteriza o papel que a ele incumbe de tomar a seu cargo o interesse político da burguesia, realizando por sua conta a função de hegemonia política que esta não pode preencher.

O Estado, portanto, não é passivo, sendo simultaneamente arena e ator no conflito de classe. Dentro da correlação de forças, é papel da burocracia de Estado e dos políticos profissionais da burguesia definirem uma estratégia viável de desenvolvimento capitalista – a

burocracia de Estado (que nos interessa para fins do trabalho), portanto, tem um papel ativo na organização da hegemonia de fração.

Com base nesses conceitos é que será interpretada a maneira como os planejamentos para o desenvolvimento no Aparelho de Estado cristalizam em maior ou menor grau os interesses da fração burguesa agrária, ou de que modo os discursos dessa fração tornam-se hegemônicos, como se fossem guias para o desenvolvimento da “sociedade” brasileira.

Explica Poulantzas (2019, p. 46) que “o Estado possui a função particular de constituir o fator de coesão dos níveis de uma formação social”, apresentando-se como fator de “ordem”, ou “princípio de organização” de uma formação, além de aparecer como lugar que permite a decifração da unidade e da articulação das estruturas de uma formação.

O segundo conceito central para o trabalho é o de hegemonia, o qual “tem por campo a luta política das classes em uma formação capitalista, abrangendo, mais particularmente, as práticas políticas das classes dominantes nessas formações” (POULANTZAS, 2019, p. 137). Conforme Poulantzas (2019, pp. 139-140), o conceito de hegemonia, que se aplica somente às práticas políticas das classes dominantes (e não ao Estado) de uma formação capitalista reveste-se de dois sentidos: (I) indica a constituição dos interesses políticos dessas classes, em sua relação com o Estado capitalista, como representativos do “interesse geral” desse corpo político que é o “povo-nação”; e (II) torna possível o funcionamento de um bloco no poder, composto de várias classes ou frações politicamente dominantes – sendo que entre essas classes e frações dominantes, uma detém um papel dominante particular, que pode ser caracterizado como papel hegemônico.

Nesse segundo sentido, o conceito de hegemonia abrange a dominação particular de uma das classes ou frações dominantes em relação às outras classes ou frações dominantes de uma formação social capitalista. Conforme Poulantzas (2019, p. 141), a classe hegemônica é aquela que concentra em si, no nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e de deter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes.

O terceiro conceito relevante que se busca empreender emerge do referencial teórico-analítico poulantziano e trata do bloco no poder, que constitui uma particularidade do Estado capitalista perante os demais tipos anteriores, ligado a relações específicas entre as classes ou frações a cujos interesses esse Estado responde (POULANTZAS, 2019, p. 235). Segundo Poulantzas (2019, p. 243), o bloco no poder trata de uma unidade contraditória complexa com

dominante, ou “uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica” (POULANTZAS, pp. 244-245).

No bloco no poder, a classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, ao constituir seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações no bloco no poder (POULANTZAS, 2019, p. 245).

Esclareça-se que no bloco no poder a política de Estado favorece preferencialmente, ao mesmo tempo, uma primeira fração burguesa segundo o critério das funções do capital (bancário, industrial, comercial ou agrário), uma segunda conforme critério da escala do capital (grande, médio ou pequeno) e uma terceira conforme o modo de inserção no sistema econômico capitalista internacional (associada, nacional ou interna) (POULANTZAS, 2019; SAES, 2014).

Como se está analisando o caso brasileiro, imprescindível mencionar que a busca do crescimento em uma região periférica-dependente do capitalismo global conta com peculiaridades que a diferenciam da realizada nos países centrais ou imperialistas, as quais têm ligação com o último fracionamento da burguesia apresentado (modo de inserção no sistema econômico capitalista internacional) e que impactarão na compreensão acerca da autonomia do modelo de desenvolvimento e do papel do Estado nesses países.

A burguesia associada é aquela que se vincula aos interesses do capital de fora, defendendo internamente seus interesses; a nacional é voltada à exploração do mercado interno; e a interna, embora subordinada ao capital estrangeiro e ocupando posição dependente dentro do sistema econômico capitalista internacional, assume comportamento ambíguo diante do capital estrangeiro, à medida que se volta preferencialmente para a exploração do mercado interno (FARIAS, 2009).

A burguesia interna tem como grande ponto de unificação a reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que ela empreende com o capital estrangeiro, à medida que se trata de uma fração integrada à economia mundial de maneira subalterna e dependente, mas que, ao mesmo tempo, concorre e conflitua com o capital externo quando este ameaça a sua sobrevivência (BERRINGER, BOITO JR, 2013; GRANATO, 2020).

A grande fração agrária, alvo da pesquisa, é, de modo geral, entendida enquanto burguesia interna, a qual tende a aparecer com comportamento pendular conforme a dinâmica política, ao menos no caso brasileiro: ora mais afeita à burguesia associada quando essa ascende

ao bloco no poder; ora mais afeita a trazer retórica desenvolvimentistas, quando se abrem brechas para tais medidas.

O último conceito a ser desenvolvido trata da concepção poulantziana acerca do aparelho de Estado. Segundo Poulantzas (2019, p. 117), esse é entendido enquanto lugar do Estado no conjunto das estruturas de uma formação social, com suas diversas funções (técnico-econômica, política em sentido estrito, ideológica, etc.), além do pessoal do Estado (quadros da administração, da burocracia). Salienta o autor a diferença que existe frente ao conceito de poder de Estado, que se refere à classe social ou à fração de classe que detém o poder.

Sobre a burocracia, Poulantzas (2019, p. 219) aponta que, sob a ideologia burguesa, não se apresenta diretamente como aparelho de dominação de classe, mas como a “unidade”, o princípio da organização e a encarnação do “interesse geral” da sociedade.

Em termos de análise dos planejamentos para o desenvolvimento, a grande contribuição dessa reflexão se dá no sentido de que não se deve encarar o Estado como máquina racional, capaz de elaborar planos técnicos para colocar em operação, mas reconhecer que suas atuações serão regidas pelas lutas e conflitos sociais.

Nesse sentido, a contribuição de Poulantzas chama a atenção à interpretação que deve ser conferida aos estudos prospectivos e aos planejamentos elaborados para o desenvolvimento nacional, que por mais que tragam na retórica o interesse nacional, deve-se buscar desvelar quais são os interesses econômicos prioritariamente atendidos.

Como afirma Martuscelli (2022, p. 44), é a partir da primeira fase da grande obra de Poulantzas, aquela que traz a concepção estruturalista de Estado e que se adota na presente pesquisa, que muitos investigadores no Brasil partiram para aprofundar, desenvolver e retificar a teoria política poulantziana e a teoria das classes sociais, elaborando análises sobre as formações sociais brasileiras e outras latino-americanas inspiradas no marxismo estrutural. Eles opunham-se, assim, às tendências predominantes de valorização da concepção relacional do Estado e do socialismo democrático ou eurocomunismo.

Explica Martuscelli (2022) que, longe de tratar a obra poulantziana como marcada pelo teorismo que impossibilitaria qualquer análise concreta da situação concreta, o caminho seguido por diversos estudiosos poulantzianos no Brasil foi demonstrar a riqueza crítica e teórica desta obra e sua capacidade de operacionalização para pensar as mais distintas formações sociais e conjunturas históricas. Nesse sentido, foi abordado na presente pesquisa de

que modo essa corrente brasileira vem entendendo o período político brasileiro entre 2016 e 2020.

Antes, entretanto, cabe trazer algumas considerações de autores latino-americanos que interpretaram as contribuições de Poulantzas para a realidade da região, de modo a corroborar a relevância de tratar a fração burguesa agrária na pesquisa. Além disso, será também trazido, em capítulo específico, o tema da integração regional e do Mercosul.

Com inspiração em ideias como a de Poulantzas, na década de 70 na América Latina dá-se início a uma literatura sobre o Estado vinculada à problemática da inserção dependente da região na etapa de acumulação do capitalismo monopolista. Apesar da diversidade das experiências nacionais, propôs-se uma teorização com referência à sociedade civil e ao sistema interestatal capitalista em nível “do particular”, daquilo que é característico ao continente (O’DONNEL, 1978).

A inserção dependente no mercado mundial remete ao fato de os elementos essenciais de produção e reprodução das economias periféricas passarem pelos mecanismos do mercado mundial, ficando, assim, submetidos aos interesses econômicos de aproveitamento e de controle político das classes dominantes dos países centrais (EVERS, 1989). Na base desta variável, está a exportação de matérias-primas que encadeiam a periferia ao centro.

Para efeitos da pesquisa, tal constatação aparece não só como limitador à proposição de um desenvolvimento autônomo na região sem que se coloque em xeque a ordem do sistema capitalista mundial, como sublinha a necessidade de que se considere a base de representação política e econômica de interesses forâneos no território, buscando compreender suas vinculações políticas internamente.

Além disso, chama a atenção a como operam mecanismos que tendem a trazer a fração agrária como hegemônica no bloco no poder. Cueva (1980) destaca que nas formações latino-americanas não se observa antagonismo entre tal fração burguesa e a industrial, sendo a segunda em muitos casos um prolongamento da primeira. O autor analisa que na mudança do papel dos Estados do continente nas décadas de 1950, de estímulo à industrialização, os interesses de classe não foram alheios aos do modelo dependente precedente, tendo a classe proprietária fundiária também dele se beneficiado.

Assim, à medida que para o desenvolvimento na região restaria problemático pensar na indústria sem considerar a dinâmica e os interesses da fração agrária primeiramente, tal

constatação acaba por corroborar a relevância de trazer com destaque a dinâmica da fração agrária para estudo, buscando entender quais seus interesses econômicos e contradições.

Agora cabe trazer o histórico do Mercosul.

## 2.2 MERCOSUL, MODELOS DE REGIONALISMO E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Primeiramente, cabe esclarecer que o debate no qual o Mercosul está inserido é sobre a integração regional, o qual nasce com o desenvolvimentismo, mediante a forma de promover a industrialização. Em termos de interesses de classe no capitalismo periférico-dependente, o posicionamento político da burguesia acerca do tema tende a se conformar de maneira pendular: ora mais aderente à implementação de políticas contracionistas (liberais), ora expansionistas (populistas) (MARTUSCELLI, 2018), algo que poderia ser explicado, ao menos em parte, pela multifuncionalidade do capital: o fato dos agrupamentos capitalistas possuírem investimentos em duas ou mais atividades econômicas faz com que se refugiem em zonas de menor tensão com o capital estrangeiro e o imperialismo (MARTUSCELLI, 2018).

Isso significaria que se a adesão a um planejamento industrial, pautado numa perspectiva de defesa da soberania nacional, representar um risco para seus próprios negócios, as classes dominantes migrariam para uma zona de menor enfrentamento, de modo a buscar auferir lucros em atividades que não estejam necessariamente vinculadas à produção.

Já no que concerne à atuação internacional dos Estados, cabe chamar atenção aos condicionantes sistêmicos externos, próprios do sistema capitalista internacional, relacionados à posição ocupada por cada Estado Nacional. Assim, o desenvolvimento acaba ficando profundamente relacionado às atividades econômicas desempenhadas pelos países e à sua capacidade de se beneficiar da divisão internacional do trabalho a partir de sua posição relativa.

Dessa maneira, para não ficarem presos a um sistema internacional articulado por aqueles que exercem as posições dominantes de poder, caberia aos países latino-americanos empreender iniciativas que visem reduzir a distância que os separa dos países centrais, de modo a buscar que seu espaço na divisão internacional do trabalho lhes permita avanços em sua

industrialização, geração de conhecimento e tecnologia, e uma redução dos níveis de desigualdade internos (GRANATO, 2015).

Passando à dinâmica eleitoral brasileira, o governo Lula inaugurou uma política de desenvolvimento que buscava o crescimento econômico sem romper com o modelo capitalista neoliberal, e aceitava os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, mas promovia, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro (BERRINGER, 2014).

A inflexão promovida por Lula em relação ao período neoliberal seria, então, a promoção da ascensão política da grande burguesia interna brasileira no interior do bloco no poder, composta por setores industriais e do agronegócio, orientados fundamentalmente para o comércio de exportação (BOITO; BERRINGER, 2013; GRANATO; BATISTA, 2018). Aqui cabe destaque ao setor do agronegócio, que teria se beneficiado da lógica implantada à integração regional pelos governos petistas.

Dentro da lógica da integração regional, destaca-se o bloco do Mercosul, relevante tanto para os governos de direita como de esquerda, mas que se valem dele de maneiras diferentes.

### **2.2.1 Mercosul: histórico amplo**

A gênese do Mercosul, na década de 80, remete ao esforço bilateral do Brasil e Argentina em instituir as bases para a criação de um mercado comum que, com base em protocolos setoriais de cooperação industrial gradual e simétrica, contribuísse para o desenvolvimento interno de ambos os países, assim como para a ampliação de margens de autonomia na esfera internacional (GRANATO, 2015).

Já nos anos 90, a reestruturação e ofensiva capitalista em meio às fortes crises econômicas em ambos os países e a ascensão dos novos governos neoliberais no Cone Sul como um todo, pautaram uma reorientação da política bilateral de integração que, em parceria com Uruguai e Paraguai, originou o Mercosul, conforme estabelecido no Tratado de Assunção de 1991 (GRANATO, 2015).

Em conformidade com as diretrizes da Rodada Uruguai do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 e com a nova estratégia de integração para a América Latina definida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em termos de “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), o modelo de integração de cunho mais

desenvolvimentista e autonomista, adotado inicialmente por Brasil e Argentina, foi substituído por uma integração aberta aos mercados, colocando-se a liberalização comercial e desregulamentação financeira como os eixos dinâmicos do processo associativo (GRANATO, 2015). Passou a vigorar, assim, durante a década de 90, um “Mercosul dos negócios” (KATZ, 2006), também emblematicamente denominado como “Mercosul fenício” (CAETANO, 2007), restrito a uma agenda econômico-comercial.

Nos anos 2000, a emergência de governos populares e progressistas na América do Sul marcou uma mudança nos rumos da integração na região, que passou a ser pautada sob uma perspectiva multidimensional e autonomista, em boa medida sob iniciativa da política externa dos governos Lula e Dilma (SARTI, 2017). Essa nova perspectiva integracionista, cristalizada no Consenso de Buenos Aires de 2003, propunha um arranjo ampliado de coordenação dos Estados membros em questões de política pública não apenas de cunho econômica-comercial, mas também de ordem política, social, produtiva, de infraestrutura etc. Por sua vez, essa nova perspectiva também buscava construir um Mercosul que tivesse no objetivo da inserção externa autônoma dos países membros o seu núcleo central (GRANATO, 2015).

Após a crise econômico-financeira mundial de 2008 e do encerramento do ciclo das *commodities* que tanto tinha beneficiado os governos populares e progressistas desde seu início, o quadro político da região foi pouco a pouco sendo marcado por fatos como a destituição dos mandatários de Honduras (2009), Paraguai (2012), Brasil (2016) e Bolívia (2019), a crise na Venezuela, e as vitórias eleitorais de Macri, na Argentina (2015), de Moreno, no Equador (2017), de Piñera, no Chile (2018), de Bolsonaro, no Brasil (2019) e de Lacalle Pou (2020), no Uruguai.

Nesse novo contexto de restauração conservadora no continente, o ideário neoliberal retomou renovado vigor (OSORIO, 2020; MERINO, 2020), e no que diz respeito ao Mercosul, a retomada da noção de regionalismo aberto tornou-se um imperativo (CAVALCANTI, 2019), principalmente frente às exigências da estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais, as chamadas, “cadeias globais de valor”, a cuja dinâmica, segundo a nova perspectiva hegemônica, o bloco mercosulino deveria se sujeitar e acomodar.

Essa é a tendência que caberá analisar: se de fato o ideário neoliberal é tomado nos estudos prospectivos da fração agrária e nos planejamentos governamentais para o desenvolvimento de longo prazo e em quais termos. Para auxiliar nessa análise, passa-se na

seção seguinte à breve constatações acerca de como se observou a dinâmica do Mercosul no passado recente do país.

Antes, entretanto, cabe esclarecer que, ao adotarmos o arcabouço teórico desenvolvido por Nicos Poulantzas (2019), entendemos a integração regional enquanto uma política de Estado, cristalizada a partir de interesses econômicos contraditórios das classes dominantes e frações de classe em constante disputa.

Seguindo essa linha, para análise das medidas governamentais interessa-nos verificar a narrativa das representações burguesas do setor do agronegócio, mais precisamente da fração agrária, que lidera suas pautas, e das instituições de Estado, mais precisamente daquelas que têm influência nas políticas agrícolas, acerca da orientação que pretendem conferir ao Mercosul em termos de política de integração regional, que gira em torno de dois extremos desde sua criação.

Como já analisado, ao longo de seus trinta anos de existência, o Mercosul tem sido pautado essencialmente pela perspectiva do regionalismo aberto, que concebe a integração regional como uma plataforma de cunho essencialmente comercial, minimalista e de baixo custo em termos institucionais, para a inserção dos países membros no capitalismo neoliberal. Apenas durante os primeiros quinze anos dos anos 2000 tal perspectiva cedeu parcialmente perante um modelo de integração multidimensional que, sem se contrapor ao capitalismo neoliberal, buscou desafiar a perspectiva hegemônica, sob a atuação coordenada das políticas externas dos governos brasileiro e argentino.

Nesse contexto, observa-se que há dois eixos principais de disputa no que se refere ao bloco e que tratam da integração regional. São esses eixos que guiarão a análise a ser realizada: um deles é o eixo multidimensional (no sentido de atentar a diversos nichos de políticas públicas: comercial, de infraestrutura, social, política, etc.) e autonomista (no sentido de atentar para a dinâmica interna do bloco, ou à relação com os países da região que beneficie o desenvolvimento intrabloco); o outro, regionalismo aberto aos mercados, que tem na dinâmica comercial a principal atenção, destinada à exportação. Ou seja, a relação desse segundo é prioritária com países de fora do continente, grandes importadores de produtos brasileiros.

O primeiro (multidimensional e autonomista) é o que remete às origens do bloco mercosulino, ligado aos esforços de Brasil e Argentina na década de 80 para instituição de protocolos de cooperação industrial gradual e simétrica e ampliação de margens de autonomia na esfera internacional. O segundo eixo (regionalismo aberto aos mercados) é característico da

época em que o Mercosul foi de fato institucionalizado, na década de 90, quando Brasil e Argentina lidavam com fortes crises econômicas e os países do Cone Sul assimilavam a ascensão de novos governos neoliberais, tendo o bloco se pautado pela liberalização comercial e desregulamentação financeira (GRANATO, 2021).

### **2.2.2 Conjuntura específica 2014-2021 e a Política Externa Brasileira**

Como já mencionado, o governo Lula inaugurou uma política de desenvolvimento que buscava o crescimento econômico sem romper com o modelo capitalista neoliberal, reativando, sob condições novas, a função primário-exportadora do capitalismo brasileiro. Com isso, aparece a burguesia interna no interior do bloco no poder, composta por setores industriais e agrários, orientados fundamentalmente para o comércio de exportação.

A seguir, no primeiro governo Dilma, como destacam Cavalcanti e Granato (2020), observa-se a atuação da burguesia interna no sentido de obter o apoio do Estado para ampliar o mercado externo para os seus produtos e aumentar os investimentos diretos no exterior, tendo sido beneficiada pela política de superávits na balança comercial e estímulos à exportação.

Entretanto, aponta-se que tal “reorientação” da política voltada à integração (CAVALCANTI, 2019), assim como a busca por beneficiar a burguesia agroexportadora, não foi suficiente para que o Mercosul garantisse um mínimo de coordenação que permitisse a essa fração obter certas vantagens em aumentar sua participação no comércio exterior. Este processo pode ter levado a burguesia interna a cada vez mais pressionar pelo retorno ao modelo de regionalismo aberto, ancorado na inserção competitiva do Brasil. Isso é o que se buscará analisar nas manifestações da fração agrária: até que ponto compreendiam a integração regional e o Mercosul como benéficos a seus interesses econômicos durante os governos petistas.

A crise política deflagrada no segundo mandato de Dilma Rousseff é apontada pela literatura como tendo, dentre suas principais causas, a reconfiguração dos interesses das frações burguesas frente às políticas até então conduzidas pelo Partido dos Trabalhadores (BOITO JÚNIOR, 2019; BERRINGER; FORLINI, 2018; FONSECA et al, 2019; SOUZA, 2019).

Analistas apontam que, de fato, a grande burguesia interna brasileira teve grande participação não só no apoio ao processo de *impeachment*, mas também na defesa das plataformas dos governos de Temer e Bolsonaro.

Todavia, cabe trazer que, segundo Berringer e Forlini (2018), a reorientação do Estado no cenário internacional não é consensual no interior da grande burguesia interna e o que pode ter ocorrido é um desmembramento desta fração. Como apontam Granato e Cavalcanti (2020), as concessões à burguesia interna que já vinham sendo realizadas no segundo governo Dilma de forma hesitante ganharam intensidade e se firmaram no governo Temer, resultando pouco a pouco em alterações na condução do Mercosul. Sobre o período do governo Bolsonaro, os referidos autores atentam que, embora sob hegemonia da burguesia associada, despontam no bloco no poder, nas diversas crises recentes, interesses conflitantes que precisam ser investigados.

Nesse novo contexto de restauração conservadora e de renovado vigor do ideário neoliberal que se dá não só no Brasil, mas no continente de forma hegemônica, as políticas externas de “subordinação passiva” (BERRINGER, 2015) com o imperialismo estadunidense passaram a ganhar destaque. No que diz respeito ao Mercosul, a retomada da noção de regionalismo aberto tornou-se um imperativo para o bloco se “inserir” nos fluxos comerciais internacionais, principalmente frente às exigências da estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais, as “cadeias globais de valor”, a cuja dinâmica, segundo a nova perspectiva hegemônica, o bloco mercosulino deveria se sujeitar e acomodar.

Algumas evidências que indicam a referida retomada são a decisão relativa à suspensão da Venezuela do Mercosul, as pretensões de “flexibilização” da TEC, as medidas de enxugamento da arquitetura institucional do bloco e a conclusão das negociações do acordo entre o Mercosul e a União Europeia (UE).

Os destaques seguintes remetem a discussões contemporâneas travadas no bloco, as quais serão já interpretadas conforme os eixos orientadores de integração regional apresentados. A partir de Temer, o eixo vinculado ao regionalismo aberto passou a ganhar mais força da retórica governamental e nas próprias atividades levadas a cabo pelo governo. Com Bolsonaro, essa dinâmica foi intensificada. Nessa lógica, duas foram algumas das medidas, implantadas durante o governo Bolsonaro, que causaram grande debate e que merecem uma breve contextualização. Em ordem cronológica, o advento do Foro para o Progresso da América do

Sul (Prosul) com o conseqüente abandono da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a flexibilização da Tarifa Externa Comum.

Como forma de substituir o organismo da Unasul, fundado em 2010 e que contava em seus tempos áureos com os doze países da região, nasce o fórum regional de diálogo Prosul em 2019, com representação de oito países, nenhum com governos considerados progressistas à época. Ambas as iniciativas contam com objetivos similares em suas retóricas, ainda que se entenda que, na prática, a primeira teria um objetivo maior de integração social e política, além do econômico; já o Prosul tenderia a se restringir de forma mais efetiva à pauta econômica, com foco na liberalização comercial a partir das tendências ditadas pelas potências econômicas (ANGELO, 2022). Em termos de eixos de integração regional, infere-se que a Unasul seria considerada autonomista e multidimensional; já o Prosul, vinculado ao regionalismo aberto. Assumindo como certa essa tendência mais prática do Prosul, a única orientação autonomista que poderia se esperar do foro seria sob viés econômico.

Já a flexibilização da TEC trata de uma medida com alto viés de integração regional nos moldes do regionalismo aberto. A TEC, aprovada em 1994, refere-se a um conjunto de alíquotas unificadas para a importação de produtos e serviços vindos de fora do bloco que tem como base a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Aplicada oficialmente em 1995, visava incentivar a competitividade dos Estados e evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado. Seu princípio geral é a ideia de que produtos com maior valor agregado possuem uma alíquota maior comum a todos os Estados.

A proposta de flexibilização do instrumento partiu do Ministério da Economia do Brasil, que defendia uma redução de 10% da alíquota de importação, seguida por outra redução de 10% no final de 2021. Com isso, a TEC média que era de 11,7% em 2019 passaria a ser, ao final de 2021, de 9,48%. Nesses moldes, o resultado da redução das tarifas representaria uma maior abertura unilateral para as importações de produtos de fora do Mercosul. Enquanto representantes de industriais apresentavam resistências, nada se fala sobre o agronegócio ou a fração agrária (FERRAZ; SERVILHA; LELLI, 2022).

Passa-se agora a uma análise mais detida da dinâmica para conquista do bloco no poder a partir da deposição de Dilma.

### 2.3 A DISPUTA PELA HEGEMONIA NO BLOCO NO PODER BRASILEIRO A PARTIR DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: UMA INTERPRETAÇÃO POSSÍVEL.

Não deve ser ignorado o contexto político-eleitoral que cerca o período das recentes publicações de Estudos Prospectivos, que começam a proliferar justamente quando ocorre o *impeachment* de Dilma Rousseff, a qual representou uma quebra na continuidade do PT no governo.

Há um consenso dentre autores brasileiros que adotam a concepção de Estado em Poulantzas de que, em comparação ao governo neoliberal de FHC, no qual foram privilegiados os interesses da burguesia associada, a dinâmica das frações das classes dominantes no ciclo petista (2003-2016) representou a novidade de ter sido promovida a ascensão política da grande burguesia interna no interior do bloco no poder (sobretudo da fração industrial da construção civil), tendo sido ampliadas e protegidas suas atividades, ainda que sem romper com a hegemonia do grande capital financeiro internacional (BOITO JR., 2018; SOUZA, 2019).

A partir de 2013, entretanto, a burguesia associada, valendo-se da queda do crescimento econômico e da mobilização da alta classe média contra o governo, teria iniciado uma ofensiva política restauradora para derrotar o projeto do neodesenvolvimentismo e restaurar a política neoliberal (BOITO JR., 2016).

O período logo após a derrubada de Dilma, durante o governo interino de Temer, teria sido marcado por uma crise de hegemonia no interior do bloco no poder, com a incapacidade de priorização dos interesses da burguesia associada e do capital estrangeiro pelo novo governo, devido à instabilidade política provocada pela continuidade da operação Lava Jato e pelo acúmulo de contradições no interior da frente golpista.

Essa crise de hegemonia no bloco no poder, em que nenhuma fração burguesa teria se destacado como hegemônica, é que contextualiza a conjuntura com que se trabalhará na pesquisa, período em que começam a proliferar os estudos prospectivos assinados pelos principais segmentos da grande burguesia brasileira, sendo os que nos interessam os da fração agrária, os quais tendem a externalizar os respectivos interesses econômicos que lutam para ver prioritariamente atendidos nas políticas emanadas do Estado. Essa hipótese é a que se buscará testar.

Já no governo Bolsonaro, segundo Boito Jr (2019), os conteúdos das políticas externa, econômica e social estariam finalmente privilegiando os interesses do grande capital internacional, principalmente o estadunidense, e dos segmentos da burguesia brasileira a ele associados, ainda que atendessem também, embora secundariamente, outros segmentos da burguesia brasileira. A burguesia interna, fração hegemônica nos governos do PT, teria sofrido defecções e sido deslocada para uma posição subordinada no interior do bloco no poder.

Exemplifica Boito Jr (2020) de que modo o governo Bolsonaro estaria tomando partido do lado do capital internacional, ou associado: privatizações que vêm passando empresas públicas para as mãos do capital estrangeiro, venda da Embraer, abertura do mercado de obras públicas após a destruição das empresas de engenharia nacional e alinhamento passivo e explícito com a política externa dos Estados Unidos.

Esse é o panorama que se coloca para a burguesia interna, da qual se entende que é composta por dentre outras, grande parte da fração agrária. Como já apontado, em dinâmicas na qual a burguesia associada toma o bloco no poder, a interna tende a se filiar a seus interesses, distanciando-se de propostas desenvolvimentistas.

Antes de buscar entender como isso opera, coube esclarecer de forma mais aprofundada como funciona essa fração agrária na política brasileira.

### **2.3.1 Formação política da fração agrária e suas fissuras contemporâneas**

A fração agrária está dentro do setor econômico que é o agronegócio, o qual agrega toda a cadeia produtiva agropecuária, à montante e à jusante das porteiras. Setor esse que é composto por diversos ramos e segmentos e que abarca diferentes funções do capital: propriedade agrária, produção agropecuária, indústria de processamento, comercialização de produtos *in natura*, semi-processados e processados, além da intermediação financeira (BOITO, 2018). No interior do agronegócio, portanto, há diferentes frações burguesas com diferentes funções, dimensões e origens do capital. Desse modo, sobretudo adotando a concepção poulantziana, que busca evidenciar as fissuras na burguesia, deve-se evitar falar em agronegócio de modo geral, vez que é atravessado por fracionamentos. Poucas serão as afirmativas gerais que valerão para todas

essas frações burguesas, que representam umas atividades econômicas mais ligadas à produção agropecuária, outras mais distantes.

Como analisa Delgado (2012) os incentivos e subsídios concedidos ao setor agropecuário durante o período militar o incluíram no circuito da produção industrial, resultando no surgimento do complexo agroindustrial. Assim, a base técnica dos meios de produção que outrora eram utilizados na agropecuária foi modificada, tendo início a crescente utilização de insumos industriais e a entrada do maquinário no campo. Segundo o autor, essa modernização técnica da agropecuária teria incidido na extraordinária valorização do preço da terra e na conseqüente especulação fundiária.

Ainda segundo o autor, a década de 1980 foi de transição e contradições: durante a época de hiperinflação, o setor passou a enfrentar problemas que limitavam seu processo de crescimento. Seus compromissos financeiros eram atrelados à taxa de inflação, embora o preço de seus produtos não seguisse a mesma lógica. Esse problema se aprofundou com a euforia dos planos de estabilização econômica, vindo a resultar em crescente endividamento ao setor.

Já o resultado inicial da implementação do neoliberalismo no Brasil, de restrições dos recursos orçamentários seguida da abertura de espaço para formas alternativas de financiamento, que se deu com base na interação financeira de agentes privados, foi de aprofundamento da dependência dos produtores rurais com a indústria agroalimentar, com os grupos fornecedores de insumos e com as *trading companies*.

Como analisa Paraizo (2021), a intensificação dos investimentos diretos na agropecuária por parte de agentes não-agrários aprofundava o controle da oferta de produtos uniformes e dentro dos padrões de qualidade desejados pelas grandes indústrias, bem como objetivava auferir lucros oriundos dos financiamentos alternativos que passaram a substituir as subvenções estatais. Agentes não-agrários que correspondiam, em sua maioria, a conglomerados multinacionais, denotando, assim, a forte presença do capital estrangeiro no bloco agropecuário no Brasil.

Conforme levantamentos trazidos por Paraizo (2021), nos anos 1990, com os processos de privatizações no país, grande parte das fusões e aquisições no segmento da agroindústria alimentar envolveram empresas estrangeiras. Entretanto, as empresas de capital nacional prevaleceram no setor, concentrando-se nos ramos frigoríficos e de processamento de grãos, os quais avançaram nas produções e exportações, principalmente após o advento do Mercosul.

Como analisa Paraizo (2021), com esta nova dinâmica que passou a existir no bloco agropecuário brasileiro, o setor buscou recuperar sua posição privilegiada entre as classes dominantes brasileiras, sob a alcunha de “agronegócio”. Em resumo, o agronegócio seria a radicalização da ideia de integração campo-indústria, na medida em que ganha destaque o conjunto das atividades que pertencem à grande produção agropecuária.

Iglécias (2007) discorre que foi na virada de 1980 para 1990, quando a economia brasileira passava progressivamente a se integrar ao mercado mundial, que o empresariado agrícola começou a modificar seu modo de ação e articulação política. Conforme o autor, ocorreu a partir de então uma alteração na forma de interação entre o Estado e o segmento agropecuário, com as demandas do setor deslocando-se do âmbito da política agrícola estrita para questões macroeconômicas. Desse modo, o segmento passava a se tornar importante para o ajustamento brasileiro à nova dinâmica da economia mundial.

Partimos do entendimento na dissertação, apoiados em Boito Jr. (2018) e em Paraizo (2021), de que a ação política no interior do bloco agropecuário que concretizou a ideação do agronegócio no Brasil teria sido fomentada pelas frações de classe correspondentes à burguesia interna, ainda que o setor do agronegócio tenha sido composto por burguesias associadas.

Externalizando seus traços de burguesia interna, tem-se que os empreendimentos que compõem a agropecuária detêm majoritariamente capital nacional, além de que suas instituições representativas apresentam o setor, de forma hegemônica, como suficientemente competitivo e capaz de integrar o Brasil ao mercado internacional, embora necessitando de proteção e estímulo estatais na concorrência com o capital estrangeiro. Outro fator a se levar em consideração é que as empresas que integram a fração agrária apresentam dependência externa para investimentos, inclusive para o desenvolvimento de componentes tecnológicos.

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

Como analisa Paraizo (2021), o agronegócio, de modo geral, foi favorecido pelos governos Lula e Dilma, o que não teria sido suficiente para um apoio incondicional do setor

aos governantes de esquerda. Entende a autora que o apoio do setor foi, em regra, crítico e repleto de contradições. A autora identifica que no ano eleitoral de 2014 uma parte do agronegócio avaliava que o governo Lula havia sido melhor para o setor do que Dilma I, embora se mostrassem abertos a apoiar a candidata petista. Entretanto, com a crise econômica, que se tornou uma crise política ao final de seu mandato, a qual a depôs do cargo por meio de um *impeachment*, as entidades do setor chegaram a firmar a posição favorável ao impedimento de Dilma, entendendo não ter a então governante forças para conduzir as reformas ‘necessárias’, tampouco para unificar o país.

Ilustrando a atuação política contraditória da fração agrária, despontam no cenário nacional diversas entidades representativas, sendo que as mais destacadas no cenário nacional durante o período de 2016 a 2020 terão seus posicionamentos analisados na pesquisa. Buscou-se mapear as demandas desses representantes com relação ao rumo que o governo brasileiro deveria imprimir nas suas relações junto aos demais membros do Mercosul, entendendo-se suas colocações enquanto hegemônicas daqueles setores que dizem representar. A análise de suas opiniões se faz relevante pois é a partir dessas representações que os interesses do setor são colocados na agenda governamental, seja através da força política no Legislativo, seja mediante *lobby* diretamente junto ao Chefe do Executivo, tendo em vista o acesso facilitado às instituições governamentais de que lançam mão.

O principal documento alvo da pesquisa, do qual se buscará compreender se de fato passam a externalizar os interesses econômicos dessa fração burguesa, são os estudos prospectivos publicados pelas principais representantes do setor. Antes, entretanto, cabe aprofundar o entendimento acerca dessa metodologia.

## 2.4 OS ESTUDOS PROSPECTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Segundo Vásquez (2014), os estudos prospectivos constituem uma disciplina emergente das ciências sociais, em que se reúnem conjuntos de teorias, métodos, instituições, autores e centros internacionais que geram conhecimento acerca da redução e da gestão da incerteza frente às mudanças sociais, visando à preparação para a tomada de decisões estratégicas, entendidas como irreversíveis e com altos custos e impactos na sociedade.

Aponta o autor que o conceito de prospectiva foi relançado em 1957 pelo filósofo francês Gastón Berger, em sua obra “A Atitude Prospectiva”, que defendia a adoção de uma nova atitude para a formulação do planejamento de Estado orientada para o futuro. Para Berger, seria necessário olhar horizontes distantes, mas sempre de forma ampla e se preocupando com as interações entre as variáveis e atores. Também julgava essencial desenvolver visão aprofundada até encontrar os fatores e as tendências que são realmente importantes, destacando a necessidade de arriscar, pois as visões de horizontes distantes poderiam fazer mudar os planos (MARCIAL et al., 2017; VÁSQUEZ, BECERRA e CASTAÑO, 2014).

A metodologia mais utilizada para os estudos prospectivos é a de cenários, noções que remontam aos anos de 1950 com a atuação de Herman Kahn na RAND Corporation, organização americana criada imediatamente após a segunda grande guerra para conectar planejamento militar com decisões de pesquisa e desenvolvimento, que hoje se define como uma organização de pesquisa que desenvolve soluções para desafios de políticas públicas para ajudar a tornar comunidades em todo o mundo mais seguras e protegidas, mais saudáveis e prósperas. Kahn desenvolveu a metodologia para uso de cenários quando fundou o Hudson Institute, em 1961, tendo popularizado suas ideias com a publicação, em 1967, do livro “The Year 2000”, em que a palavra “cenários” foi introduzida na prospectiva.

O Hudson Institute, que tem como *slogan* “promover a liderança americana e o desenvolvimento global para um futuro seguro, livre e próspero”, propõe desafiar o pensamento convencional e auxiliar no gerenciamento de transições estratégicas para o futuro, por meio de estudos interdisciplinares em defesa, relações internacionais, economia, saúde, tecnologia, cultura e direito.

Algo a se chamar a atenção desde já é a orientação que poderá haver desses estudos em apontar tendências que tenham ligação com os interesses de economias centrais do capitalismo. Em outras palavras, adotando tais tendências como algo a simplesmente se adaptar poderia resultar em uma acentuação da dependência das regiões periféricas. Em termos de integração regional, uma postura como essa seria mais provável de ser observada em governos que prefiram a lógica do regionalismo aberto, buscando manejar o bloco mercosulino em conformidade às cadeias globais de valor.

De qualquer forma, após experiências de sucesso empresariais creditadas à adoção do planejamento por cenários, aponta-se que o volume de produção de estudos que se valem da

metodologia aumentou no mundo a partir dos anos 2000, liderados tanto por instituições públicas como privadas.

Segundo Vásquez (2014), o papel do Estado enquanto coordenador de estudos prospectivos seria o de promotor de uma nova arquitetura institucional, capaz de articular as demandas dos grupos sociais e de propiciar acordos sobre diferentes visões de desenvolvimento, o que responderia a amplo consenso que haveria no mundo contemporâneo acerca da necessidade de que os governos contem com sistemas de antecipação que os permitam construir a capacidade de enfrentar as mudanças globais presentes e futuras, esperadas e inesperadas.

Chama-se a atenção que o corpo de estudiosos que se dedica à análise e aplicação dos estudos prospectivos apoia-se sob a perspectiva que entende o Estado com papel de coordenador do desenvolvimento, remetendo às ideias de que o Estado seria uma totalidade nacional-territorial. Pouco aprofundam, portanto, o direcionamento político que é conferido às políticas públicas como resultado da utilização da metodologia, sobretudo sob viés marxista. Essa será a contribuição que a pesquisa buscará conferir à análise da metodologia. Antes, entretanto, cabe aprofundar certos conceitos teóricos da ferramenta.

Marcial (2021) aponta que a prospectiva visa explorar possibilidades de como a vida no futuro poderá ser diferente da de hoje, buscando preparar as organizações a adaptações rápidas para que continuem cumprindo seus propósitos em um ambiente em contínua transformação. Assim, a metodologia propõe conduzir a organização ao desenvolvimento de atitudes pré e proativas em relação ao futuro, levando-a a buscar a construção do futuro desejado.

Chama-se atenção assim a como as organizações podem captar a dinâmica do ambiente e trazer para seus planejamentos estratégicos. Isso é o que se buscará desenvolver no trabalho. No caso, identificar quais as sementes de futuro consideradas pelos estudos da burocracia e identificar quais as propostas de atuação para atingimento dos seus objetivos. Analisar essa dinâmica, com base em interpretação acerca do caráter de classe que carregam e de qual o viés da integração regional.

Conforme Marcial (2021), as técnicas utilizadas na prospectiva diferem da previsão clássica, caracterizada pela quantificação e extrapolação de tendências ou projeções. Para a prospectiva, o futuro, que é múltiplo e incerto, é a razão de ser do presente, e como variáveis a serem consideradas nos seus estudos têm-se as qualitativas, quantificáveis, conhecidas ou ocultas.

A participação dos especialistas nos estudos prospectivos, segundo a autora, é essencial sobretudo para o adequado tratamento dessas variáveis qualitativas, conhecidas ou ocultas, denominadas pela metodologia como sementes de futuro, que constituem fatores existentes no passado e no presente que sinalizam possibilidades de eventos futuros relacionados ao objeto de estudo.

Algumas das principais sementes de futuro consideradas nos estudos prospectivos são as tendências de peso, os fatos portadores de futuro, as incertezas críticas e os atores-chave. Passa-se à descrição de cada, conforme Marcial (2021).

**Quadro 1: Principais Sementes de Futuro nos Estudos Prospectivos**

<b>Semente de Futuro</b>	<b>Descrição</b>	<b>Relevância para o planejamento</b>
Tendências de peso	Eventos cuja perspectiva de direção e sentido é suficientemente consolidada e visível para se admitir sua permanência no período futuro considerado.	Referem-se a grandes movimentos aos quais a organização necessita se ajustar rapidamente, pois já estão consolidados e podem representar riscos e/ou oportunidades.
Fatos portadores de futuro	Trata de sinal ínfimo por sua dimensão presente existente no ambiente, mas imenso por suas consequências e potencialidades.	Possibilitam às organizações moldarem o futuro de acordo com suas estratégias.
Incertezas	Referem-se a eventos futuros cuja trajetória ainda é indefinida. Apresentam riscos e oportunidades, entretanto, como são incertos e seu comportamento futuro é desconhecido, podem tomar qualquer rumo.	Sua identificação prévia fornece condições necessárias para que as organizações construam o futuro de acordo com seus objetivos estratégicos, ao influenciarem a trajetória futura dessas incertezas críticas. As incertezas críticas sinalizam a necessidade de elaboração de relatórios de inteligência a qualquer sinal de modificação ou consolidação de comportamento, de forma a impedir que a organização seja surpreendida por rupturas ambientais futuras.
Atores-chave/agentes de mudança e suas estratégias	Atores são indivíduos, grupos, decisores e/ou organizações que influenciam ou recebem influência significativa do sistema e/ou contexto em que a organização se encontra.	Compreender a estratégia dos atore-chave e a forma como se movimentam e reagem aos acontecimentos é uma das principais atividades dos profissionais de inteligência, bem como ação decisiva para a construção de estudos de futuro.

Fonte: Elaboração Própria.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os objetivos traçados para responder o problema central do trabalho (descrever como se expressam os interesses da burguesia agrária a respeito do Mercosul, cristalizados nos estudos prospectivos publicados por essa fração de classe, nos planejamentos prospectivos dos

governos Temer e Bolsonaro) demandaram uma pesquisa qualitativa, na qual é valorizada a interpretação e a atribuição de significados do fenômeno pelo pesquisador, partindo-se de questões ou focos de interesse amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve (GODOY, 1995). Quanto aos fins, a pesquisa se enquadra como explicativa, que tem como “preocupação central identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos” (GIL, 2002, p. 42).

Os meios técnicos de pesquisa, os tipos de dados e os instrumentos de coleta se dividirão conforme os objetivos específicos: para “a) Esclarecer qual o lugar da fração agrária na disputa para a conquista da hegemonia do bloco no poder a partir do impeachment de Dilma Rousseff”, procedeu-se à pesquisa bibliográfica de literatura especializada que desse conta da análise das disputas em torno do bloco no poder desde 2013. A pesquisa está no capítulo específico do referencial teórico.

Para o objetivo seguinte “b) Descrever os contraditórios interesses econômicos dos segmentos da fração agrária para a integração regional via Mercosul”, aprofundou-se o entendimento acerca dos projetos de futuro das suas principais representantes, no que toca o bloco mercosulino e a integração regional, a partir de pesquisa bibliográfica dos estudos prospectivos por elas publicados<sup>1</sup>.

Já para o terceiro objetivo específico, “c) Verificar a correspondência desses interesses econômicos nos planejamentos prospectivos publicados pela Administração Pública Federal”, explorou-se, via pesquisas bibliográfica e documental, os estudos prospectivos<sup>2</sup> publicados pelas instituições governamentais<sup>3</sup>, buscando-se identificar a quais narrativas da burguesia mais correspondiam.

Para esses dois últimos objetivos, valeu-se da análise de conteúdo e de contribuições da análise crítica do discurso. O primeiro método formou a base para categorizar os conteúdos

---

<sup>1</sup> Adotou-se um entendimento amplo para o conceito de estudos prospectivos, não se restringindo aos documentos que adotem o planejamento baseado em cenários prospectivos enquanto base conceitual. Foram trazidas para análise manifestações oficiais com tendências, incertezas e projetos de futuro dos segmentos alvo de análise, de modo a auxiliar na elucidação das narrativas.

<sup>2</sup> Também não se restringiu aos documentos que tratem de estudos prospectivos propriamente. Para análise da narrativa governamental, pôde-se perceber que os estudos elaborados pelos núcleos centrais de Temer e Bolsonaro vinham passando a orientar os planejamentos dos ministérios. Desse modo, tornou-se relevante incluir na pesquisa documentos de planejamento das pastas ministeriais, além de outras publicações com estudos de futuro.

<sup>3</sup> Foram considerados na pesquisa os núcleos de governo das administrações de Temer e Bolsonaro, com seus estudos e planejamentos centrais, bem como os ministérios responsáveis pelas políticas agrária e de relações exteriores.

constantes nos documentos emanados pelas instituições pesquisadas; o segundo auxiliará na interpretação dos dados, com base na inferência.

A análise de conteúdo é concebida por Bardin (2011, p. 48) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens”. Segundo a autora, a análise de conteúdo permite transformar documentos textuais em dados quantitativos e, formulando deduções lógicas por meio da análise qualitativa, explorar hipóteses, questões ou pressupostos.

Silva e Hernández (2020, p. 9) entendem que o método da análise de conteúdo abrange o rigor da objetividade científica e a fecundidade da subjetividade do pesquisador, além de não negligenciar as influências socioespaciais e o contexto no qual o material textual está inserido. As autoras explicam que a quantificação dos elementos textuais feita na primeira etapa da pesquisa serve para a organização dos dados, voltando-se, por exemplo, para a frequência com que surgem determinados elementos nas comunicações e produzindo uma codificação do material que permite ao pesquisador “apreender a visão social de mundo por parte dos sujeitos, autores do material textual em análise” (SILVA; HERNANDEZ, 2020, p. 9). Por sua vez, os enfoques qualitativos concentrar-se-iam na presença ou ausência de características no material analisado, produzindo interpretações mais complexas com base na inferência.

Embora o método se mostre relevante para revelar as intenções e diretrizes políticas, bem como suas possíveis relações com os contextos históricos e conjunturais do recorte analítico pesquisado, as autoras apresentam limitações da utilização desse conjunto de técnicas, como para a pesquisa que pretenda observar processos ou mecanismos de constituição de sentidos, algo que seria afeto à escola de análise de discurso e aplicado por autores como Fairclough (SILVA; HERNANDEZ, 2020, p. 11).

Reconhecendo tal limitação da Análise de Conteúdo, a qual os autores da presente pesquisa corroboram após terem tido a experiência de aplicação em recente artigo, e atentando ao enfoque qualitativo que se pretende dar à análise, buscou-se complementar a metodologia com outra técnica para robustecer a etapa da formulação de deduções lógicas, assentada na inferência. Inspirado no trabalho de Mejía (2021), que se utilizou da Análise Crítica do Discurso Político, de Fairclough, e da Economia Política Cultural, de Bob Jessop, para analisar o desenvolvimento do projeto de Estado neoliberal na Colômbia, buscou-se identificar nos

discursos pesquisados as premissas circunstanciais e os argumentos projetados perante o mundo, em termos de como esse poderia vir a ser, algo que dialoga com os estudos de prospectivos que serão investigados, nos quais tende a transparecer o futuro desejado.

### 3.1 APLICAÇÃO DOS MÉTODOS NA PESQUISA

Para a organização da Análise de Conteúdo, Bardin (2011, p. 125) elenca três polos cronológicos: i) a pré-análise, que corresponde à organização do material, como a escolha dos documentos e do objetivo; ii) a exploração do material, com a classificação e codificação das fontes; e iii) o tratamento dos resultados, a inferência (dedução lógica) e a interpretação dos dados. Tomando como referência os mencionados polos, os procedimentos implementados nesta pesquisa são detalhados a seguir.

A (I) pré-análise, que objetiva a organização, apresenta três missões: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (BARDIN, 2011, p. 125).

A primeira atividade, conforme apresentado pela autora, é a leitura “flutuante” dos documentos a analisar, de modo a conhecer o texto e se deixar invadir por impressões e orientações (BARDIN, 2011, p. 126). Em seguida, vem a escolha dos documentos: com o universo dos documentos demarcado, deve-se proceder à constituição de um *corpus*, o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A terceira atividade trata da formulação das hipóteses e dos objetivos; e a quarta, da referenciação dos índices e da elaboração de indicadores<sup>4</sup>.

Na presente pesquisa, o material foi composto por documentos oficiais advindos da burguesia e da burocracia. Pela parte da fração agrária, foram consideradas publicações que continham as perspectivas dos seus mais destacados<sup>5</sup> segmentos, naquilo que toca as políticas

---

<sup>4</sup> O índice pode ser a menção explícita de um tema numa mensagem; já o indicador correspondente será a frequência deste tema de maneira relativa ou absoluta (BARDIN, 2011, p. 130).

<sup>5</sup> Entende-se por “destacados” aqueles com maior representação sob dois níveis de análise: (I) aqueles que mais se destacam na representação dos interesses econômicos perante o governo – ganham destaque as grandes confederações representativas, que traduzem os interesses de forma hegemônica dentro da fração; e (II) os que se ocupam de negociações junto a países do bloco. Pretende-se identificar qual a narrativa desses segmentos e qual seu espaço nas publicações das representantes hegemônicas da fração agrária.

para o Mercosul (ou para integração regional latino-americana, na falta de menção ao bloco mercosulino). Foram abordadas publicações em seus portais que tratavam do tema da integração regional, sendo investigadas com maior profundidade aquelas que traziam demandas aos governos ou estudos prospectivos.

Já na análise da burocracia, foram consultados documentos oficiais do núcleo central de governo e dos ministérios que lidam com as políticas agrária e de comércio exterior nos governos Dilma<sup>6</sup>, Temer e Bolsonaro. Inicialmente, foram analisados materiais que auxiliaram na interpretação do contexto que cercava a gestão desses governos: planos de governo para as campanhas<sup>7</sup> (no caso de Temer, documento que auxilia a entender os rumos que a gestão deveria tomar com sua assunção).

Em seguida, partiu-se propriamente aos documentos publicados pelo corpo de funcionários do aparelho de Estado: advindos dos núcleos de governo, os planos plurianuais (PPAs) de Dilma e Bolsonaro, as mensagens que os governantes encaminham junto aos projetos de lei do PPA (PL do PPA) para votação no Congresso Nacional<sup>8</sup> e os estudos prospectivos produzidos pelas gestões Temer e Bolsonaro; partindo dos ministérios alvo do estudo, buscaram-se os mais recentes estudos prospectivos produzidos, os últimos planejamentos estratégicos elaborados e demais publicações recentes que tratassem do tema do Mercosul ou da integração regional<sup>9</sup>.

Cabe mencionar o motivo da opção por tais canais de informação. No caso do material advindo das associações burguesas, as opções foram por apresentar seus discursos de forma sistematizada e transparente, compondo os principais meios de comunicação para formação de opinião junto aos representados e ao público em geral. Embora se procure desvelar os interesses das classes dominantes, explorou-se uma camada mais superficial, que é aquela que fazem

---

<sup>6</sup> Cabe salientar que os documentos do governo Dilma foram considerados na pesquisa para servirem de parâmetro à análise que seria realizada nos planejamentos dos governos de direita.

<sup>7</sup> Os planos de governo têm na sua apresentação condição obrigatória para a disputa das eleições e expõem as propostas e pautas prioritárias dos candidatos à Presidência da República. Embora contenham meras promessas, e não sendo aqui o objetivo avaliar o cumprimento do prometido, entende-se que a análise de tais cartas de intenções contribuirá para uma melhor identificação das perspectivas em torno do modelo de regionalismo a ser adotado pelo Mercosul.

<sup>8</sup> O PPA e seu PL ilustram o que planejaram os Presidentes da República, enquanto Chefes de Governo, em termos de prioridades de gastos orçamentários para seus respectivos mandatos.

<sup>9</sup> Fez-se questão de enfatizar que serão consultados os mais recentes documentos da burocracia, tendo em vista a viabilidade de acesso aos documentos via internet, uma vez que diversas publicações da era petista foram apagadas dos portais oficiais do governo.

questão de deixar à amostra na representação dos seus interesses. Já acerca dos materiais advindos do governo, por representarem o planejamento proposto para o desenvolvimento do “povo-nação”, tendo passado por uma série de instâncias burocráticas e se caracterizando como um discurso hegemônico para guiar as políticas públicas durante seus mandatos.

A outra subfase da pré-análise se dá pela escolha do objetivo. Da leitura inicial dos documentos coletados, pôde-se identificar que os discursos giram em torno de dois eixos de análise: acerca (I) da relevância do Mercosul na política externa (central ou não) e (II) do direcionamento que se busca preferencialmente ao bloco (mais ligado ao regionalismo aberto ou ao modelo autonomista de integração, ainda que com variações acerca do que se considera como estratégico na relação com os demais países do bloco). Esse foi o foco para a interpretação das narrativas.

Passa-se agora à (II) exploração do material, que consiste na aplicação das decisões tomadas na fase de pré-análise quanto à codificação e à categorização/classificação das fontes.

A codificação, segundo Bardin (2011, p. 133), é o tratamento do material, correspondendo a uma transformação dos dados brutos do texto que permite atingir uma representação do seu conteúdo, suscetível de esclarecer suas características, que podem servir de índices. Já a categorização se dá acerca de como os procedimentos de análise se organizam – ou de uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos (BARDIN, 2011, p. 147).

Primeiramente será apresentada a codificação, que compreende três escolhas: (a) o recorte (escolha das unidades), (b) a enumeração (escolha das regras de contagem) e (c) a classificação e a agregação (escolha das categorias).

Para (a) o recorte, são essenciais as unidades de registro e de contexto. A primeira “é a unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando à categorização e à contagem frequencial” (BARDIN, 2011, p. 134); já a segunda “serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro” (BARDIN, 2011, p. 137).

Para (b) a enumeração, ou modo de contagem, devem ser estabelecidas regras (BARDIN, 2011, p. 138). Na presente pesquisa, considerar-se-á a frequência, ou o número de

vezes que a unidade de registro aparece nos documentos, além da ordem de aparição das unidades de registro nas publicações. A identificação da ordem, ou a posição em que o Mercosul aparece no documento, dá indícios acerca de qual a importância conferida à integração regional nas narrativas durante o período abordado. Trata-se de um recurso que terá relevância sobretudo na análise dos documentos de caráter mais amplo, que tratam sobre outros temas de políticas públicas que não só o Mercosul ou a integração regional.

Ressalta-se que no tratamento dos dados coletados pela enumeração das unidades de registro reside uma característica essencial para a dimensão qualitativa que se pretende conferir à análise de conteúdo. Conforme Bardin (2011, p. 144), enquanto a abordagem quantitativa funda-se na frequência de aparição de determinados elementos da mensagem, a não quantitativa recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências – exemplo é a presença (ou ausência) de termos em documentos constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição. A abordagem qualitativa corresponde assim “a um procedimento mais intuitivo, mas também mais maleável e mais adaptável a índices não previstos, ou à evolução das hipóteses” (BARDIN, 2011, p. 144). Dessa forma, a compreensão exata do sentido dos índices torna-se capital nessa abordagem, ganhando centralidade o contexto da mensagem e o exterior a ela (BARDIN, 2011, p. 145).

Agora passa-se à (c) classificação e agregação: as categorias, segundo Bardin (2011, p. 147), são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, agrupamento efetuado em razão das características comuns destes elementos. Como sugere a autora (BARDIN, 2011, p. 148), classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com outros. A categorização comporta, dessa maneira, duas etapas: o inventário (isolar os elementos) e a classificação (repartir os elementos e, portanto, procurar ou impor certa organização às mensagens).

Como auxiliam Silva e Hernández (2020, p. 12), a análise categorial é a forma pela qual se realizam classificações e recenseamento do conteúdo por meio da criação de categorias, sendo similares a gavetas de classificação de arquivos, em que se vai colocando o conteúdo textual dentro de diferentes espaços. Conforme as autoras, é através da categorização, ou da classificação de elementos constitutivos de um conjunto seguindo critérios previamente definidos, que é possível extrair os significados temáticos, a frequência de citação de alguns temas e/ou palavras e uma infinidade de possibilidades, as quais dependem da habilidade do pesquisador.

A categorização utilizará os eixos de análise identificados como centrais para

Segmento da burguesia agrária; ou instituição burocrática	Segmento/material textual	Tema (Mercosul ou Integração Regional) e local do documento em que aparece (ordem)	Categorização		Codificação	
			Classificação/Categorização (integração autonomista ou regionalismo aberto; Mercosul como central ou não)	Subcategorias (soberania, integração, cooperação, atraso, flexibilização...)	Unidades de registro (palavra-chave do texto)	Unidade de contexto (a própria escrita encontrada no texto)

interpretação das narrativas durante a pré-análise: regionalismo aberto ou integração autonomista, essa podendo ser com viés estritamente comercial ou mais amplo. As subcategorias serão criadas de forma intuitiva a partir do que constar na leitura do material textual, podendo versar, por exemplo, na categoria regionalismo aberto: “Mercosul enquanto atraso” ou “negociação com parceiros inadequados”; já nas categorias da integração autonomista: Mercosul como sinônimo de “soberania”, “cooperação entre países vizinhos”, “estratégia de defesa” e de “desenvolvimento de cadeias de valor na região”.

No quadro a seguir, o modelo que foi utilizado para a interpretação analítica. Ressalta-se, entretanto, que tal modelo foi sofrendo adaptações conforme aquilo que analisava, de forma a retratar mais claramente o que se pretendia destacar.

## Quadro 2: Burguesia e Administração Pública perante o Mercosul

Fonte: Elaboração própria

O último polo do método da Análise de Conteúdo versa sobre (III) o tratamento dos resultados obtidos e a interpretação. Com base no quadro de resultados, o analista poderá propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos (BARDIN, 2011, p. 131). Como afirma Bardin (2011, p. 165), a análise de conteúdo fornece informações suplementares ao leitor crítico de uma mensagem e o saber mais dependerá do polo de análise a ser utilizado. No trabalho, o polo de atração será o da mensagem coletada, sob o nível de análise da sua significação (BARDIN, 2011, p. 168), passando pela análise de quais temas estão presentes dos discursos.

Para complementar a análise, investigou-se como ocorria a construção da narrativa acerca da integração regional latino-americana nos documentos pesquisados. Influenciado pelo

esforço de Mejía (2021), buscou-se identificar as premissas circunstanciais e os argumentos projetados perante o mundo, em termos de como poderia vir a ser. As primeiras são caracterizadas como a descrição e representação do mundo tal como se presume que é, ou as representações semióticas do contexto atual que se relacionam com as narrativas de crise ou, no caso, do relacionamento com os demais países latino-americanos; os segundos caracterizam-se como premissas que estabelecem as metas ou o estado futuro de coisas desejado, que tende a transparecer em como visualizam o futuro que buscam construir.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS

Primeiramente, serão trazidas as publicações da fração agrária. Após terem sido compreendidos quais os interesses dos segmentos hegemônicos da fração em termos de integração regional voltada ao Mercosul, serão apresentadas as publicações advindas do aparelho de Estado.

### 4.1 A demanda das principais representantes da fração burguesa agrária de grande capital

Primeiramente serão abordados os pronunciamentos das principais associações da fração agrária no que toca o tema da integração e do Mercosul entre 2016 e 2020, com o intuito de identificar quais seus principais interesses econômicos e políticos e quais as principais confluências e divergências entre segmentos. Essa análise servirá para contextualizar a etapa seguinte, de consulta aos estudos prospectivos dessas associações, de forma a atentar a como colocam suas demandas que têm relação com o bloco mercosulino enquanto questões estratégicas para o desenvolvimento do país.

Cabe salientar que na consulta às manifestações da fração agrária restringiu-se ao período em que os governos de direita estiveram no poder, não se procedendo à análise daquilo que emitiam de opinião na época do Governo Dilma. Isso se deu pela dificuldade em acessar tais documentos nessa época. Já na consulta aos planejamentos governamentais, teve-se acesso aos documentos emanados na época da petista, de forma que a análise dos pronunciamentos foi capaz de produzir um parâmetro que pôde ser comparável à retórica posterior, da direita.

#### 4.1.1 Análise de seus posicionamentos entre 2016 a 2020

O primeiro passo consistiu na identificação do material textual, realizada por meio da busca em seus portais a notícias, documentos e artigos de opinião que trouxessem seus

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

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

Do portal da CNA e da Abag coletou-se o maior número de informações, tendo-se inclusive recorrido a materiais de 2014 (período anterior ao escopo da pesquisa) destinado aos presidentiáveis, para ilustrar o parecer e as demandas das referidas entidades no período correspondente ao segundo governo Dilma. Já a consulta ao portal da Aprosoja, embora com menor número de declarações referentes ao bloco mercosulino, foi essencial para a percepção da existência de fissuras no que toca a pauta do modelo de integração regional a ser defendido e de como elas foram ocorrendo dentro da fração no decorrer do tempo, o que os achados no portal da FPA serviram para corroborar.

Na fase de pré-análise, levantaram-se cerca de trinta documentos para consulta. Por serem bastante heterogêneos, tanto nos interesses representados como nos formatos apresentados, optou-se por não realizar contagem das frequências dos tópicos que ainda seriam identificados como categorias<sup>10</sup> (procedimento esse julgado como essencial para análises

---

<sup>10</sup> Segundo Bardin, “as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (2011, p. 147). Assim, a análise categorial é a forma pela qual se realizam classificações e recenseamento do

quantitativas), evitando que se restringisse a pesquisa que viria a ser realizada a determinados termos que poderiam não aparecer em todos os achados. Passou-se, portanto, de imediato, à análise qualitativa, priorizando-se a interpretação do contexto geral dos textos, sem descuidar das particularidades do contexto político e econômico do período em que eram publicados<sup>11</sup>.

Para a análise dos interesses da fração burguesa agrária no Mercosul durante o período sob estudo, primeiramente serão abordados os documentos do portal da CNA. Em seguida, serão abordados os achados do portal da Abag, da Aprosoja Brasil e da FPA.

No portal da CNA, desponta inicialmente um documento central de exposição de seus interesses perante o Mercosul no período pré-eleição de Dilma Rousseff, em 2014. Trata-se de uma carta aberta da confederação aos então candidatos à Presidência da República, com as demandas que seriam do setor rural para o ciclo 2015-2018 (CNA, 2014). Dois eram os candidatos mais competitivos na disputa eleitoral à época: Dilma e Aécio Neves. No plano de governo de Dilma (PT, 2014), prometia-se buscar a “integração da região, por meio do fomento ao comércio e da integração produtiva”, com “ênfase especial à integração financeira e das estruturas física e energética”. Já no plano de governo de Aécio (PSDB, 2014), mencionava-se que o bloco estava “paralisado e sem estratégia”, devendo-se primar por “recuperar seus objetivos iniciais e flexibilizar suas regras, a fim de poder avançar nas negociações com terceiros países”. Propunha-se, então, o “reexame das políticas da integração regional para, com a liderança do Brasil, restabelecer liberalização comercial”.

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

---

conteúdo por meio da criação de categorias (similares a gavetas de classificação de arquivos, em que se vai colocando o conteúdo textual dentro de diferentes espaços – categorias de análise).

<sup>11</sup> Trabalho que se deu com base em consulta aos discursos constantes nos planos de governo dos postulantes a chefe de Estado, documentos que terão suas análises, com outro enfoque, posteriormente apresentadas em seção própria.

impedimentos tanto a negociações com outros países quanto à política comercial do Brasil via acordos bilaterais (CNA, 2014).

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

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

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

setor produtivo às cadeias globais de valor<sup>12</sup> - retórica que traz uma ruptura frente à do governo petista que sucedeu, estando semelhante à do PSDB e às demandas externalizadas até então pela CNA.

Em 2016, aproveitando-se da troca no governo, a pressão da confederação se mostrou bastante incisiva. Representantes de sua alta cúpula se reuniram junto ao então ministro das Relações Exteriores José Serra com o intuito de expor as demandas do setor agropecuário para o comércio internacional (CNA, 2016), oportunidade em que o presidente da CNA entregou ao ministro brasileiro o documento denominado “Prioridades da Agenda Internacional”. Segundo o presidente da confederação, o Brasil não precisaria nem deveria ficar preso às normas do Mercosul, demandando acordos bilaterais de comércio, à medida que necessitava recuperar sua autonomia negociadora para responder com mais agilidade aos desafios do mercado internacional e às necessidades do setor privado para manter sua competitividade. Tem-se, aqui, o Mercosul sendo tratado como mero entrave às necessidades do setor, reflexo da política petista, entendimento que coloca o bloco até mesmo com menos centralidade na política externa do que dois anos antes, sendo formalmente preterido pelas relações bilaterais e os acordos de livre-comércio.

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

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

---

<sup>12</sup> Termo esse que se refere ao atual contexto da estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais.

Mercosul e a esperança por políticas mais voltadas a seus interesses com a troca de governos da “onda rosa” para a “onda azul” no continente<sup>13</sup>. A autora defende a inserção do país no comércio global “de forma muito mais estratégica”, mencionando que salvo as negociações comerciais datadas dos anos 2000 (próprias do regionalismo aberto, frisa-se), as tratativas intra-Mercosul pareceram distantes do setor agropecuário, despontando como fator principal os países serem grandes concorrentes na exportação de alimentos.

Para o alinhamento entre os países, a assessora da CNA advoga por uma parceria para juntos definirem uma estratégia visando à abertura e à conquista de mercados, especialmente no continente asiático, tema central do 1º Diálogo Agrícola Brasil-Argentina, realizado pela CNA em agosto de 2017<sup>14</sup> – encontro esse que teria sido o pontapé para uma série de parcerias regionais que entidades privadas dos dois países colocariam em prática.

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

As mudanças no cenário político, que no Brasil iniciaram com Temer, parecem ter influenciado para que as publicações do portal da CNA sobre as relações internacionais brasileiras fossem, a partir de então – como será demonstrado a seguir – menos críticas aos “entraves” do bloco, passando a ser mais destacadas suas potencialidades.

No portal da CNA, representante preocupado com a onda nacionalista e protecionista no mundo cobrava mais agressividade do governo brasileiro, que deveria agilizar a vinda de auditores europeus ao país para acelerar a abertura ao continente, bem como a busca por se

---

<sup>13</sup> A ‘onda rosa’, que identificou aos governos populares e progressistas que tiveram lugar na região a partir de inícios dos anos 2000, foi cedendo perante a ‘onda azul’, após a crise econômico-financeira mundial de 2008 e do encerramento do ciclo das *commodities*, configurada num quadro político marcado por fatos como a destituição dos mandatários de Honduras (2009), Paraguai (2012), Brasil (2016) e Bolívia (2019), a crise na Venezuela, e as vitórias eleitorais de Macri, na Argentina (2015), de Moreno, no Equador (2017), de Piñera, no Chile (2018), de Bolsonaro, no Brasil (2019) e de Lacalle Pou (2020), no Uruguai.

<sup>14</sup> Só posteriormente integraram-se os agronegócios do Paraguai e do Uruguai.

tornar membro pleno na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (PEDROZO, [2018a]). Quanto ao Mercosul, afirmava-se que o bloco nunca teria evoluído para se tornar, de fato, um mercado comum, e que seria necessário promover uma nova dinâmica, com ênfase numa maior integração com parceiros externos, principalmente com a Aliança do Pacífico – à medida que haveria um grande potencial em explorar as complementaridades entre os blocos –, acordo esse que aumentaria a capacidade de alcançar mercados extrarregionais.

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

Em novo artigo de opinião do mesmo representante (PEDROZO, [2018b]), é relatado como há muito tempo a entidade vinha defendendo a importância de uma postura firme da diplomacia brasileira nas negociações agrícolas internacionais, a fim de reduzir práticas protecionistas e artificialismos de mercado dos países ricos. Assinala, também, que a fragilidade das negociações começa com a união aduaneira do Mercosul, que ainda não teria se consolidado, e, novamente, ao invés de saudar uma maior atuação bilateral, defende que é necessária uma nova política para robustecer o Brasil e o Mercosul nos moldes da atual UE, o que fortaleceria, segundo o autor, as posições do bloco nas negociações internacionais e daria mais competitividade no comércio globalizado.

Tem-se assim, pela primeira vez, uma opinião explicitamente favorável à atuação em bloco por parte de um representante do segmento em discussão. O Mercosul deixa de ser tratado enquanto entrave, passando a ganhar maior centralidade, mediante a cobrança de atuação no cenário internacional preferencialmente via fortalecimento do bloco, a qual deveria ser estratégica para a conquista de mercados, não havendo mais menção a uma possível preferência a acordos bilaterais. Algo que não muda, entretanto, é a falta de atenção às relações com países do bloco, nos moldes do modelo de integração autonomista.

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

No plano de governo de Bolsonaro (PSL, 2018), já se poderia ter ideia dos rumos que tomariam o Mercosul para a fração agrária. No referido documento, após mencionar que o Brasil seria um dos países menos abertos do mundo, defendem-se novos acordos bilaterais internacionais, demandando para a agricultura “políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos”. Ainda, na defesa por um “Novo Itamaraty”, buscar-se-ia o fomento ao comércio exterior com países “que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil”. Em relação ao continente latino-americano, “precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias”, afirmava-se no plano.

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

---

<sup>15</sup> Esse documento, por trazer estudos projetivos e prospectivos, será analisado com outro enfoque em seção seguinte. Ainda assim, pela utilização da publicação enquanto ferramenta para acesso aos presidentiáveis e por sua relevância em contextualizar a disputa em torno do Mercosul à época, procederemos ao destaque de alguns pontos.

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

O último destaque às publicações do portal da CNA se dá a um evento promovido com o balanço do setor em 2020 e perspectivas para 2021 (CNA, 2020), em que foi divulgado documento que, na seção das relações internacionais, indica as prioridades para determinado segmento agrário (CNA; SENAR, 2020). Relacionado ao bloco, o documento afirma que a CNA defendeu os interesses dos produtores brasileiros em negociações de áreas de livre comércio, tendo divulgado estudo inédito, “Oportunidades das Negociações Comerciais entre o Mercosul e o Canadá”, e promovido debate sobre oportunidades e desafios para a agropecuária brasileira envolvendo o futuro acordo, além de representado os produtores brasileiros em debates sobre a formação de área de livre comércio entre o Mercosul e a Coreia do Sul. Ainda, pensando em parcerias futuras, foi dado destaque à realização de curso sobre oportunidades e desafios para a agropecuária no mundo islâmico. Todas as iniciativas, portanto, ligadas à política de regionalismo aberto e utilizando-se do Mercosul com centralidade. Em definitivo, a uma integração aberta aos mercados.

Outro ponto em que o Mercosul é mencionado, embora de forma mais comedida, é nas medidas de favorecimento à importação de fora do bloco para os grãos, “como forma de ampliar a oferta no mercado interno e frear os aumentos de preço”, que tratou da proposta de TEC zero do governo federal brasileiro para tais produtos. Como será posteriormente analisado, a atuação governamental gerou fraturas no setor agropecuário brasileiro<sup>16</sup> e desse com outros países do bloco, principalmente com segmentos do agronegócio da Argentina, que teriam a oportunidade de exportar para o Brasil.

Ainda, corroborando a centralidade do bloco mercosulino para as pautas futuras da confederação, as perspectivas para 2021 do documento da CNA, dentro da lógica da busca por

---

<sup>16</sup> Fissuras que tiveram ligação com o nível de industrialização dos segmentos representados: os mais industrializados manifestaram-se a favor; os menos, contra (BRASILAGRO, 2020a).

novos mercados desenvolvidos (que ocupa a integralidade do espaço destinado à seção de relações internacionais), aquilo que toca o Mercosul se dá nos avanços nas negociações comerciais, principalmente com Canadá, Coreia do Sul e Singapura, nada se mencionando sobre negociações com membros do bloco.

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

Considerando a heterogeneidade da fração agrária, contemplou-se na pesquisa as páginas da Abag e da Aprosoja Brasil, de modo a analisar até que ponto os discursos e interesses ao interior do setor em tela resultam homogêneos. Tais representantes despontaram em meio aos achados dos portais da CNA e do governo durante o período Temer e Bolsonaro, por terem sido citadas como afetadas por determinadas medidas que tocavam o comércio exterior ou por ter sido noticiado o encaminhamento de seus interesses econômicos, por meio de reuniões de seus representantes junto à alta cúpula do governo, aos aparelhos de Estado. Esclareça-se que a CNA e a Abag são mais ligadas à agroindústria, já a Aprosoja, aos agricultores da soja – portanto, menos industrializados.

Ilustrando a relevância de abordar tal desavença, antecipa-se que a Aprosoja rompeu com a Abag em setembro de 2020, em virtude do posicionamento favorável dessa à proteção da Amazônia (BRASILAGRO, 2020b) – tema que ganha contornos cada vez mais estratégico para o setor na busca por mercados em países desenvolvidos.

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

Em ordem cronológica, no primeiro informativo analisado, são apresentados aqueles que seriam os desafios do setor e as oportunidades diante do cenário internacional para 2013 (ABAG, 2013a), oportunidade em que se prospectava que o Brasil junto aos EUA seriam cada vez mais os grandes exportadores mundiais. Dentre os desafios nacionais, sinalizando a

insatisfação do segmento com a política exterior à época, listavam-se as limitações da política comercial e externa.

Esse foco no mercado mundial foi tema de evento destacado no seu portal, o “V Fórum Inovação, Agricultura e Alimentos para um Futuro Sustentável” (ABAG, 2013b, pp. 2-3), que contou com participação não só da Abag, mas também de entidades nacionais e internacionais que lidam com a agropecuária, além de representantes da burocracia brasileira (Mapa e Embrapa). No evento, foi apresentado o “Desafio 2050”, em que se apontava como principal questão a busca por alimentar o planeta, apostando na capacidade do país em contribuir com 40% do crescimento da produção global até 2050. Observa-se que é dessa forma, utilizando-se da retórica de servir de fonte de alimento para o mundo, que as demandas do segmento se direcionam a uma política comercial externa mais aberta do que a praticada até então no país para o setor, retratando interesses mais próximos dos de burguesia associada.

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

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

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

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

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

Em informativo do ano seguinte, entretanto, há menção expressa à relevância da integração dos países do Cone Sul pelo presidente da associação, ainda que não se tenha mencionado expressamente o Mercosul. Em evento promovido pela Abag, que teve como uma das pautas o debate sobre como o setor estaria se preparando para as mudanças na geopolítica, o representante salientou que o Brasil superaria os EUA como maior produtor mundial de soja e que as áreas cultiváveis seguiriam com aumento no país e na Argentina, enquanto outros países relevantes sofreriam redução. A seu ver, isso daria a importância da região na estratégia da alimentação global, sendo fundamental o posicionamento desses países latinos em termos de integração e atuação, além de que no Brasil o agro deveria ser a principal plataforma para abertura dos mercados globais (ABAG, 2017, p. 17).

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

No ano seguinte, em novo informativo, houve a primeira menção à união dos países do Mercosul, em notícia sobre a visita de representantes do Grupo de Países Produtores do Sul

(GPS) – composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – à Organização Mundial do Comércio (OMC) (ABAG, 2018a, p. 5). Chama-se atenção que o motivo de destaque no documento à determinada união se dava pela maior possibilidade de abertura de novos mercados desenvolvidos ao país, ligado, portanto, ao regionalismo aberto.

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

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

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

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

O último documento coletado da associação trata de um *position paper*<sup>17</sup> com as principais tendências e transformações que deverão ocorrer nos próximos anos para intensificação da competitividade do agronegócio brasileiro, das quais emanaram dezesseis direcionadores estratégicos, divididos em sete áreas. Naquela que diz respeito às postulações para o comércio internacional, dentro de Políticas Públicas, há o que demanda uma inserção mais contundente da promoção comercial internacional do agronegócio, por meio da criação de novos acordos comerciais bilaterais e multilaterais (ABAG, 2020c, p. 8).

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

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

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

Outra particularidade é que a Abag veio trazendo com maior ênfase a questão da sustentabilidade para a celebração desses acordos que ganharam novo espaço na agenda

---

<sup>17</sup> Documento que será posteriormente analisado, com outro enfoque, na seção que trará os estudos projetivos e prospectivos dos segmentos da fração agrária.

governamental, demanda que seria proveniente dos países de economia mais avançada. É justamente esse ponto que passou a gerar uma cisão em segmentos do setor rural.

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

Antes, em 2017, 2018 e 2019, três notícias despontavam no portal da associação com referências ao Mercosul. Em outubro de 2017, destacava-se a suspensão temporária da importação de leite do Uruguai, após reunião do ministro da agricultura com o presidente da FPA, com o intuito de “conter o desequilíbrio de preços na produção nacional e a insegurança nos produtores brasileiros” (APROSOJA, 2017). O presidente da FPA, contudo, apresentava certa cautela, tendo em vista a relevância do mercado uruguaio:

Não é um assunto fácil. Nós compramos leite do Uruguai, mas também vendemos outros produtos. Não é encerrar um mercado como esse. A decisão do ministro é corajosa e necessária nesse momento para o mercado interno mostrar se realmente tem capacidade de suprir essa necessidade (APROSOJA 2017).

Essa foi a primeira manifestação das entidades da fração agrária pesquisadas a demandar políticas que viabilizassem uma maior relação com os países membros do bloco. Ao mesmo tempo em que desponta a importância dos mercados vizinhos para os produtores, também fica evidente a competição que existe entre os países. Evidencia-se assim, pela primeira vez nos achados, como seria central a atuação do Mercosul via modelo autonomista para um segmento do agro, menos industrializado.

Passando à notícia de 2018, a Aprosoja participou do Aliança AgroBrazil, encontro promovido pelo Mapa, para discutir as negociações de três grandes acordos comerciais que o Brasil pretendia fechar por meio do bloco: com Canadá, Coreia do Sul e UE. Técnico da Aprosoja deu declaração de apoio à ampliação das exportações (APROSOJA, 2018).

Essa notícia, por sua vez, já apresenta um posicionamento favorável à utilização do Mercosul enquanto plataforma para a exportação, o único nos posicionamentos da Aprosoja.

Já em 2019, ano em que CNA e Abag reconheciam os avanços do Mercosul na via do regionalismo aberto, representantes da Aprosoja se reuniam com o presidente brasileiro para não só se queixar dos custos de produção e da dificuldade de acesso a seguros, como para demandar mudanças em relação ao Mercosul, rumo a um olhar para o livre comércio, de tal forma que permitisse melhores condições aos produtores rurais para a compra de insumos e equipamentos de países vizinhos, manifestando inconformidade com a situação desigual no bloco: “Por que nós não podemos comprar os mesmos produtos de outros países da mesma forma como os nossos produtos saem daqui para lá?” (APROSOJA, 2019).

Essa manifestação corrobora o posicionamento de 2017, de busca de aproximação com países vizinhos. Nesse caso, para derrubada de barreiras comerciais que tornariam a relação dispar (e que beneficiavam um segmento mais industrializado da fração agrária no país).

Embora tenham se manifestado a favor do “livre comércio” nessa ocasião, a Aprosoja Brasil colocou-se contra a proposta de Tarifa Externa Comum (TEC) zero para os grãos no ano de 2020<sup>18</sup>, de autoria do Mapa (BRASILAGRO, 2020a), sinalizando como determinada ferramenta opera na de defesa dos seus interesses. Enquanto representantes dos agricultores colocavam-se contra a referida medida, alegando que essa desequilibraria o mercado, a agroindústria se posicionava a favor, defendendo o equilíbrio da oferta por meio do livre comércio. Outros que se colocaram contra a medida em questão foram representantes dos produtores de países do Mercosul, que teriam a oportunidade de exportar para o Brasil.

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

Constata-se, assim, que em um período em que as representações hegemônicas da fração agrária vêm contando com amplo espaço na agenda governamental em termos de política externa, sendo restaurado o modelo do regionalismo aberto para o Mercosul do início dos anos 2000, a Aprosoja Brasil rompe com um segmento que compõe a própria fração, mais

---

<sup>18</sup> A proposta foi de isentar provisoriamente taxas para soja, milho e arroz produzidos fora do Mercosul.

industrializado e que está interessado na geração de uma imagem de proteção do meio ambiente, relevante para a realização de novos acordos com países centrais.

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

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

A novidade com as medidas próprias do regionalismo aberto no Mercosul sendo colocadas em prática é justamente a emergência dessas manifestações defensivas por parte dos segmentos agrários atingidos pela flexibilização de barreiras, ainda que de forma velada, em pontuais declarações e em notícias esparsas, uma vez que o contexto político em que estão inseridos (de hegemonia da CNA e da Abag) não acataria de bom grado uma demanda protecionista, ou “intervencionista”.

Algo que caberá analisar nos próximos anos, caso tais políticas se mantenham, é o tipo de postura por parte de segmentos da fração agrária preteridos nas medidas emanadas do Mercosul, podendo aparecer com maior ênfase uma pauta mais próxima do modelo multidimensional ou autonomista, ao se buscar preservar barreiras frente a produtos de países desenvolvidos, embora não se apresente ainda uma demanda sistematizada por maior cooperação comercial intra-bloco, vide as disputas regionais. O que vem se procurando, na verdade, é tornar as barreiras intra-bloco mais igualitárias, de forma que a fração agrária do Brasil possa comercializar (ou competir) de igual para igual com os países vizinhos.

Sustenta essa possibilidade a análise de uma medida iniciada em 2017 no Congresso Nacional, por iniciativa da FPA, que vem tratando da reavaliação das normas do Mercosul. Nela, vem se tem discutido medidas protecionistas aos interesses do agro brasileiro, não se desenvolvendo, entretanto, ideias de cooperação com outros países. Foi proposta a anulação da TEC Zero intra-bloco para alguns produtos agropecuários (leite, arroz, trigo e maçã), à medida

que haveria acentuados desequilíbrios de mercado que não se verificariam para os demais países do bloco (FPA, 2017). Também já desponta a preocupação com a possibilidade do setor leiteiro do Brasil sair prejudicado com o acordo do bloco com a UE, defendendo-se maior apoio por parte do governo brasileiro (FPA, 2019a; 2019b).

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

No quadro a seguir apresenta-se uma síntese das principais evidências aqui sistematizadas e discutidas, valendo-se da técnica de análise de conteúdo. As inferências apresentadas a seguir partiram da análise desse quadro.

**Quadro 3: Síntese dos interesses da burguesia agrária brasileira em relação ao Mercosul (2016-2020)**

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

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

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

Fonte: Elaboração própria.

\*Política Externa Brasileira/\*Integração Regional

Percebe-se, através manifestações da fração agrária, o caminho percorrido na configuração de seus interesses no Mercosul, caminho esse que foi se moldando no decorrer das trocas de governo. Nas eleições presidenciais de Dilma e durante os primeiros momentos do governo Temer, enquanto ainda havia resquícios da retórica mais autonomista da política externa voltada ao Mercosul, o referido bloco era entendido pelas principais representantes da fração burguesa (CNA e Abag) enquanto entrave, à medida que deveria conciliar interesses difusos e priorizava parceiros inadequados para o setor, forçando o país a ficar de fora da cadeia global de comércio. Prezava-se, então, por uma atuação mais descentralizada do país, mediante acordos bilaterais de livre comércio, os quais tinham a preferência da burguesia agrária, de forma hegemônica, para pautar a política internacional do Brasil. A distinção se dá no teor das duas principais representantes: a CNA já sinalizava a relevância que tinha o bloco na política

externa para os interesses do agro, expressando o desejo de mudar a direção do bloco rumo ao regionalismo aberto; já a Abag limitava-se a defender a priorização aos acordos bilaterais.

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

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

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

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

Ciente dos interesses e disputas de distintos segmentos da fração agropecuária, contextualizados conforme o momento político, passa-se agora à análise dos estudos prospectivos das associações.

#### **4.1.2 Análise dos seus Estudos Prospectivos publicados entre 2016 e 2020**

As duas representações que se mostram como hegemônicas – CNA e Abag – são as únicas que possuem estudos prospectivos. Os estudos de ambas serão analisados agora, buscando identificar quais as tendências que trazem para o futuro da agropecuária e as recomendações de políticas públicas que devem ser adotadas.

Primeiramente foram analisadas as publicações em que a CNA se destacou por ter grande envolvimento na elaboração. A confederação traz dois grandes estudos de futuro em seu portal, um realizado em parceria com representantes industriais e da academia (“Agro é Paz”), outro com o Conselho do Agro (“O Futuro é Agro”). Ambos os documentos contaram com participação de técnicos da burocracia, vinculados ao Mapa ou Embrapa. A Conab ficou de fora, ainda que tenha tido série de seus estudos considerada. Em seguida, houve consulta ao documento prospectivo da Abag.

##### **4.1.2.1 Agro é Paz (CNA)**

O primeiro estudo é intitulado “Agro é Paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo” (RODRIGUES, 2018) – doravante “Agro é Paz” –, livro que reúne sugestões que seriam apresentadas aos candidatos à presidência da República nas eleições de 2018. O organizador da publicação, ex-ministro da agricultura e coordenador do Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (FGV), esclarece o intuito do documento:

“Queremos transformar o Brasil em campeão mundial de segurança alimentar até 2030. Essa publicação é inédita e reúne pela primeira vez propostas estratégicas dos setores urbano e rural com a academia” (CARVALHO, 2019).

A ideia de “paz” na publicação pode ser compreendida no capítulo de apresentação. Refere-se à constatação da ONU, “guardião da paz universal”, de que não haverá paz onde houver fome. E que até 2050, quando deverá haver mais de 9,5 bilhões de habitantes no mundo, será necessário aumentar a produção de alimentos em mais de 60% para garantir a segurança alimentar a todos (RODRIGUES, 2018, p. 9). No mesmo sentido, estudo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), previu a necessidade de aumentar a oferta global em comida, no qual foi apontado o papel essencial do Brasil.

Afirma-se na publicação que com as características de vegetação, nível de produtividade e de pessoal capacitado, o Brasil pode ampliar sua produção de alimentos para exportação em mais de 40% em dez anos, mas tal potencial somente será alcançado “se o país montar estratégia adequada, com políticas públicas e atuação privada bem concatenadas” (RODRIGUES, 2018, p. 10).

Desde já é possível observar que o principal intuito da publicação é estudar possibilidades para que o Brasil incremente sua produção para exportação a novos mercados.

Duas premissas do estudo auxiliam na interpretação de como o documento se coloca para debate público: a primeira é a que afirma que não seria feito um plano para um mandato governamental de quatro anos, mas à medida que a ideia era construir uma estratégia, o objetivo deveria ser alcançado até 2030, sendo portanto um “Plano de Estado, não de governo” (RODRIGUES, 2018, p. 11). A outra que cabe destaque é que “não seria um plano para a agropecuária e nem mesmo para o agronegócio, e sim um plano para todos os brasileiros, cujo resultado final daria ao Brasil o título de campeão mundial da segurança alimentar” (RODRIGUES, 2018, p. 11).

Além de ser possível observar como esse setor da economia (que engloba diferentes frações burguesas) busca colocar seus interesses econômicos e políticos como hegemônicos, referenda mais uma vez o objetivo fim do documento, que é o de protagonismo do país na exportação.

Para montagem do documento, é explicitado que foram debatidas questões estratégicas que adentrariam ao plano de estudo, das quais destacamos a que envolve “análise das demandas

globais para definir o real papel do Brasil na garantia da segurança alimentar”. Tal questão já passa uma primeira ideia de qual enfoque na integração regional se buscará com as propostas – pouco atento às peculiaridades da região latino-americana ou do Mercosul. Quanto aos temas principais a serem enfrentados para que se chegue aos objetivos almejados, destacamos “política comercial” e “política agrícola e agrária” – os principais pontos que passaríamos a investigar.

Explica o documento que, após ter o temário definido, foram atraídos especialistas para redação de textos com análises sobre o tema e formulação de propostas para a melhoria dos resultados (RODRIGUES, 2018, p. 11). Após, partiu-se para a busca de financiadores: os primeiros, que cobriram um terço dos recursos necessários para a publicação, foram a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a União da Indústria da Cana-de-Açúcar (UNICA). Em seguida, a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) decidira financiar os outros dois terços, “mas em nome das associações que compõem seu Conselho de entidades” (RODRIGUES, 2018, p. 12). Consoante a publicação, “dessa maneira, as mais importantes representações das diferentes áreas agropecuárias do Brasil embarcaram no projeto, sob as asas da CNA.” (RODRIGUES, 2018, p. 12).

Fica retratada aqui a grande participação da CNA nos estudos. Além disso, os textos, à medida que ficavam prontos, eram submetidos a uma coordenação que contava com quatro especialistas e que ficava responsável por “harmonizar os textos e formular uma linha escoreta de leitura, sem interferir na estrutura original de cada um” (RODRIGUES, 2018, p. 13), cabendo destacar dois deles para os fins do trabalho: o coordenador dos estudos, um representante da Embrapa (autorizado pelo presidente da empresa a colaborar) e um representante da CNA. Além deles, outros três especialistas auxiliaram no trabalho, um deles representante da Abag.

Com tais informações, começa a ficar mais claro como se dá o acesso da fração burguesa a um braço estratégico da Administração Pública, a Embrapa, permitindo antever como pode se dar a cristalização dos seus interesses no aparelho de Estado. Além disso, destaca-se a grande participação e ingerência da CNA nos estudos.

Passando ao conteúdo da publicação, nota-se que o Mercosul aparece em cinco capítulos, dos quatorze existentes. Os trechos serão a seguir analisados.

O primeiro capítulo do documento, embora não cite o Mercosul, foi considerado relevante por tratar das “Tendências do Agronegócio Brasileiro para 2017-2030”, o que embasou as medidas que seriam sugeridas nos demais capítulos. Essa seção foi escrita somente por representantes da burocracia brasileira: por coordenador geral de estudos e análise do Mapa, por pesquisador da Embrapa e por técnica do Mapa.

Durante o capítulo, são apresentadas projeções de aumento na produtividade e exportação em diversos produtos do agro. Serão aqui destacadas as citações em que se observa comentários que tratam do aumento tendencial de importações por parte de países estrangeiros, de modo a demonstrar quais os países considerados estratégicos para se trabalhar, ou onde o setor deveria estar focando sua atenção para a exportação.

Para a carne, mencionado que há previsão de grande aumento de importação na África subsaariana, nos países do Oriente Médio, na América Central e o Caribe e no México. No que se refere a *commodities* (milho, soja e farelo de soja), o comércio será impulsionado pela demanda crescente de rações para a produção de frangos e suínos. Analisou-se ainda que o consumo internacional de carnes continuará a crescer ao longo do período das projeções. Além disso, afirmou-se que milho e farelo de soja são as principais *commodities* agrícolas usadas na alimentação animal, e muitos países são muito carentes desses produtos (RODRIGUES, 2018, pp. 35-55).

Assim, passa-se a se ter noção de quais os mercados e produtos que, à primeira vista, tenderão a ganhar os olhos dos interesses da burguesia e que devem receber atenção do governo. Todos vinculados à dinâmica do comércio internacional, em nada atentando a questões do Mercosul ou mesmo de abastecimento interno.

Para a soja, as projeções de importação teriam mostrado que o principal mercado continuará sendo a China e que o Brasil deverá suprir 47% do comércio mundial na próxima década, seguido pelos EUA e Argentina (RODRIGUES, 2018, p. 51).

Assim aparece a Argentina no documento, principal parceria comercial do Brasil no bloco: enquanto provável expoente de exportações de soja no cenário internacional, ou uma concorrente na conquista de mercados.

O capítulo ainda destaca a contribuição que o país poderá dar à redução do déficit alimentar no mundo com milho, soja, açúcar, carnes e frutas. (RODRIGUES, 2018, p. 51).

De forma geral, pós análise do capítulo, pode-se antever que as principais preocupações do setor estarão concentradas no incremento da produção de milho, soja e carnes, que deverão ser exportadas à China, África subsaariana, Oriente Médio, América Central e Caribe, além do México. Portanto, acordos comerciais com esses países deverão ser a tônica das propostas. EUA e Argentina despontam como principais concorrentes.

Agora parte-se à análise dos capítulos em que o Mercosul é de fato citado. O primeiro, denominado “Política Agrícola” é o que tem como objetivo “apresentar recomendações para o aperfeiçoamento da política agrícola brasileira” (p. 71). Ele é escrito por professor de universidade.

O Mercosul aparece em seção na qual são analisados diversos instrumentos da política agrícola. O instrumento no qual o bloco aparece é o de “Comercialização e garantia do preço mínimo” (p. 74), relacionado às aquisições do governo federal. Defende-se que tal medida, de compras públicas, teria perdido ao longo do tempo sua importância devido a três fatores principais, sendo um deles relacionado à criação do Mercosul:

“(o fator) decorre do fato de que, com a abertura da economia e a criação do Mercosul, em um cenário de preços de determinado produto abaixo do equivalente preço mínimo nacional, nos diversos países, o governo correria o risco de ter de dar suporte à produção global do bloco, o que é inexecutável” (RODRIGUES, 2018, p. 74).

Trata, portanto, de uma crítica a um instrumento pensado enquanto integrador dos demais países do bloco mercosulino, ligado à perspectiva autonomista de integração regional. É visto com descrédito a possibilidade de que o gasto governamental brasileiro acabe por eventualmente contribuir para a produção dos demais países do bloco.

O capítulo seguinte em que o Mercosul aparece é denominado “As Indústrias do Agronegócio”, escrito pelo “Departamento do Agronegócio da Fiesp com um grupo de entidades do agronegócio” (RODRIGUES, 2018, p. 111). O bloco mercosulino é citado em duas seções.

Primeiro, na parte que trata da ‘indústria de insumos agropecuários’, na subseção ‘fertilizantes e calcário’. O bloco aparece como instrumento alternativo para a importação de potássio (o outro é por meio de acordos bilaterais), que pode ser utilizado para a intensificação de acordos comerciais com países produtores deste insumo, como Leste Europeu, Canadá e Israel. A aparição do bloco mercosulino aqui, portanto, é vinculada à noção de regionalismo aberto, sem qualquer intermediação de comércio com países do Mercosul.

Após, o bloco aparece na subseção “indústria de alimentos”, na qual o Brasil é visto com grande destaque no comércio internacional, representando o maior potencial de suprir grande parte da demanda mundial por alimentos. Aqui, o Mercosul aparece novamente como entrave.

Conforme a publicação, o problema do arcabouço regulatório do país ultrapassaria suas fronteiras:

“No Mercosul, por exemplo, vemos longos e ineficientes processos de discussão regulatória de temas fundamentais, como a atualização de regulamentos técnicos sobre uso de aditivos alimentares há muitos anos já aprovados no Codex Alimentarius.” (RODRIGUES, 2018, p. 123).

Sinalizando uma possível prescindibilidade de acordos regulatórios com países do bloco, continua o documento:

“Neste caso, mecanismos de revisão automática da legislação com base na referência Codex economizariam tempo e dinheiro perdidos em discussões técnicas desnecessárias, além de nos manter atualizados e alinhados com mercados maduros.” (RODRIGUES, 2018, p. 123).

Mais uma vez, portanto, nenhum enfoque é conferido a peculiaridades da região latino-americana ou à integração regional com países do bloco, dessa vez em aspectos regulatórios. Mais valeria estar de acordo com as normas de mercados maduros para os objetivos que carregam na publicação.

A outra aparição do Mercosul no capítulo decorre da constatação precedente. Mas aqui a existência do bloco já é encarada de outra maneira, sendo sinalizada sua relevância para os interesses do agro. Seria necessário:

“fortalecer a representação brasileira e a interação com o setor privado nesse bloco, especificamente no Subgrupo 3 (SGT-3), de Alimentos, no qual outros temas também de extrema relevância estão em pauta, como a rotulagem geral e nutricional de alimentos e cuja harmonização é benéfica a todos, facilitando inclusive o comércio entre os seus Estados parte.” (RODRIGUES, 2018, p. 123).

Aqui fica retratada a relevância do Mercosul para a política pretendida, ligada ao regionalismo aberto. Ainda assim, há de se reconhecer que a publicação cita os benefícios que a medida traria ao mercado entre os países do bloco, embora em um segundo plano, aproximando-se pela primeira vez a postulados mais autonomistas de integração regional.

Na lógica do fortalecimento da representação brasileira (com interação junto ao mercado) no bloco, logo em seguida o documento indica ser relevante o incremento da

participação de outros ministérios nas reuniões do Subgrupo que trata de Alimentos, como os de Relações Exteriores e de Indústria e do Desenvolvimento e Comércio, contribuindo com a avaliação de impactos das normativas em discussão.

Após, na seção que trata de “propostas para as indústrias do agronegócio”, mais uma vez o Mercosul é citado: na subseção “indústria de alimentos”, é recomendado que haja revisão da norma de rotulagem nutricional no país, com adequada “Análise de Impacto Regulatório e harmonização com o Mercosul” (RODRIGUES, 2018, p. 127).

Aqui o Mercosul já aparece como relevante na questão do arcabouço regulatório. Entretanto, não se deve desconsiderar as críticas que tal arcabouço sofreu logo antes, quando se defendia o alinhamento com mercados mais maduros, parecendo ser esse o principal objetivo da proposta.

O próximo capítulo em que o Mercosul é citado trata da “Competitividade Internacional do Agronegócio Brasileiro, Visão Estratégica e Políticas Públicas”, escrito pelo Presidente da Aliança Agro Ásia-Brasil, por técnica dessa organização, bem como por consultor na área do agronegócio.

Para contextualizar as sugestões de políticas públicas no documento, que é a seção em que o Mercosul aparece, é traçado um panorama do comércio internacional. Nessa análise, cabe destacar que a Argentina é tratada novamente como grande concorrente na exportação (RODRIGUES, 2018, p. 182).

Na elaboração do panorama, analisa-se que em um cenário de competição e de ampliação de protecionismo em mercados estratégicos, estaria sendo exigido do Brasil além da maior competitividade em custos, “a montagem de estratégias complexas e sofisticadas tanto do governo como do setor privado, para manter e ampliar nosso acesso e participação nos mercados relevantes” (RODRIGUES, 2018, pp. 182-183).

Sustenta-se que “tradicional parceiros comerciais brasileiros, como União Europeia, Estados Unidos, Canadá e América Latina vêm perdendo espaço para a Ásia, o Oriente Médio e a África como destino das exportações brasileiras” (RESENDE, 2018, p. 191). Ainda, que “esses novos mercados, em especial os países menos desenvolvidos da Ásia e da África, têm enorme potencial de crescimento do consumo em função do baixo consumo per capita de certos produtos que apresentam atualmente.” (RESENDE, 2018, p. 193).

Passa-se então às sugestões de políticas públicas ao país.

A primeira que cabe destacar é a que trata da relevância dos Ministérios da Agricultura, em que se destacam os adidos agrícolas:

“Diferentemente do caso das associações e agências de promoção comercial, quando comparamos a presença de escritórios dos ministérios de agricultura (muitos destes localizados dentro de embaixadas) e também o número de embaixadas, vemos que o Brasil tem representação bastante semelhante à de países médios, como Austrália, Nova Zelândia e Chile [...].

Atualmente temos embaixadas em 138 países, uma representação mais ampla do que os três países citados. Hoje contamos com catorze escritórios de adidos do Ministério da Agricultura, número que deve se elevar a 25 até 2019. Com isso, o Brasil passará a ter um número de representações semelhante ao dos concorrentes no exterior. Faltam, porém, maior suporte técnico às adidâncias (informações, analistas e intérpretes) e melhor coordenação intragovernamental e entre o governo e o setor privado brasileiro.” (RESENDE, 2018, p. 207)

Esse trecho será relevante para quando analisarmos de que forma ocorre a cristalização dos interesses no aparelho de Estado, sobretudo por meio da atuação da Secretaria de Relações Internacionais do Mapa.

É na seção “Plano de ação de apoio às exportações do agronegócio brasileiro: políticas públicas e privadas” que a relevância do bloco aparece como estratégica.

Após explorarem como se deram as transformações no agronegócio brasileiro nas últimas décadas, com ganhos de produtividade proporcionados por avanços tecnológicos e com aumento das exportações, dado o crescimento econômico de países emergentes, defendem que o modelo vem mostrando seus limites, “sobretudo em um mundo onde o protecionismo e o nacionalismo ganham força [...] em detrimento da liberalização comercial e do multilateralismo, aumentando riscos de rupturas nas cadeias produtivas do AGRO brasileiro.” (RESENDE, 2018, p. 208).

Assim, são listadas cinco ações que “deveriam ser colocadas em prática tanto pelo setor público quanto pelo setor privado para expandir a exportação nacional e aumentar a participação brasileira no comércio internacional do agronegócio.” (RESENDE, 2018, p. 218). O Mercosul aparece em duas delas.

A primeira trata da “Visão e estratégia internacionais”, que deveria passar “pela definição de quais seriam os parceiros estratégicos, além de setores e cadeias produtivas” (RESENDE, 2018, P. 208). Uma sugestão do estudo seria o alinhamento à China, principal

propulsora do mercado, na política de segurança alimentar. Sustenta o documento que “o país pode e deve apresentar-se como parceiro estratégico em políticas de segurança alimentar e abastecimento de mercados relevantes, principalmente os emergentes, que vêm puxando a demanda mundial por produtos do AGRO” (RESENDE, 2018, p. 210).

Para essa ação, o Mercosul aparece como importante ferramenta, segundo os princípios do regionalismo aberto:

“A Camex deveria ser o órgão de referência, definição, coordenação e acompanhamento de parcerias estratégicas bilaterais mais amplas, como a Parceria Estratégica Global com a China ou a negociação de acordos birregionais estratégicos do tipo **Mercosul**-ASEAN ou uma eventual inserção do Brasil no Parceria Transpacífico (CPTPP).” (RESENDE, 2018, p. 212, grifo nosso).

A relevância do bloco mercosulino se dá, portanto, como importante ferramenta para negociação de acordos birregionais estratégicos com outros países em desenvolvimento na Ásia que vêm ampliando a demanda por produtos do agronegócio.

Embora não cite o Mercosul, a segunda sugestão do estudo, “Reforma da estrutura regulatória do comércio”, confere mais uma vez importância à atuação da burocracia, notadamente da Secretaria de Relações Internacionais do Mapa.

Na terceira, de “Maior acesso aos mercados”, o Mercosul aparece novamente. É ressaltada a relevância dos acordos comerciais, afirmando-se que o “governo deve também definir quais negociações comerciais são estratégicas para o Brasil, estabelecendo prioridades. Acordos multilaterais e bilaterais são essenciais para a implementação de uma estratégia comercial internacional.” (RESENDE, 2018, p. 217).

A seguir, cita medidas das quais o Brasil não pode prescindir: acordos com ASEAN, CPTPP, China e EUA, UE (em que é citado o Mercosul), além da revisão ou aperfeiçoamento do bloco mercosulino – com enfoque em maior convergência regulatória:

“No caso do agronegócio, a Ásia merece atenção especial do Brasil. Um acordo com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) nos parece um tema de grande importância. [...]

Integrar-se à Parceria Transpacífico (CPTPP) também deve estar entre os objetivos do Brasil, o que poderia ser feito via Aliança do Pacífico, bloco econômico formado por Colômbia, Peru, Costa Rica e Chile, visando integrar suas economias com a Ásia. Além desses acordos, que inseririam o país nesse movimento de integração das economias do Pacífico, o Brasil deveria também se concentrar em parcerias estratégicas amplas com foco no agronegócio com a China e com os Estados Unidos – players centrais tanto na oferta como na demanda mundial por produtos do AGRO –, buscando maior integração de suas cadeias de valor com as desses países, estabilizando as correntes de comércio, evitando rupturas e gerando sinergias e ganhos de eficiência para todos. [...]

Apesar de produtos do agronegócio ainda serem elemento de discórdia, concluir a negociação do acordo União Europeia-Mercosul também traria maior estabilidade no comércio com o bloco europeu. **Mesmo uma revisão ou aperfeiçoamento do Mercosul se mostra necessária, na linha de uma maior convergência regulatória, o que minimizaria os frequentes bloqueios de produtos do AGRO nas fronteiras entre os países do bloco.**” (RESENDE, 2018, p. 217, grifo nosso)

Nessa ação proposta, portanto, o Mercosul aparece tanto como ferramenta para acordo externo do qual o Brasil não pode prescindir (com a UE), como por necessitar de aperfeiçoamento nos aspectos regulatórios entre os países do bloco. Ou seja, ao mesmo tempo em que é reforçado o conteúdo de regionalismo aberto, é também colocada como relevante uma demanda de certa forma autonomista, à medida que há a preocupação com o livre fluxo de insumos e mercadorias na região.

O capítulo seguinte em que o Mercosul aparece é o de “Cooperativismo e Agropecuária Brasileira: inclusão e sustentabilidade”, escrito pela Gerente Geral da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Teoricamente, por tratar de cooperativas, essa seria a seção com maior probabilidade de conter propostas que se aproximassem da integração nos moldes autonomistas. Entretanto, não foi o que se observou.

O Mercosul aparece na seção “Temas Prioritários e de elevado impacto no sistema cooperativista”, na subseção “Acesso a mercados”:

Com relação às políticas de mercado, é importante a consolidação de acordos comerciais e sanitários que o Brasil mantém com a União Europeia e com outros países, bem como a reestruturação das relações comerciais do **Mercosul**, de forma a não impedir a efetuação de outros acordos bilaterais.” (RODRIGUES, 2018, p. 353, grifo nosso).

A relevância da reestruturação das relações comerciais do bloco se dá de forma que não impeça a efetuação de outros acordos bilaterais. Não há qualquer atenção às relações intrabloco, que costumam ser observadas no cooperativismo.

O último capítulo em que o Mercosul aparece no documento é no “Anexo: Sumário Executivo”, que resume as principais demandas do setor. O bloco mercosulino consta do subcapítulo “AGRO no mercado externo”.

Nesse capítulo, são apresentadas as dez prioridades, sendo aquela que se relaciona com integração regional a seguinte:

“Firmar acordos comerciais para promover a competitividade da agropecuária brasileira com prioridade nos principais mercados importadores de alimentos, como Coreia do Sul, México, União Europeia, Japão, bem como estabelecer parcerias estratégicas que favoreçam o fluxo comercial com China, Estados Unidos e Aliança do Pacífico.” (RESENDE, 2018, p. 385)

Para essa demanda, foram definidas as ações prioritárias no âmbito do comércio internacional, levando em consideração o panorama anteriormente realizado: contexto em que o protecionismo e o nacionalismo ganham força e o mercado mundial se encontra longe de estar plenamente aberto aos produtos brasileiros, assim como o Brasil pouco aberto às importações (RESENDE, 2018, p. 390).

A primeira ação prioritária, que é onde o Mercosul aparece, trata por “Estabelecer parcerias estratégicas e posicionar o AGRO como um ativo do Brasil nas suas relações com o mundo” (RESENDE, 2018, p.390).

Após ser desenvolvida a relevância de parcerias com China e Estados Unidos, chega-se à parceria com a Aliança do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia e México), que é onde o Mercosul se destaca como importante ferramenta para apoiar a integração do país junto a parceiros externos. Defende o texto que “Existe um grande potencial de ganhos ao se desenvolver uma estratégia que combine integração global e regional, explorando as complementaridades entre os blocos, e que aumente a capacidade de alcançar mercados extra regionais.” (RESENDE, 2018, p. 391)

Portanto, na única ação prioritária para o agro em que o Mercosul é citado, ele aparece como ferramenta importante nos moldes do regionalismo aberto. Nenhuma menção é conferida aos países membros.

Reforçando esse posicionamento, na ação estratégica denominada “Ampliar o acesso a mercados”, tem-se como proposta “Acelerar a integração do Brasil com o mercado mundial, via ampliação e celebração de novos acordos de livre comércio” (RESENDE, 2018, p. 392). Os acordos comerciais prioritários para o setor agropecuário seriam com União Europeia (em conclusão da negociação – e que se dá com o Mercosul), Coreia do Sul (em estabelecimento de calendário acelerado de negociação), Japão (em lançamento da negociação) e México (no qual deveria haver ampliação do ACE 53 para livre comércio). Novamente, nenhuma menção a relações com o bloco.

Faz-se agora um fechamento do primeiro estudo da burguesia trazido para análise, “Agro é Paz”, que foi elaborado com grande participação da CNA, mas que também contou com representantes da indústria, academia e burocracia. O objetivo foi o de apresentar propostas para que o Brasil venha a se tornar líder nas exportações mundiais. Nele, o Mercosul é trazido como relevante, sobretudo como ferramenta para o acesso a novos mercados, seguindo a linha da integração regional via regionalismo aberto.

As propostas de políticas sugeridas no estudo são referendadas com base nas tendências que apontam aqueles que serão futuros grandes mercados para os produtos que o Brasil exporta. Nessa lógica, não aparecem como estratégicas questões relacionadas à integração regional junto aos países latino-americanos, nos moldes do modelo autonomista. A Argentina, inclusive, aparece como concorrente do país na conquista de mercados. A seguir, vai se retomar brevemente como o Mercosul é citado em cada capítulo.

Quando se fala de ‘Política Agrícola’ aparece a primeira menção ao bloco mercosulino. Esse aparece como um dos grandes entraves à política de compras públicas do governo federal brasileiro, à medida que com sua criação o governo brasileiro estaria incorrendo no risco de ter que suportar a produção global do bloco. Ou seja, uma crítica direta ao pensamento de integração regional, segundo o modelo autonomista.

No capítulo que trata das ‘Indústrias do Agronegócio’, o Mercosul aparece quatro vezes. Primeiro, é citado como instrumento alternativo para a importação de potássio – não necessariamente prioritário, à medida que poderia se dar via acordo bilateral. Dentre os países citados como possíveis parceiros para a negociação, nenhum é integrante do Mercosul.

Na segunda oportunidade, aparece quando se faz críticas aos seus arcabouços regulatórios, caracterizados como “discussões longas e ineficientes de temas fundamentais”. No seu lugar, mais valeria seguir normas que são adotadas por mercados maduros. Mais uma vez, portanto, uma negação ao reforço de medidas autonomistas.

Já na terceira vez, o Mercosul aparece como relevante para os interesses do agro: seria ele necessário para fortalecer a representação brasileira e a interação com o setor privado no grupo que trata de alimentos no bloco. Pôde-se até mesmo vislumbrar, ainda que em segundo plano, uma possível estratégia do setor que viesse a atentar ao comércio intrabloco, aproximando-se do modelo autonomista: sugerem que a harmonização na rotulagem nutricional seria benéfica ao comércio intrabloco.

A quarta menção ao Mercosul no capítulo é na seção que retoma as análises feitas e são propostas medidas para políticas públicas. Nessa parte, a relevância do bloco mercosulino é novamente ressaltada. Defende-se uma maior participação da representação brasileira e a integração com o setor privado nas discussões do bloco, sobretudo no grupo que trata de alimentos, tendo-se frisado novamente que isso poderia ser relevante até mesmo para o mercado intrabloco.

O capítulo seguinte em que o Mercosul é citado trata da ‘Competitividade Internacional do Agronegócio Brasileiro, Visão Estratégica e Políticas Públicas’. Nele, novamente a Argentina é tratada como concorrente na exportação. O bloco mercosulino consta em duas das cinco ações que devem ser colocadas em prática para expansão da exportação nacional.

Primeiro, como importante ferramenta para negociação de acordos birregionais estratégicos com outros países em desenvolvimento na Ásia, que vêm ampliando a demanda por produtos do agronegócio. Depois, como ferramenta para acordo de que o Brasil não pode prescindir: com a UE. Importante ressaltar que durante a justificativa dessa ação é mencionado que uma revisão ou aperfeiçoamento do bloco se mostra necessário, na linha de uma maior convergência regulatória, aproximando-se de uma postura mais autonomista, na medida em que há a preocupação com o livre fluxo de insumos e mercadorias na região.

Quando o documento trata sobre ‘Cooperativismo e Agropecuária Brasileira: inclusão e sustentabilidade’, que versa sobre temas em que geralmente se observam maior envolvimento do país com seus parceiros de bloco, não foram citadas medidas de cunho autonomista. No capítulo, dá-se ênfase à relevância da reestruturação das relações comerciais do bloco mercosulino, de forma a não impedir a efetuação de outros acordos bilaterais, em uma clara proposta vinculada aos ideais do regionalismo aberto.

Finalmente, no capítulo em que é realizado um fechamento da publicação, sendo trazidas as principais demandas do setor, o Mercosul aparece como importante ferramenta para apoiar a integração do país a parceiros externos estratégicos, nos moldes do regionalismo aberto.

#### 4.1.2.2 O Futuro é Agro (CNA)

Decorrência dos estudos realizados para a publicação “Agro é Paz”, foi lançada publicação intitulada “O Futuro é Agro – 2018 a 2030” (doravante “O Futuro é Agro”), de autoria da CNA e do Conselho do Agro<sup>19</sup>, em parceria com representantes do meio acadêmico e das indústrias do agro (Fiesp e Única) (CNA, 2018).

Esse é o segundo estudo que será creditado à CNA no trabalho. Mesmo com a maior ingerência da CNA nesses estudos quando comparado ao “Agro é Paz”, os textos no geral tratam de aspectos similares ao título anterior, inclusive trazendo as mesmas pesquisas. O que se fará a seguir é destacar os trechos que mencionam o Mercosul.

No capítulo de apresentação do documento, o Mercosul já aparece como relevante instrumento para formalizar o acordo com a União Europeia, exemplo que é utilizado para justificar a relevância de celebrar novos grandes acordos comerciais internacionais para o país. Conforme a publicação, “a política comercial deve buscar eficiência para negociações de acordos bilaterais ou birregionais relevantes, como é o acordo entre Mercosul e União Europeia, que se arrasta há mais de 15 anos.” (CNA; CONSELHO DO AGRO, 2018, p. 15)

O outro ponto em que o Mercosul aparece com destaque é no capítulo que trata sobre mercado, no tema “Agro no Mercado Externo” (p. 69). Primeiro há contextualização do panorama internacional de forma similar ao “Agro é Paz”, sendo trazida a questão dos novos desafios do futuro para o setor em um cenário com maior protecionismo e nacionalismo, em que os grandes concorrentes já vêm, por meio de ações coordenadas, negociando acordos estratégicos. Com base nisso, são definidas “ações prioritárias para o setor no âmbito do comércio internacional”.

A primeira ação apresentada é a que cita o Mercosul. Trata por “estabelecer parcerias estratégicas com a China, EUA e Aliança do Pacífico e posicionar o agronegócio como um

---

<sup>19</sup> “O Conselho das Entidades do Setor Agropecuário (Conselho do Agro) reúne 15 entidades que representam os produtores rurais de diversas cadeias produtivas e segmentos da agropecuária. O grupo foi criado em 2016 para defender temas de interesse do setor e do país. É um órgão estratégico para propor e avaliar as políticas oficiais destinadas ao setor agrícola, sempre no sentido de modernizá-las e garantir segurança jurídica ao produtor.” (CNA, 2018)

ativo do Brasil nas suas relações com o mundo [...]” (CNA; CONSELHO DO AGRO, 2018, p. 70). Após ser sustentado que o Brasil deve se apresentar como parceiro estratégico em políticas de segurança alimentar, abastecimento e de inovação agropecuária, principalmente com os três *players* acima citados, o bloco mercosulino aparece quando se aprofunda as relações que o país deverá ter com o último dos citados, a Aliança do Pacífico. O bloco recebe destaque por ser ferramenta dos acordos comerciais com esses países:

“Atualmente, o Brasil, por meio do Mercosul possui acordos comerciais com Chile (ACE-35), Colômbia (ACE-59), Peru (ACE-58), e bilateralmente com o México (ACE-53). Entretanto, enquanto China e União Europeia, respectivamente, são destino de 25% e 20% do total exportado pelo agronegócio brasileiro, 8% têm como destino América Latina e Caribe, e apenas 3% vão para os países da Aliança do Pacífico.” (CNA; CONSELHO DO AGRO, 2018, p. 73).

A publicação advoga que os números indicam que há potencial para expansão dos fluxos de comércio na região: “Acordos geram ganhos ao harmonizar regras e procedimentos para comercialização de produtos e serviços entre os países, promovendo a maior integração dos países dos blocos.” (CNA; CONSELHO DO AGRO, 2018, p. 73).

Essas foram as menções ao bloco mercosulino no documento, que embora diferentes do “Agro é Paz”, trazem a mesma centralidade do Mercosul para os interesses da confederação, nos moldes do regionalismo aberto.

Retomando os achados da publicação “O Futuro é Agro”, as duas aparições do Mercosul se dão no seguinte modo: no capítulo de apresentação, após ser mencionada a relevância de grandes acordos internacionais, o acordo Mercosul-UE é utilizado como exemplo.

A segunda aparição é no capítulo “Agro no Mercado Externo”, na seção “ações prioritárias para o setor no âmbito do comércio internacional”. Após ser novamente ressaltada a relevância de grandes acordos internacionais para o agro, chama-se atenção às parcerias consideradas estratégicas. O Mercosul é utilizado como modelo para apresentar como essa política vem sendo realizada no país, mas dessa vez os exemplos são de acordos que o Brasil possui e que se deram por meio do bloco junto a países que compõem a Aliança do Pacífico, um dos 3 grandes *players* estratégicos para o setor (os outros dois são China e EUA): acordos com Chile, Colômbia e Peru; bilateralmente, ainda é citado o acordo que o Brasil possui com o México.

Novamente, nenhuma atenção é conferida aos países que compõem o bloco. A relevância ao Mercosul é somente enquanto ferramenta para grandes e estratégicos acordos comerciais internacionais.

#### 4.1.2.3 *Position Paper* (Abag)

Passamos agora ao terceiro e último estudo prospectivo da fração agrária consultado. A Abag, relembramos, destacou-se até então no trabalho por ter sido a associação da qual a Aprosoja rompeu relações em 2020 e por ter participado do estudo “Agro é Paz”, junto à CNA.

Conforme a associação, para intensificar a competitividade do agronegócio brasileiro, foi promovida uma pesquisa junto ao mercado, a fim de fornecer as principais tendências e antever transformações em termos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Com isso, buscou-se “contribuir para a realização do planejamento estratégico das organizações públicas e privadas [...]”, tendo como enfoque as “demandas dos mercados mais exigentes” (ABAG, 2020c).

Intitulada “Visão da Inovação e Competitividade do Agronegócio”, a pesquisa, promovida nos meses de agosto e setembro de 2020 pelo Comitê de Inovação da Abag, gerou um documento com dezesseis direcionadores estratégicos, divididos em sete áreas, para mapear o ambiente inovador no agronegócio nacional (ABAG, 2020c).

O documento é tratado enquanto um *position paper* pela associação, no qual Mercosul não é citado nenhuma vez, algo que poderia passar a impressão do bloco ser pouco importante para os objetivos perseguidos. Entretanto, na leitura do seu conteúdo é possível compreender a relevância do bloco mercosulino para as pretensões da Abag e sob qual orientação de integração regional.

Passando à análise do documento, observa-se que na área de “Políticas Públicas”, a definição de um dos direcionadores estratégicos auxilia a entender o objetivo geral da pesquisa,

similar ao exposto pela CNA nos seus documentos, que tem na exportação a principal preocupação:

Ações governamentais coordenadas com associações representativas do agronegócio de modo a inserir de maneira mais contundente a promoção comercial internacional do agronegócio e sua sustentabilidade, por meio de melhor comunicação, permitindo a **consolidação e criação de novos acordos comerciais bilaterais e multilaterais**. (ABAG, 2020d, p. 08, grifo nosso).

Ainda que o Mercosul não seja citado, os acordos que podem ser gerados por meio do bloco, segundo a perspectiva de regionalismo aberto, encaixam-se nas pretensões da associação.

A busca por maior exportação é corroborada pelo direcionador estratégico relacionado à área de “Política Internacional e Acordos Comerciais”, que é delimitada da seguinte forma:

O Brasil tem protagonismo no comércio internacional de produtos agroindustriais, sendo o principal exportador da América do Sul e um dos maiores do mundo. **Os acordos internacionais e parcerias estratégicas entre países devem ser estimulados**, visando fortalecer o desenvolvimento do setor com maior acesso às tecnologias e mercados de todos os blocos econômicos (ABAG, 2020d, p. 10, grifo nosso).

Aqui, citam a relevância dos acordos internacionais, nos moldes do regionalismo aberto.

Esses foram os trechos dos quais se pôde extrair a relevância do bloco para as pretensões da Abag. Embora o Mercosul não tenha sido citado, deixam claro a relevância dos acordos comerciais internacionais, despontando a relevância do bloco, nos moldes do regionalismo aberto.

#### 4.1.2.4 Apanhado Geral dos Estudos Prospectivos da Fração Agrária

Em uma análise ampla das três publicações, duas majoritariamente da CNA e uma da Abag, percebe-se que todas convergem no objetivo de colocar o Brasil como líder mundial em exportações. Para isso, estudam quais mercados possuem maior tendência de crescimento e recepção aos produtos comercializados dos segmentos que representam. Nessa lógica, os países do Mercosul poucas vezes são entendidos como parceiros estratégicos, exceto indiretamente, como ferramenta para geração de acordos com as potências mundiais em importação, ou em

segundo plano, em medidas de convergências regulatórias que podem vir a beneficiar os fluxos comerciais intra-bloco, sendo destacada a que se refere à harmonização na rotulagem nutricional.

Da análise, também pôde-se levantar os principais produtos e blocos de países que tendencialmente gerarão maior demanda futura no comércio mundial, que representam os principais focos de atenção dos estudos prospectivos desse segmento da fração burguesa, tão interessada em “alimentar o mundo”. Esse levantamento será relevante para análise posterior dos planejamentos prospectivos do Mapa, de modo a buscar desvendar de que forma há a cristalização desses interesses no aparelho de Estado.

Em termos de produtos, destacam-se milho, soja e carnes. Os grandes importadores atuais do país, que não podem deixar de receber atenção, são China, UE, Coreia do Sul, Japão e México. Tendencialmente, possíveis grandes aumentos em demanda aos produtos da agricultura deverão ser observados na China, África (Subsaariana), Oriente Médio, América Central e Caribe, bem como no México. Os principais concorrentes para o desafio de liderar exportações são EUA e Argentina. Como principais parcerias estratégicas, segundo a lógica dos estudos prospectivos analisados, foram citados, enquanto países, China e EUA (grandes *players* globais, dos quais não se pode deixar de buscar a integração de cadeias de valor), e, enquanto blocos, a UE, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean)<sup>20</sup> e a Aliança do Pacífico<sup>21</sup>, a qual é entendida enquanto caminho para integração junto à Parceria Transpacífica (CPTPP)<sup>22</sup>.

A seguir, um quadro com os apontamentos das aparições do Mercosul nos documentos. De sua análise, observa-se que as manifestações que envolveram o Mercosul diretamente ou indiretamente, mediante a análise da integração regional via blocos no país, tiveram teor positivo onze vezes, contra duas com teor negativo. Das onze, em oito o Mercosul pôde ser entendido enquanto instrumento relevante para exportação.

---

<sup>20</sup> Composta por Brunei, Camboja, Cingapura, Filipinas, Indonésia, Laos, Malásia, Mianmar, Tailândia e Vietnã.

<sup>21</sup> Composta por Chile, Colômbia, Peru e México. Com os três primeiros, o Brasil possui acordos via Mercosul; com o último, acordo bilateral.

<sup>22</sup> Composta por Singapura, Brunei, Nova Zelândia e Chile (esses como membros), além de Austrália, Peru, Vietnã, Malásia, México, Canadá e Japão (esses, não membros).

Aquelas com teor negativo trouxeram a noção de entrave ou atraso ao bloco mercosulino e faziam críticas à perspectiva autonomista. Nas passagens que contavam com teor positivo, em apenas três se vislumbraram menções a possibilidades de desenvolver políticas à agricultura via integração autonomista, todas se referindo à convergência regulatória e nas quais o bloco ganhou conotação de cooperação ou integração.

#### Quadro 4: O Mercosul nos Estudos Prospectivos da Fração Agrária

Segmento	Material textual	Tema e local do documento em que aparece	Categorização		Codificação <span style="float: right;">81</span>	
			Classificação/ Categorização	Subcategorias	Unidades de registro	Unidade de contexto
CNA	Agro é Paz	Mercosul; 'Política Agrícola'	(-) crítica à integração autonomista; não central	Entrave/atraso	Suporte à produção geral do bloco (compras públicas)	'com a abertura da economia e a criação do Mercosul, em um cenário de preços de determinado produto abaixo do equivalente preço mínimo nacional, nos diversos países, o governo correria o risco de ter de dar suporte à produção global do bloco'
		Mercosul; 'Indústrias do Agronegócio'	(+) regionalismo aberto; relevante (poderia ser preterido por acordo bilateral)	Instrumento para exportação	Acordos comerciais	instrumento alternativo para a importação de potássio (o outro é por meio de acordos bilaterais), que pode ser utilizado para a intensificação de acordos comerciais com países produtores deste insumo, como Leste Europeu, Canadá e Israel
			(-) crítica à integração autonomista; não central (mais vale seguir normas de mercados maduros)	Entrave/atraso	ineficiente	'longos e ineficientes processos de discussão regulatória de temas fundamentais [...] mecanismos de revisão automática da legislação com base na referência Codex economizariam tempo e dinheiro perdidos em discussões técnicas desnecessárias, além de nos manter atualizados e alinhados com mercados maduros.'
			(+) regionalismo aberto, vislumbrou-se também integração autonomista; central (2x)	Cooperação (2x)	Representação e setor privado (2x)	' fortalecer a representação brasileira e a interação com o setor privado nesse bloco, especificamente no Subgrupo 3 (SGT-3), de Alimentos, no qual outros temas também de extrema relevância estão em pauta, como a rotulagem geral e nutricional de alimentos e cuja harmonização é benéfica a todos, facilitando inclusive o comércio entre os seus Estados parte.' (2x)
		Mercosul; 'Competitividade Internacional do Agro'	(+) regionalismo aberto; central	Instrumento para exportação	Acordos birregionais; Ásia	'A Camex deveria ser o órgão de referência, definição, coordenação e acompanhamento de parcerias estratégicas bilaterais mais amplas, como [...] a negociação de acordos

						birregionais estratégicos do tipo Mercosul-ASEAN [...]
					Acordos birregionais; União Europeia	‘Apesar de produtos do agronegócio ainda serem elemento de discórdia, concluir a negociação do acordo União Europeia-Mercosul também traria maior estabilidade no comércio com o bloco europeu’
		(+) possível integração autonomista; central	Integração	Convergência Regulatória		‘Mesmo uma revisão ou aperfeiçoamento do Mercosul se mostra necessária, na linha de uma maior convergência regulatória, o que minimizaria os frequentes bloqueios de produtos do AGRO nas fronteiras entre os países do bloco’
		Mercosul; ‘Cooperativismo e Agro: inclusão e sustentabilidade’	(+) regionalismo aberto; central	Instrumento para exportação	Reestruturação das relações	‘é importante a consolidação de acordos comerciais e sanitários que o Brasil mantém com a União Europeia e com outros países, bem como a reestruturação das relações comerciais do Mercosul, de forma a não impedir a efetuação de outros acordos bilaterais.’
		Mercosul; ‘Anexo: Sumário Executivo’	(+) regionalismo aberto; central	Instrumento para exportação	Complementaridade entre blocos	‘Existe um grande potencial de ganhos ao se desenvolver uma estratégia que combine integração global e regional, explorando as complementaridades entre os blocos, e que aumente a capacidade de alcançar mercados extra regionais.’
	O Futuro é Agro	Mercosul; ‘Apresentação’	(+) regionalismo aberto; central	Instrumento para exportação	Acordos birregionais relevantes: União Europeia	‘a política comercial deve buscar eficiência para negociações de acordos bilaterais ou birregionais relevantes, como é o acordo entre Mercosul e União Europeia’
		Mercosul; ‘Agro no Mercado Externo’	(+) regionalismo aberto; central	Instrumento para exportação	Acordos Estratégicos	‘Atualmente, o Brasil, por meio do Mercosul possui acordos comerciais com Chile (ACE-35), Colômbia (ACE-59), Peru (ACE-58), e bilateralmente com o México (ACE-53). Entretanto, enquanto China e União Europeia, respectivamente, são destino de 25% e 20% do total exportado pelo

						agronegócio brasileiro, 8% têm como destino América Latina e Caribe, e apenas 3% vão para os países da Aliança do Pacífico’
Abag	<i>Position Paper</i>	Integração regional; ‘Políticas Públicas’	(+) regionalismo aberto; central	Instrumento para Exportação	Acordos Estratégicos	‘inserir de maneira mais contundente a promoção comercial internacional do agronegócio e sua sustentabilidade, por meio de melhor comunicação, permitindo a consolidação e criação de novos acordos comerciais bilaterais e multilaterais’
		‘Política Internacional e Acordos Comerciais’	(+) regionalismo aberto; central	Instrumento para Exportação	Acordos Estratégicos	‘Os acordos internacionais e parcerias estratégicas entre países devem ser estimulados, visando fortalecer o desenvolvimento do setor com maior acesso às tecnologias e mercados de todos os blocos econômicos.’

Fonte: Elaboração Própria.

#### 4.2 Os Estudos Prospectivos e o Planejamento para o Desenvolvimento na Burocracia

Após ter sido identificado que os estudos prospectivos burgueses traziam seus interesses de classe cristalizados, partiu-se à análise dos estudos e planejamentos publicados pela burocracia. Antes, entretanto, buscou-se esclarecer a dinâmica política que circundava as eleições. Para tanto, foram consultados os planos de governo de candidatos que disputaram as eleições em 2014 e 2018. Após tal panorama, procedeu-se à análise das mensagens presidenciais que acompanharam o PPA de Dilma e Bolsonaro, além das mensagens encaminhadas anualmente para o Congresso em Dilma, Temer e Bolsonaro que se referiam ao período 2016-2020. Em seguida foi consultada a Estratégia Federal de Desenvolvimento de Longo Prazo, publicada pelo núcleo central do governo Bolsonaro. Por fim, partiu-se à análise dos documentos publicados pela pasta ministerial que trata dos assuntos de interesses da fração agrária, o Mapa.

#### 4.2.1 Os Planos de Governo e a Disputa Eleitoral

Buscou-se identificar as perspectivas relativas ao Mercosul em disputa no âmbito interno brasileiro, a partir da identificação das narrativas presentes nos planos de governo dos candidatos às eleições presidenciais, no período de 2014 a 2018. Os planos de governo que serão, aqui, objeto de análise, têm na sua apresentação condição obrigatória para a disputa das eleições, e expõem as propostas e pautas prioritárias dos candidatos à Presidência da República. Embora tais planos tratem de meras promessas, e não sendo aqui o objetivo avaliar o cumprimento do prometido, entende-se que a análise de tais cartas de intenções contribuirá para uma melhor identificação das perspectivas em torno do modelo de regionalismo a ser adotado pelo Mercosul, na política brasileira recente.

Adotando-se critério cronológico, foram analisados os planos de governo de Dilma Rousseff (PT) e de Aécio Neves (PSDB)<sup>23</sup> das eleições de 2014; o programa que teria orientado as ações de Michel Temer (PMDB) enquanto presidente interino<sup>24</sup>; os planos de governo de Fernando Haddad (PT)<sup>25</sup> e de Jair Bolsonaro (PSL) para as eleições de 2018, e, por fim, o plano lançado pelo PT para superar a crise econômica, agravada pela Covid-19, em 2020<sup>26</sup>.

Como já mencionado, a análise dos documentos petistas serve de parâmetro para ilustrar o contraponto que as narrativas da direita apresentam. Como será evidenciado, os documentos de Temer e Bolsonaro se referem constantemente aos governos petistas, de forma que a consulta aos documentos de esquerda acaba sendo útil para validar em quais pontos e em até que medida tais retóricas são de fato distintas.

No programa de governo de Dilma Rousseff para as eleições de 2014 – no qual não é mencionado o nome do vice da chapa –, o tema da “presença do Brasil no mundo”, ou a política

---

<sup>23</sup> A análise do plano de governo de Aécio Neves se faz relevante por ilustrar a pauta defendida pelo principal representante da direita nas eleições presidenciais à época, entendimento que vinha de escalada no campo eleitoral já em 2014, quando o candidato do PSDB ficou com 48,36% dos votos válidos no segundo turno.

<sup>24</sup> Elaborado pelo braço teórico do PMDB em outubro de 2015, o documento, embora não trate propriamente de um plano de governo, apresenta características semelhantes, sendo por isso relevante para os fins desta pesquisa.

<sup>25</sup> Entende-se tal plano de interesse por representar o posicionamento do PT a respeito do governo Temer, cujo titular assumiu a Presidência mediante a deposição da candidata do partido, pós *impeachment*.

<sup>26</sup> Entende-se tal plano como relevante por expressar o posicionamento do PT perante as medidas dos governos Temer e Bolsonaro no que se refere ao Mercosul, além de ilustrar alternativas que se propõem com base nos princípios defendidos para o referido bloco.

externa do país, é objeto apenas do último ponto do documento (PT, 2014, pp. 39-41), tendo se sustentado que, junto à reconstrução das políticas econômicas e sociais, os governos petistas teriam realizado uma “profunda mudança na presença do Brasil no mundo”, à qual o segundo governo Dilma daria continuidade. Em tal orientação, o primeiro aspecto mencionado trata da prioridade à América do Sul, que teria se traduzido no empenho em fortalecer, entre outros organismos, o Mercosul, “sem discriminação de ordem ideológica”. Prometia-se para o futuro governo, “antes de tudo”, buscar “a integração da região, por meio do fomento ao comércio e da integração produtiva”. Para tanto, dar-se-ia “ênfase especial à integração financeira e das estruturas física e energética”.

Primeiramente, é de se chamar a atenção ao local em que se deixou para falar da política externa pretendida no programa de governo (último assunto do documento) e a profundidade que o tema mereceu (frases vagas, sem maior explicação sobre os avanços no período), sinalizando não ser objeto de destaque na propaganda partidária. Ainda assim, fez-se questão de mencionar a prioridade que teria a América do Sul na política externa do país, sendo que as perspectivas futuras se davam em torno do comércio e da integração produtiva, discurso bastante vinculado à pauta econômica.

Posteriormente, faz-se menção, no plano, aos níveis social e político da relação com os demais países do continente, embora tenha se restringido a detalhar ações do passado: “as transformações econômicas, sociais e políticas dos últimos anos” teriam habilitado a região a ser um importante ator no mundo multipolar que se estaria desenhando (PT, 2014, p. 40), não sendo, entretanto, lançadas propostas para reforço dessas outras duas searas.

Após abordada a região que teria prioridade nas relações exteriores, tratou-se por esclarecer que não deixaria de ter atenção as relações Sul-Sul e com países desenvolvidos, dos quais se ressaltaram os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão. Na sequência, mencionou-se o grande volume do comércio bilateral do país, sinalizando que embora a integração latino-americana fosse a prioridade, a atenção aos países desenvolvidos não seria deixada de lado.

Infere-se, dos achados no plano, a centralidade do Mercosul para a política que se desenhava como prioritária no governo Dilma, que tinha a integração da América do Sul como estratégica, com ênfase ao modelo autonomista e com propostas de novas políticas somente no setor econômico. Ainda assim, a hegemonia do bloco em uma futura agenda governamental é

relativizada quando da menção à importância do relacionamento com os países desenvolvidos, inclusive via acordos bilaterais, que passariam ao largo das discussões travadas no bloco.

Por último, apresenta-se como foi abordado o tema do agronegócio e da agricultura no documento. Na seção “Grandes Mudanças, o ponto de partida para mais transformações” (PT, 2014, pp. 07-24), é mencionado o que segue acerca dos programas levados a cabo até então e sobre aquilo que seria realizado:

“Foram adotadas também políticas consistentes e continuadas de apoio ao agronegócio e à agricultura familiar [...] Tamanho aumento da capacidade de produção e da produtividade foi possível pela expansão do crédito e das políticas de apoio à produção e será ainda mais impulsionada pela conclusão de obras estratégicas de infraestrutura. [...] Como resultado da política de fortalecimento da agricultura familiar, com crédito, seguro safra e políticas de comercialização, a renda no campo aumentou 52%, em termos reais, nos últimos quatro anos.” (BRASIL, 2014, p. 10).

Atenta-se que é conferida relevância à agricultura familiar e pequenos agricultores, aprofundamento que não se observa nos estudos prospectivos da fração burguesa consultados. Além disso, não se coloca como compromisso específico para os interesses do agro a expansão de acordos comerciais internacionais, aquilo que é entendido como prioridade para o segmento hegemônico da fração agrária.

Como forma de ilustrar sob que pautas a onda de direita que vinha se desenvolvendo se apoiava, passa-se agora à análise do plano de governo do principal opositor de Dilma e do PT em 2014, Aécio Neves (PSDB). No plano de governo deste último, há duas seções em que o Mercosul poderia aparecer, a depender da centralidade e do sentido que o bloco detivesse nas relações exteriores pretendidas: (I) dentro da Economia, no Comércio Exterior, e (II) nas Relações Exteriores, composta pelas subseções de Defesa Nacional e de Política Externa.

Na seção econômica (PSDB, 2014, pp. 31-32), consta que o grande desafio de uma nova política de comércio exterior seria o de promover uma “crescente integração do Brasil no comércio internacional”, sendo “imperativo que o país deixe de ser um dos mais fechados do mundo e que seja definida uma estratégia de integração competitiva das empresas brasileiras às cadeias mundiais de valor”. Para tanto, sobressaem alguns trechos das onze diretrizes que o partido perseguiria nessa pauta, que ilustram o descontentamento com a política dos governos petistas, como as necessárias “retomada das negociações de acordos comerciais” e “elaboração de uma abrangente agenda de facilitação de comércio com o exterior”.

Duas diretrizes se destacam no relativo ao tema em tela. Na primeira, aparece a relevância da conclusão das negociações comerciais em curso à época, como a da União Europeia (entendido como “o principal mercado para as exportações brasileiras”), além do lançamento das bases para um acordo preferencial com os Estados Unidos; em outra, a “reavaliação das prioridades estratégicas” (não se especificando quais deveriam ser deixadas em segundo plano), além da atenção ampliada à China.

Salta aos olhos a mudança de prioridade entre um partido e outro no que diz respeito ao comércio internacional. Aqui, a centralidade nas relações econômicas fica a cargo dos países desenvolvidos, nem sendo sequer mencionadas as relações com os vizinhos latino-americanos, nem muito menos às políticas de integração para as quais o bloco mercosulino tem papel relevante. Infere-se, inclusive, que tal estratégia seria objeto de reavaliação, vide ter sido a prioridade na gestão petista.

Ainda que o Mercosul não tenha sido citado na seção, sua relevância aparece quando se destaca a negociação comercial junto à União Europeia, a qual vinha se dando mediante o bloco e é ligada ao ideal do regionalismo aberto, tendo se destacado no programa o potencial que teria para o mercado exportador, ou para a integração das empresas brasileiras às “cadeias mundiais de valor”.

A única vez em que o Mercosul aparece explicitamente no documento em questão é na seção de Relações Exteriores, mas somente na subseção de Política Externa (PSDB, 2014, p. 52) – nada constando na Defesa Nacional – e em uma só das diretrizes, além de eivado de críticas. Antes, em outras orientações do partido na subseção, aponta-se para a “reavaliação das prioridades estratégicas à luz das transformações do cenário internacional no século XXI”, devendo “merecer atenção especial a Ásia, os EUA e outros países desenvolvidos”, devido ao acesso à inovação e tecnologia, primando-se também por “ampliar e diversificar a relação com os em desenvolvimento”. Quando o bloco mercosulino é citado, sugere-se o “reexame das políticas seguidas no tocante à integração regional para, com a liderança do Brasil, restabelecer a primazia da liberalização comercial e o aprofundamento dos acordos vigentes”. Para o bloco, que estaria “paralisado e sem estratégia”, demandava-se a recuperação dos seus objetivos iniciais e a flexibilização de suas regras a fim de poder avançar nas negociações com terceiros países.

Uma outra diretriz do tema que merece destaque por elucidar o direcionamento prioritário da política externa no plano analisado é a que prima pela “definição de nova estratégia de negociações comerciais bilaterais, regionais e globais, para pôr fim ao isolamento do Brasil, priorizando a abertura de novos mercados e a integração do Brasil às cadeias produtivas globais”. Ilustra-se, assim, a relevância do bloco para o projeto do partido, estritamente vinculado à noção de regionalismo aberto. Quanto a sua centralidade, o Mercosul aparece com alta importância, mas não equivalente à conferida pelos governos petistas, que o tratam de forma mais ampla, não restrito à pauta econômica – mesmo que tenha sido essa a única que gerou perspectivas futuras no plano de 2014. Na narrativa do PSDB, que tem na “integração às cadeias mundiais de valor” o objetivo principal, o Mercosul aparece como uma opção a mais de ferramenta para viabilizar acordos comerciais, concorrendo com iniciativas bilaterais, ainda que se possa inferir ser prioritário a essas. Nenhuma importância é dada à integração da região latino-americana, mesmo no plano econômico.

Finalmente, passa-se à análise de como o setor do agro é tratado no documento. Assim como no programa do PT, também há atenção ao “desenvolvimento sustentável da agricultura familiar alimentar” (PSDB, 2014, pp. 13-14), em que são lançadas dezesseis diretrizes. Assim como no governo petista, nenhuma das diretrizes conta com algo relacionado a comércio internacional.

Algo que se diferencia do plano do governo do PT é que não há menção ao agronegócio, setor mais ligado à grande burguesia brasileira consultada, de forma específica no documento.

Dilma Rousseff tem seu processo de *impeachment* finalizado no final de agosto de 2016, assumindo o poder interinamente a partir de então Michel Temer. Embora ele e seu partido não dispunham propriamente de um plano de governo, o documento “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB, 2015) fez as vezes do conteúdo programático de sua Presidência, documento esse que, segundo Temer, teve propostas recusadas por Dilma, motivo que teria sido chave para o *impeachment* (CARTA CAPITAL, 2016).

Evidenciando a retórica de seu partido, muito mais próxima ao PSDB do que ao PT, no documento é defendido que “o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais”. Na sequência, menciona-se que se deve preparar para uma abertura comercial que torne o setor produtivo mais competitivo, graças ao acesso a bens de capital, tecnologia e

insumos importados, sendo a globalização “o destino das economias que pretendem crescer”. Jogando com o interesse de frações da burguesia brasileira no apoio à mudança de direcionamento político, afirma que o agronegócio (setor econômico do qual importantes segmentos da fração agrária fazem parte) dependeria cada vez mais destes acordos para expandir a presença nos mercados do mundo – o que de fato vai ao encontro das manifestações dos segmentos burgueses analisados na seção precedente.

Na única oportunidade em que o Mercosul é citado, defende-se que caberia ao Estado, “com base na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos, realizar ajustes legislativos em áreas críticas”, sendo fundamental, dentre outras ações, a realização da inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – tendo-se listado os Estados Unidos, a União Europeia e Ásia – “com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles”.

Constata-se que o programa do partido que fizera chapa com o PT nas eleições de 2014 estava de fato alinhado ao plano da principal oposição no relativo à política externa e ao papel do Mercosul, podendo ser recuperadas as análises realizadas referentes ao plano do PSDB. Aponta-se como problema na política externa o fechamento do país às economias mais desenvolvidas por motivos ideológicos, sendo necessária a abertura comercial a, principalmente, países desenvolvidos. À diferença do PSDB, entretanto, o plano do PMDB cogitava realizar tal direcionamento explicitamente dispensando a presença do bloco, evidenciando não ser central para suas pretensões (embora fosse preferencial), podendo-se preterir-lo por confiar em maior número de acordos bilaterais.

Em 2018, novas eleições ocorreram e o plano petista (que congregava outros partidos de esquerda em coligação) agora apresentava a pauta da integração regional no primeiro item a ser discutido, na seção “Soberania Nacional e Popular na Refundação Democrática do Brasil” (PT, PCDOB E PROS, 2018, pp. 11-18). Na subseção que tratava da política externa, mencionado que o governo Temer teria atuado de maneira “passiva e submissa” (caracterizada por, dentre outras coisas, a desconstrução da integração regional), e que as mudanças no cenário internacional, especialmente nos Estados Unidos com o governo Trump, apontariam no sentido de esvaziamento dos organismos multilaterais. Como resposta, sugeria-se que o Brasil deveria

retomar e aprofundar a política externa de integração latino-americana e de cooperação Sul-Sul.

Aqui cabe uma relevante constatação: o panorama de maior nacionalismo no mundo é similar entre os documentos das frações burguesas e do PT. Entretanto, a busca para saídas é distinta: os planos da agropecuária, vinculados ao ideal do regionalismo aberto e que consideram a Argentina como uma das principais rivais na exportação, advogam montagem de estratégias para garantir o acesso a mercados relevantes, passando pela definição de quais seriam parceiros estratégicos, sugerindo o relacionamento junto a grandes importadores. Nessa lógica, o Mercosul seria relevante para acordos comerciais. Já o plano do PT defende o aprofundamento da integração latino-americana nos moldes autonomistas e da cooperação Sul-Sul.

Voltando ao documento elaborado pelo PT e partidos coligados, trata-se ainda por ressaltar a relevância da integração também em termos geopolíticos, à medida que países do continente teriam se tornado aptos a resolver seus próprios conflitos, graças às medidas impulsionadas à época do governo petista, estando menos propensos a sofrer intervenções de potências externas. A pauta econômica é novamente ressaltada e repete o teor do plano de 2014: integração das cadeias produtivas regionais, o desenvolvimento da infraestrutura e o fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento, prometendo-se ainda priorizar esforços para fortalecer, entre outras instâncias de relacionamento de países da região, o bloco mercosulino.

Outro trecho do documento em que aparece a América Latina, embora não haja menção explícita ao Mercosul, é na seção da “Nova Governança para a Transição Ecológica” (PT; PCDOB; PROS, 2018, pp. 60-61), esmiuçando os assuntos que envolvem a relação do Brasil junto a países da região, com vistas à geração de novos mercados e serviços sustentáveis. Para tanto, atuariam para garantir que nações mais desenvolvidas cumprissem com compromissos de facilitar e garantir a transferência de tecnologias de baixo carbono, capacitação e acesso a financiamento de baixo custo aos países em desenvolvimento.

Verifica-se que o documento apresenta o mesmo teor daquele inicialmente lançado para as campanhas presidenciais de 2014: Mercosul como elemento central e pautado pelo objetivo da autonomia em relação aos constrangimentos advindos dos centros hegemônicos de poder. As diferenças se mostram, primeiro, na importância conferida às relações exteriores, que agora

são alçadas a primeiro tema a ter propostas apresentadas, e, segundo, no aprofundamento das pautas, tanto no embasamento dos problemas, como no maior leque de alternativas para a integração da região, as quais ultrapassam a ótica estritamente economicista, englobando a geopolítica e a ambiental.

Passando à análise do tratamento que é conferido à fração agrária, no documento há capítulo específico para o setor da agricultura, no qual há uma seção específica para o agronegócio (PT; PCDOB; PROS, 2018, p. 57). Nela, são citadas medidas que o governo adotaria para apoiar o setor, dentre elas a promoção da exportação “para todos os mercados”, bem como a divulgação da qualidade “mundialmente reconhecida da agropecuária brasileira nos diversos organismos e fóruns internacionais”. Para não deixar dúvidas de que não haveria preferência a países da região latino-americana, afirma-se no documento que:

“O governo Haddad também se compromete a atuar de forma ativa garantindo a concorrência para os produtos brasileiros, firmando acordos comerciais com grandes mercados consumidores e blocos econômicos. Por meio de políticas fiscais, serão estimuladas as exportações de produtos de maior valor agregado para reduzir a primarização da pauta exportadora.” (PT; PCDOB; PROS, 2018, p. 57).

Portanto, embora haja essa busca na política externa de integração com os países da região e do bloco, na pauta do agronegócio se faz questão de mostrar o compromisso de relacionamento com todas as economias, com enfoque nos grandes mercados consumidores e blocos econômicos, não aprofundando, entretanto, se isso se daria mediante a busca por acordos via Mercosul ou de forma individual do país.

Por sua vez, o plano de governo de Bolsonaro (PSL, 2018), vencedor das eleições, no mesmo sentido dos programas dos partidos conservadores analisados, apresenta na seção da Economia, subseção “Abertura Comercial” (PSL, 2018, p. 65), a crítica de que o Brasil é um dos países menos abertos ao comércio internacional, sendo consequência a dificuldade de competição em segmentos de alta tecnologia. Propõe, então, a redução de alíquotas de importação e de barreiras não-tarifárias, “em paralelo com a constituição de novos acordos bilaterais internacionais”. Nesse sentido, indo ao encontro dos pareceres da burguesia agropecuária como um todo.

Destaca-se, novamente, o teor prevalentemente economicista e de viés neoliberal com que os partidos conservadores tratam as relações exteriores, de forma que se torna mais estratégico se relacionar com países desenvolvidos do que com a periferia latino-americana,

apresentando pouca relevância as negociações integracionistas operadas no Mercosul e ganhando força o incremento de acordos bilaterais de livre comércio.

Na mesma linha, na última seção do documento, do “Novo Itamaraty” (PSL, 2018, p. 79), defende-se o fomento ao comércio exterior com “países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil”, mencionando-se que se deixaria de louvar “ditaduras assassinas” e desprezar “democracias importantes” como Estados Unidos, Israel e Itália (nenhum país latino-americano).

Verifica-se que, diferentemente dos planos dos candidatos conservadores aqui analisados, no plano de Bolsonaro é mencionado algo sobre a relação com os países da América do Sul, ainda que em termos pouco claros. Menciona-se que é preciso aprofundar a integração com “todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras”, sendo ainda necessário redirecionar o eixo de parcerias. Afirma na sequência que países que buscaram se aproximar, mas foram preteridos por “razões ideológicas”, teriam muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura – retratando que há interesses mais amplos do que meramente econômicos em tais aberturas. Em seguida, apresenta-se a prioridade que deveria ser seguida no âmbito do Ministério de Relações Exteriores, desvincilhando-se do bloco mercosulino: “ênfase nas relações e acordos bilaterais”.

O plano de governo de Bolsonaro não cita nenhuma vez o Mercosul, embora não deixe de falar sobre a relação com países do continente, que deveria ser revista. Faz questão de deixar claro que a ênfase do Itamaraty se dará mediante acordos bilaterais, descartando-se qualquer nível de importância ao bloco na narrativa. Destaca-se que a repulsa à ideia da pauta autonomista nos dizeres do seu plano são mais amplas do que a questão econômica, abarcando questões “ideológicas” e dando a impressão que o bloco teria pouca atenção do governo até mesmo no tocante à busca pelo regionalismo aberto. Em termos retóricos, isso inclusive foi observado na prática governista em determinada época que se ventilou a possibilidade de saída do Mercosul.

Por fim, analisou-se de que forma o setor econômico ligado à fração agrária é tratado no documento. Cabe destacar apenas que, como “demandas da agricultura”, está prevista “políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos” (PSL, 2018, p. 69), evidenciando que o partido não estava alheio aos debates da pasta.

De modo a consolidar a pesquisa aqui proposta, procedeu-se à análise do Plano Nacional lançado pelo PT em 2020 (PT, 2020), que, em linhas gerais, lançou luzes sobre propostas para retomada do desenvolvimento social durante a crise econômica e social agravada pela pandemia no país.

À semelhança do plano de governo de 2018, a política externa do país é alçada à primeira parte do documento, destacando-se na seção “Soberania Nacional e Nova Inserção do Brasil e no Mundo” (PT, 2020, pp. 48-53), que critica o realinhamento automático e subserviente do país aos interesses estratégicos dos Estados Unidos, que estaria ocorrendo desde 2016. Defende-se que em um cenário mundial de ascensão da China como grande potência, de queda relativa do poder da potência hegemônica norte-americana, de quebra das cadeias produtivas globais e de ameaças crescentes ao multilateralismo, seria necessário não só recuperar o já feito no passado, de reafirmação dos interesses nacionais no cenário mundial, mas também intensificar a projeção do país. Para tanto, advoga-se que o Brasil teria de aprofundar seus investimentos na integração latino-americana e na cooperação Sul-Sul, mencionando-se a importância, dentre outros organismos, do Mercosul, além do compromisso com outras pautas que poderiam elevar o papel do Brasil no mundo.

Constata-se que o parecer para a saída do panorama internacional de maior nacionalismo continua o mesmo advogado em 2018, o que não segue a lógica das publicações burguesas analisadas.

Outro ponto na seção que remete à integração latino-americana e ao papel relevante do Mercosul se dá na afirmação de que o país terá de investir grandes energias e recursos na integração sul-americana e latino-americana. Afirma-se que a relativa fragmentação das cadeias produtivas internacionais poderia criar um espaço para que o Brasil lidere esforços na construção de novas cadeias produtivas regionais, que deem sustentáculo a políticas de industrialização, de desenvolvimento e de ciência e tecnologia, rumo a uma nova indústria orientada para a construção de tecnologias avançadas, para a sociedade do conhecimento e para as necessidades do país. O documento finaliza entendendo que a política externa poderia se converter novamente em poderoso vetor de estímulo ao desenvolvimento nacional e ao desenvolvimento compartilhado de toda a região.

Como novidades da retórica petista em comparação aos planos de 2014 e 2018, percebe-se uma maior ênfase a políticas da nova industrialização e um maior fôlego no embasamento

do ideal das cadeias produtivas regionais, tendo sido deixada clara a intenção de se pensar no desenvolvimento de todo o continente, não se restringindo ao Brasil, de forma isolada e hegemônica.

Na parte do documento que fala sobre “Soberania Nacional e Nova Inserção do Brasil e no Mundo” (pp. 178-183), na subseção da política externa, os ditames são similares, tendo se reafirmado a necessidade de recuperar os avanços na integração do continente mediante, entre outros instrumentos, o Mercosul, promovendo a integração das cadeias produtivas regionais, o desenvolvimento da infraestrutura e o fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento – pauta que se repete desde o programa de governo do partido de 2014.

Com maior aprofundamento do que em tais propostas de governo, esse plano nacional evidencia a centralidade que tem o Mercosul na narrativa petista em termos de política externa e de que forma se dariam medidas com enfoque no regionalismo multidimensional e autônomo. Percebe-se que, mesmo após os anos em que os governos conservadores assumiram o poder, a retórica do partido se manteve firmemente alinhada aos referidos princípios, até mesmo de forma mais enfática e robusta, traçando-se planos de integração para diversas pautas. Salienta-se, entretanto, que essa retórica não é a mesma praticada pelas representações burguesas da agropecuária analisadas.

Por último, investigou-se como foi tratado setor pelo qual se ocupa a fração agrária, em termos de política externa. A exemplo dos planos de governo do partido analisados anteriormente, nessa carta também consta seção específica para a agricultura.

Cabe destacar inicialmente que os estudos da OCDE e da FAO que projetam o país como líder mundial em exportação agrícola, aqueles mesmos utilizados nos estudos prospectivos da burguesia, foram aqui também citados. Entretanto, é relevante mencionar que, à diferença do plano de 2018, não é previsto como medida a ser tomada na área o incremento de acordos internacionais que viriam a auxiliar o Brasil a, de fato, liderar as exportações.

No seu lugar, a preocupação das ações apontadas no documento ligam-se mais à questão da soberania alimentar nacional, à agregação de valor à produção e às sustentabilidades ambiental e social, ainda que na retórica essas sustentabilidades sejam utilizadas como ferramentas estratégicas para que o Brasil tenha maior acesso a mercados. Abaixo, trechos em que isso pode ser observado:

Queremos uma agricultura comprometida com a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade social. Sem isso, não teremos competitividade no mercado mundial. Ademais, consideramos imprescindível agregar valor à produção agrícola, com a constituição de uma agroindústria de primeira linha, de grande competitividade mundial. (PT, 2020, p. 140)

Constituição de uma agroindústria bem mais robusta, capaz de competir em nível mundial, de forma a agregar valor à produção, aumentar nossos superávits e estimular a nova industrialização do país (PT, 2020, p. 141)

“O grande agronegócio deve ser objeto de regulação para mitigar danos socioambientais, impedir o avanço do desmatamento, preservar biomas como o da Amazônia e o do Cerrado, assegurar o ordenamento da expansão territorial da agricultura de escala, corrigir as permissividades normativas, impedir excessos das subvenções públicas e subordinar sua dinâmica aos interesses da soberania alimentar do país.” (PT, 2020, pp. 141-142)

De modo geral, verificou-se a disputa entre o PT, que traz o Mercosul como central na política externa do país e preza pelo modelo de integração regional multidimensional e autonomista, contra partidos conservadores que, devido à prioridade que conferem à abertura econômico-financeira, ou concebem o Mercosul como pouco relevante (à medida que poderia ser substituído por acordos bilaterais de comércio), ou buscam trabalhá-lo segundo os moldes do regionalismo aberto, na integração do país às cadeias globais de valor, sobretudo o PSDB. A análise do plano desse último partido foi relevante para evidenciar como a proposta do governo Temer estava muito mais ligada à pauta da principal oposição do que à pauta da sua própria chapa à época da eleição, sendo ressaltados todos os pontos lá presentes no relativo ao Mercosul.

Como visto, o plano de governo de Bolsonaro inovou no campo da direita conservadora ao enquadrar novos motivos para a não priorização do bloco, descolando-se da retórica meramente economicista do PSDB e do PMDB, e incluindo razões “ideológicas”. No seu programa, a mais evidente preferência foi por acordos bilaterais de livre comércio, sendo o único do segmento conservador a sequer mencionar o Mercosul.

Nos planos dos candidatos da direita conservadora, notou-se uma regressiva relevância da importância do Mercosul, conforme os períodos e partidos analisados. De maior relevância no PSDB, partido que defendia o retorno aos objetivos iniciais do bloco, passando pelo PMDB que cogitava atuar nas relações exteriores com países desenvolvidos sem o intermédio do bloco, até chegar a nem ser citado em Bolsonaro. Embora a baixa relevância do bloco pouco tenha se alterado, sendo preterido por acordos bilaterais, o modelo de integração regional pretendido não sofreu modificações, mantendo-se em todos os programas estritamente pautado pelo regionalismo aberto.

Por fim, a análise da evolução da narrativa política petista acaba sinalizando como o ideal de integração latino-americana estava desgastado à época da eleição de 2014, colocando-se a política externa como último ponto a ser debatido no programa de governo, sem maior aprofundamento no embasamento de sua relevância, bem como com poucas perspectivas de políticas futuras, as quais se restringiam ao campo econômico. Nesse sentido, o plano do PSDB auxiliou a compreender como a direita entendia o bloco mercosulino à época: “paralisado e sem estratégia”.

Entretanto, após o *impeachment* de 2016 e a ascensão hegemônica da direita conservadora nas políticas do governo federal, o posicionamento do PT com relação ao Mercosul passou a ser mais enfático e robusto, trazendo o assunto, como se observou nos documentos de 2018 e 2020, a primeiro nível de discussão, fazendo-se questão de resgatar a importância do bloco para a política externa do país e de reafirmar, de modo geral, a pauta integracionista para o futuro, por meio de propostas em diversos campos de política governamental.

Além do enfoque à política externa brasileira de modo geral que foi dado aos documentos, ao final de cada subseção foi investigado de que maneira a agricultura era tratada nos planos dos partidos, em termos de diretrizes ao setor que envolvessem a integração regional.

No plano de governo do PT de 2014, não é colocado como compromisso específico aos interesses do agro a expansão de acordos internacionais; no do PSDB, o agronegócio não recebe atenção própria, que se dirige à agricultura familiar. Já o plano do PMDB, atento às disputas burguesas, destaca, na mudança de direcionamento político que seria conferida a contar do *impeachment*, a necessidade de expansão de mercados sentida pelo agronegócio, demanda que buscaria satisfazer a partir de então.

Na nova eleição, em 2018, o plano do PT em um trecho que toca no agronegócio cita expressamente que apoiaria a promoção da exportação do setor a todos os mercados, bem como incentivaria a divulgação da agropecuária brasileira em todos organismos e fóruns internacionais, não fazendo qualquer menção à integração regional na forma autonomista. O PSL, da mesma forma, traz como demandas da agricultura políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos.

Finalmente, na carta de 2020 do PT, similar ao plano de 2014, ainda que a agricultura e o agronegócio recebam seção específica, não é citada diretamente a relevância da expansão de

acordos internacionais. As principais preocupações acabaram se dirigindo à soberania alimentar nacional, à agregação de valor na produção e à sustentabilidade, ainda que se tenha frisado que a busca pela sustentabilidade acabaria sendo benéfica ao aumento da conquista de mercados.

No quadro a seguir, sintetizam-se os principais elementos supra discutidos:

**Quadro 5: O Mercosul nos planos de governo (2014-2018)**

DOCUMENTO	ENTENDIMENTOS / CONCEITOS-CHAVE	LUGAR DO MERCOSUL NA PEB*	MODELO DE IR** A SER ADOTADO
PT: Plano Dilma Rousseff (2014)	Relevância da PEB no documento: último ponto levantado, tratado de forma breve e vaga.	Central; um dos organismos prioritários a ser reforçado na integração da região, que é tratada com primazia na PEB.	Autonomista; não se menciona relevância a acordos via bloco com países desenvolvidos, embora tenha se mencionado a importância da relação com eles (em segundo nível).
	América do Sul como região prioritária: ressaltadas medidas históricas do PT, via Mercosul (pautas econômica, social e política); para o futuro, seriam reforçadas medidas para integração.		
	Perspectivas da pauta econômica: comércio e integração produtiva (financeira e estruturas física e energética); não há menção de políticas específicas nas áreas social e política. Para a agricultura, não se coloca como compromisso específico a expansão de acordos internacionais.		
PSDB: Plano Aécio Neves (2014)	Brasil como um dos mais fechados do mundo; necessária integração às cadeias mundiais de valor; prioridade aos países desenvolvidos (mencionado acordo com União Europeia, que se valia do Mercosul).	Alta relevância, ainda que dispute prioridade com acordos bilaterais de comércio. Não se dispensa o bloco, mas se propõe revisar estratégia.	Regionalismo aberto; nenhuma importância à integração latino-americana, mesmo que no plano econômico.
	Mercosul: “paralisado e sem estratégia”; propõe o reexame das políticas para, com a liderança do Brasil, restabelecer a primazia da liberalização comercial (objetivos iniciais do bloco).		
PMDB: Ponte para o Futuro (2015)	Maior abertura comercial com países desenvolvidos.	Relevância moderada: ao mesmo tempo em que sugere sua dispensa, menciona ser preferencial atuar mediante o bloco.	
PT (+ PCdoB e PROS): Plano Haddad (2018)	PEB alçada a primeiro item do documento; aprofundada não só a pauta econômica, mas também a política e a ambiental. Chama-se atenção que para o agronegócio não há menção à preferência para países latino-americanos ou do bloco; para tal política, a promoção da exportação se daria “para todos os mercados” e na busca de acordos comerciais com “grandes mercados consumidores e blocos econômicos”.	Central, necessário reaver política de integração. Entretanto, para o agronegócio, não aparece como relevante.	Autonomista; aposta-se no tom crítico à desconstrução regional que estaria ocorrendo. Já para o agronegócio, não há menção à integração regional ou ao Mercosul.

PSL: Plano Bolsonaro (2018)	Abertura comercial; relação com países desenvolvidos; prioridade a acordos bilaterais; mencionada relação com “irmão latino-americanos livres de ditaduras”, mas necessário redirecionar eixo de parcerias, abarcando outras pautas nas relações, que não só econômicas (crítica a questões “ideológicas” nas relações no continente).	Não há menção ao bloco.	Há repulsa à pauta integracionista, por motivos que ultrapassam a seara econômica.
PT: Plano Nacional da Superação da Crise (2020)	Novamente PEB com grande relevância e ressaltados aspectos econômicos, geopolíticos e ambientais na relação com os países do continente. O Mercosul é destacado diversas vezes como ferramenta essencial que deve ser fortalecida. As novidades ficam por conta do maior enfoque ao desenvolvimento de toda a região, não só do Brasil, e um maior embasamento nas propostas ligadas à nova industrialização e às cadeias produtivas regionais. Chama-se atenção que, diferentemente do plano de 2018, na seção que trata do agronegócio não é citada especificamente a busca por maiores mercados.	Central.	Autonomista, multidimensional, enfoque no desenvolvimento de toda a região, de forma integrada.

Fonte: Elaboração própria.

\*Política Externa Brasileira

\*\*Integração Regional

#### 4.2.2 Mensagens Presidenciais: PPA e prestação de contas ao Congresso Nacional.

Agora serão analisadas as retóricas das mensagens presidenciais. daquelas que acompanham os Projetos de Lei (PLs) dos Planos Plurianuais (PPAs)<sup>27</sup> dos governantes eleitos<sup>28</sup> e das que são encaminhadas ao Congresso Nacional no início de cada legislatura<sup>29</sup>.

As mensagens que os governantes encaminham junto ao projeto de lei do PPA (PL do PPA) para votação no Congresso Nacional ilustram o que planejaram, enquanto Chefes de

<sup>27</sup> O PPA, peça orçamentária de elaboração exigida pela Constituição Federal, é o instrumento em que consta o planejamento governamental de médio prazo, elaborado ao final do primeiro ano de mandato do Chefe do Executivo, que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos, sendo aprovado por lei. O projeto de lei é encaminhado pelo Executivo e acompanha uma mensagem presidencial a qual será objeto de análise, com maiores aprofundamentos acerca dos programas prioritários para a gestão.

<sup>28</sup> Dilma em 2014 e Bolsonaro em 2018.

<sup>29</sup> Nesse caso, foram analisadas as de Lula, Temer e Bolsonaro publicadas entre 2016 e 2021.

Governo, como prioridades de gastos orçamentários para seus respectivos mandatos. Sai de cena a análise do discurso eleitoral e entra o conteúdo programático dos governos, elaborados para serem submetidos à apreciação do Congresso Nacional, com vistas a pautar os gastos orçamentários prioritários dos quatro anos seguintes. No PPA, são traçadas as diretrizes, objetivos e metas para os próximos quatro anos e a mensagem tem o potencial de elucidar com qual o direcionamento que o governo deverá conduzir a Administração Pública. Interessam-nos especificamente os direcionamentos ligados às relações exteriores e à agropecuária.

Já as mensagens presidenciais encaminhadas a cada ano ao Congresso Nacional possuem o mandamento constitucional de expor a situação do País e sugerir providências para o ano que se inicia. Nelas, são tradicionalmente prestadas contas do ano anterior, em que há o realce à realização de determinadas atividades, e também são analisadas as conjunturas dos respectivos anos, em que são trazidas a perspectivas e propostas para o próximo. A prevalência de certos temas na carta e a forma como são tratados indica quais as pautas de destaque na gestão do aparelho de Estado, sinalizando para onde está indo o planejamento das ações.

A metodologia para pesquisa foi primeiramente identificar quantas vezes o Mercosul é citado e em quais trechos. Todas essas passagens foram objeto de análise, mas não se restringiu a elas. Os capítulos que sempre contaram com uma revisão atenta foram o de apresentação, o direcionado à agropecuária, à infraestrutura e àquele voltado à política externa. Quanto ao comércio exterior, sempre se buscou identificar de que modo a região latino-americana, e especialmente o Mercosul, era tratado. O próprio silêncio sobre o assunto em alguns trechos dos documentos dos presidentes de direita acabava por significar algo: a não relevância do bloco mercosulino no destaque a propostas daquele âmbito de política pública.

Primeiramente, serão apresentadas as mensagens de Dilma (no PPA 2016-2019 e nas mensagens ao Congresso em 2015 e 2016), após Temer (mensagens ao Legislativo de 2017 e 2018) e finalmente Bolsonaro (PPA 2020-2023 e mensagens ao Congresso de 2019, 2020 e 2021).

#### 4.2.2.1 A narrativa petista como parâmetro de análise: PPA 2016-2019 e mensagens ao Legislativo (2015 e 2016)

Na mensagem de Dilma (BRASIL, 2015), desponta na parte inicial do documento, de apresentação de seu PL do PPA, a pauta social na dinâmica interna do país, não fazendo menção à política externa brasileira (PEB). Será na seção da Dimensão Estratégica do PPA<sup>30</sup>, que “traduz as principais linhas estratégicas definidas pelo governo federal para a implementação de políticas públicas” (BRASIL, 2015, p. 15), que ela será referenciada pela primeira vez, mais precisamente em duas das Diretrizes Estratégicas, as quais norteiam as principais agendas para os quatro anos seguintes (BRASIL, 2015, p. 37): uma ligada ao modelo de integração autonomista no continente, quando se apresenta a diretiva de investimentos para melhoria do transporte na região; e outra vinculada à abertura econômica, ao se apresentar como diretriz a “ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras” (BRASIL, 2015, p. 38).

As Diretrizes Estratégicas da mensagem de Dilma são orientadas à superação dos desafios relacionados aos quatro Eixos Estratégicos do PPA, estando as duas destacadas mais próximas<sup>31</sup> do eixo “ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura”. Para superação dos desafios ligados a determinado eixo, menciona-se que uma das grandes áreas aptas a receber investimentos necessários ao crescimento se daria nas atividades voltadas ao mercado externo (BRASIL, 2015, pp. 32-33), que trariam desafio duplo: (I) agregar valor à produção nacional por meio da incorporação de maior conteúdo tecnológico aos recursos naturais, que seriam muitas vezes exportados sem beneficiamento em território nacional; e (II) aproveitar o novo patamar da taxa de câmbio, que

---

<sup>30</sup> “Composta pela Visão de Futuro, pelo Cenário Macroeconômico, pelos Eixos Estratégicos e pelas Diretrizes Estratégicas que orientam a elaboração da estrutura programática, especialmente dos Programas Temáticos, que compõem a Dimensão Tática do PPA ao lado dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado” (BRASIL, 2015, p. 15).

<sup>31</sup> “O vínculo entre as Diretrizes e os Eixos Estratégicos não é rígido, podendo uma mesma Diretriz Estratégica colaborar para mais de um Eixo Estratégico” (BRASIL, 2015, p. 37). Os outros três eixos estratégicos tratam sobre educação, inclusão social e redução de desigualdades, além de fortalecimento das instituições públicas.

incrementaria a competitividade de produtos brasileiros para abrir e ampliar os mercados para as exportações brasileiras de média e alta intensidade tecnológica.

Verifica-se que por mais que na retórica dos planos de governo petista o Mercosul e o modelo de integração autonomista apareçam como central na PEB, ainda que de forma mais modesta em 2014, isso não foi retratado de forma expressa na Dimensão Estratégica do PL do PPA em 2015, a não ser de forma secundária ou mediata naquilo que toca a política de transporte.

Não identificada menção ao Mercosul ou à integração regional na Dimensão Estratégica do documento, passou-se à análise da seção “PPA em grandes números” (BRASIL, 2015, p. 42), em que consta a alocação dos recursos orçamentários prevista para os quatro seguintes de governo. É nessa seção que o bloco mercosulino acaba aparecendo pela primeira vez no documento, na área “Temas Especiais”<sup>32</sup> (BRASIL, 2015, pp. 53-54), mais precisamente na pauta da Política Externa.

Na Política Externa, mencionado que os esforços se concentrariam em “promover a inserção do país nos circuitos globais de comércio e investimento e em fortalecer a participação do país nas estruturas de governança internacional”. Em seguida, mencionado que “é priorizada a integração regional no marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a consolidação do Mercosul” (BRASIL, 2015, p. 54).

Novamente é percebida certa concorrência entre as pautas a serem atendidas pelo governo petista na PEB, da abertura comercial e da integração da região latino-americana. Embora mencionada inicialmente a vertente que tem como foco o relacionamento com países de outros continentes, afirma-se que a prioridade seria a integração na América do Sul, além da consolidação do bloco mercosulino.

Em seguida, na Dimensão Tática do documento<sup>33</sup>, verificou-se que além da seção da “Política Externa” (BRASIL, 2015, pp. 199-201), o Mercosul também foi objeto de

---

<sup>32</sup> Classificado no documento enquanto temas que se ligam a desenvolvimento regional, soberania e organização do Estado (BRASIL, 2015, p. 53).

<sup>33</sup> Local em que constam os Programas Temáticos, os quais são orientados pelas Diretrizes Estratégicas e que expressam os cursos de ação propostos para o alcance dos resultados esperados para o plano (BRASIL, 2015, p. 10).

compromisso governamental no tópico “Social e Segurança Pública”, na seção “Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar” (BRASIL, 2015, pp. 73-76).

Nessa, que trata da agricultura, o bloco se destaca entre as estratégias propostas naquilo que toca “as metas de promoção comercial e de criação de registros nacionais e selos de identificação da agricultura familiar no Mercosul”, inseridas no objetivo que pretende “promover e garantir o espaço da agricultura familiar na integração regional, na cooperação internacional, nas negociações internacionais e no comércio exterior”. Portanto, a relevância do bloco para o plano do governo se percebe também como estratégico aos pequenos agricultores do país e da região do cone sul, sendo ressaltada aqui a vertente autonomista de integração.

De modo a apresentar um contraste a essa visão, relembramos que na seção que tratou do cooperativismo em documento da CNA nada foi mencionado sobre o Mercosul em termos de integração regional via modelo autonomista.

Voltando à publicação da petista, no capítulo da Política Externa, dessa vez dentro de Programas Temáticos, a integração da América do Sul é aprofundada. Assim é traçado o histórico da política externa no documento:

A política externa brasileira sempre se pautou por princípios tais como a igualdade entre os Estados, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. Com base nessas diretrizes, no plano internacional, o governo brasileiro vem trabalhando para **aumentar a projeção internacional do Brasil, ampliar seus mercados** e reformar o modelo de governança para melhor refletir a atual ordem geopolítica e econômica global.

No período do Plano Plurianual 2012-2015, a política externa foi instrumento para o desenvolvimento econômico e social em marcha desde o governo anterior. Na esfera regional, o governo trabalhou para a **integração da América do Sul, buscando o fortalecimento do MERCOSUL** [...] (BRASIL, 2015, p. 199, grifos nossos).

Chama-se atenção que no histórico se joga novamente com as questões da ampliação de mercados e da integração latino-americana, para a qual o Mercosul é estratégico. Após tal resgate, passou-se a listar as providências que seriam tomadas no governo.

Mantendo sua tradição, as prioridades da Política Externa brasileira, para o próximo período, compreendem o **aprofundamento da integração na América do Sul**, o reforço da diplomacia econômica, a consolidação da presença do Brasil nas relações estratégicas globais, a reforma das estruturas de governança global, o fortalecimento da cooperação internacional e o bem-estar dos cidadãos brasileiros no exterior. (BRASIL, 2015, p. 199)

Aqui chama a atenção que o aprofundamento da integração na América do Sul foi o primeiro aspecto citado como prioridade da política externa, somente depois sendo mencionada

a consolidação do país em relações estratégicas globais. A seguir, o documento destrincha como se darão os esforços para a integração sul-americana, conferindo destaque ao Mercosul:

Os esforços para a integração sul-americana ocorrerão por meio do aprofundamento da relação com os demais países da região, do fortalecimento do MERCOSUL e da consolidação da UNASUL. O Brasil também trabalhará para ampliar suas relações com o México e com os países do Caribe e da América Central. (BRASIL, 2015, pp. 199-200).

Após, é explicitado como se dará a busca por acordos comerciais com o restante do mundo, hipótese em que o Mercosul também ganha relevância, mas em um acordo específico, com a UE:

A diplomacia econômica visará ao incremento no acesso a mercados e à captação de investimentos. O governo também buscará resultados positivos no âmbito da Rodada de Doha da OMC. As negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia estarão entre os destaques para essa agenda. A reforma das antigas e a implementação de novas instituições financeiras também serão priorizadas. (BRASIL, 2015, p. 200)

Ainda que para tal política, mais voltada aos ideais do regionalismo aberto, tenha havido destaque ao acordo com a UE, que se dava mediante o Mercosul, é em seguida mencionado que os laços com parceiros já tradicionais com que o Brasil buscava estreitar relações, como Estados Unidos, UE e Japão, e com países da Ásia, África e Oriente Médio – todos esses constantes das preferências manifestadas pelos estudos prospectivos da fração agrária analisados – se dariam mediante acordos bilaterais. Assim defende a mensagem presidencial:

Nas relações bilaterais, o Brasil buscará estreitar laços com parceiros já tradicionais, como Estados Unidos, União Europeia e Japão, e com países da Ásia, África e Oriente Médio. (BRASIL, 2015, p. 200).

Chama-se atenção que na relação com países de fora do continente a prioridade do partido se dá mediante acordos bilaterais, afastando de certo modo a centralidade do bloco. Nesse ponto, observa-se uma divergência frente à postura dos partidos da direita, sobretudo o PSDB e o PMDB, que fazem questão de destacar o potencial do bloco mercosulino (apenas) para essa estratégia de política externa, de integração da região nos moldes do regionalismo aberto.

É possível, portanto, traçar o seguinte paralelo: partidos da direita conservadora trazem como prioridade nas suas propostas para a PEB o relacionamento com países de outros continentes; para tanto, dá-se prioridade à atuação via Mercosul frente a acordos bilaterais. Já o PT menciona ser prioridade na PEB a integração da região latino-americana, tendo para isso o Mercosul como central, seguindo os preceitos do modelo multidimensional; em segundo

plano viria o relacionamento com países de outros continentes, para os quais são ressaltados os acordos bilaterais – à exceção do acordo Mercosul-UE. Acordo esse que de fato só viria a ter andamento mais contundente a partir do *impeachment* de Dilma, com a assunção de um representante de partido de direita no poder. Ou seja, o PT na sua retórica parece procurar se afastar de ter no Mercosul uma ferramenta estratégica nos moldes do regionalismo aberto, não parecendo estar no seu horizonte uma atuação via bloco para conquistas de novos mercados de forma prioritária.

Os objetivos vinculados ao Programa Temático da Política Externa (BRASIL, 2015, p. 200-201) demonstram essa dupla atenção do PT, para o mercado externo e para a integração regional latino-americana, sendo listados, dentre outros, (I) “Fortalecer a integração regional, com ênfase na América do Sul, contribuindo para a formação de um espaço de paz e desenvolvimento” (com viés mais autonomista e atuação central do Mercosul) e (II) “Consolidar o papel do Brasil como ator global, reforçando relações estratégicas em todos os continentes” (relacionado com a integração do país às cadeias globais de valor e, a princípio, a se dar mediante acordos bilaterais).

Por último, conferiu-se atenção a como a mensagem se direcionava à agropecuária, na seção “Agropecuária Sustentável” (BRASIL 2015, p. 158), dentro de “Desenvolvimento Produtivo e Ambiental”. Atentou-se que, diferentemente das propostas veiculadas pela burguesia, o plano petista continha diretrizes mais direcionadas às classes dominadas (BRASIL 2015, p. 158):

- Garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, com promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional.
- Combate à pobreza e redução das desigualdades, promovendo o acesso equitativo aos serviços públicos e ampliando as oportunidades econômicas no campo e na cidade.
- Promoção do desenvolvimento rural sustentável, visando a ampliação da produção e da produtividade agropecuária, com geração de emprego, renda, divisas e o acesso da população rural aos bens e serviços públicos.

Ainda assim, não descuidava da principal demanda dos estudos prospectivos da fração agrária, que era o de incrementar as exportações. Isso apareceu na quarta (e última) diretriz para a Agropecuária Sustentável: “Ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras.” (BRASIL, 2015, p. 158).

Entretanto, retratando que isso talvez não fosse de fato a prioridade do governo para a pasta, os recortes da política pública da Agropecuária foram os seguintes (BRASIL, 2015, p. 159): “i) crédito, seguro, armazenagem e geração de informações; ii) sustentabilidade ambiental; iii) inclusão social, cooperativismo e associativismo; e iv) agricultura irrigada.”. Ou seja, nenhuma menção ao incremento nas exportações. Além disso, em nenhum dos treze objetivos elencados para a temática (BRASIL 2015, pp. 159-160) houve menção ao incremento em comercializações internacionais.

A busca por maior exportação aparece como objetivo de forma mais geral para a economia brasileira, na seção “Comércio Exterior” (BRASIL, 2015, p. 163), também dentro de “Desenvolvimento Produtivo e Ambiental”. Para tanto, a diretriz estratégica do plano é “Ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras.” (BRASIL, 2015, p. 163) e um dos objetivos ao programa vinculado é “Ampliar o acesso das exportações de bens e serviços e dos investimentos brasileiros em mercados prioritários.” (BRASIL, 2015, p. 164). Ressalta-se que, nesse capítulo, nenhuma menção a países latino-americanos, cooperação Sul-Sul ou Mercosul é realizada.

O que se buscou esclarecer nessa última parte é que embora a busca por acordos comerciais internacionais não deixa de ser prioridade na retórica governista, isso não aparece destacado na seção que trata do agronegócio, sinalizando um possível distanciamento daquele que foi o principal interesse do segmento hegemônico dessa fração burguesa apresentado nos seus estudos prospectivos.

Procede-se agora a uma retomada dos principais pontos analisados na mensagem de Dilma ao Legislativo que acompanhou o envio de seu PPA.

A integração regional latino-americana, para a qual o Mercosul assume caráter estratégico na retórica do documento petista, recebe grande destaque na seção que trata da política externa. Ainda assim, tal prioridade dentro da pasta é balanceada por outro grande objetivo, que parece concorrer em nível similar de importância: promover a inserção do país no resto do mundo.

Da análise do documento, pôde-se inferir que para o objetivo da integração latino-americana o Mercosul é o principal instrumento, que seria acionado mediante políticas ligadas à pauta autonomista e que permeariam diversos ramos de políticas públicas. Já para o outro

grande objetivo, de inserção externa na economia, a principal ferramenta parece ser a de acordos bilaterais. Notou-se que o bloco mercosulino não é trazido com muita ênfase para esse tipo de medida, o que seria afeito à lógica da integração regional conforme os ditames do regionalismo aberto. Ainda assim, uma única medida que estava se dando mediante o bloco nesses termos foi destacada, as negociações do acordo junto à UE.

A centralidade do bloco para os objetivos integracionistas da pasta (que são tidos como estratégicos a nível de governo) é constantemente ressaltada, havendo afirmações de que ele deve ser reforçado. Nessa lógica de atuação do bloco mercosulino, ele é mencionado também em seção que trata da área social, mais especificamente na que diz respeito à agricultura familiar, com medidas de destaque que têm enfoque na produção e melhores condições aos pequenos produtores brasileiros.

Durante a análise do documento, lembrou-se que, por outro lado, nos estudos das frações burguesas agrárias, nada foi mencionado sobre a relevância do bloco para pequenos produtores, restringindo-se a tratá-lo como relevante para os ideais do regionalismo aberto, de forma a atender aos seus interesses econômicos, de abertura de mercados – algo que não aparecia como prioridade a ser adotada no âmbito do Mercosul no governo, conforme discurso petista.

Ainda no capítulo que tratou da agropecuária, pôde-se observar que as políticas prioritárias que ali eram trazidas direcionavam-se mais aos interesses das classes dominadas no setor. Entretanto, não era descuidada, a nível da retórica, a relevância do incremento das exportações, embora não figurasse como política central da pasta. Essa busca por maior exportação, como foi apontado, aparece como objetivo de forma mais geral para a economia brasileira, na seção “Comércio Exterior”.

Outro ponto a ser ressaltado é que os interesses do agronegócio na abertura de mercados não constam da seção destinada à política externa, por mais que a pressão das entidades burguesas analisadas nisso buscasse influenciar, por meio de evidências acerca da relevância para a economia brasileira, sobretudo à balança de pagamentos.

A seguir, colacionamos o quadro para análise da mensagem de Dilma que acompanhou seu PPA, segundo a metodologia da Análise de Conteúdo.

Quadro 6: O PPA de Dilma e o Mercosul

Tema e local do documento em que aparece	Categorização		Codificação	
	Classificação/ Categorização	Subcategorias	Unidades de registro	Unidade de contexto
	Regionalismo aberto; central	Flexibilização	Facilitação de importação de BK e BIT	‘implantação do sistema eletrônico de ex-tarifário, instrumento que consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de bens de capital (BK) e de informática e telecomunicação (BIT), assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), quando não houver a produção nacional equivalente’
Mercosul; Política Externa/Temas Especiais	Não há definição precisa; alta relevância	Relevância estratégica	Integração regional	‘promover a inserção do país nos circuitos globais de comércio e investimento e em fortalecer a participação do país nas estruturas de governança internacional’ [...] “é priorizada a integração regional no marco da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e a consolidação do Mercosul’
Mercosul; Política Externa/ Programas Temáticos				‘o governo brasileiro vem trabalhando para aumentar a projeção internacional do Brasil, ampliar seus mercados [...] Na esfera regional, o governo trabalhou para a integração da América do Sul, buscando o fortalecimento do MERCOSUL’ ‘aprofundamento da integração na América do Sul [...] a consolidação da presença do Brasil nas relações estratégicas globais’
				Autonomista; central
	Regionalismo aberto; relevante	Destaque	Acesso a mercados	‘A diplomacia econômica visará ao incremento no acesso a mercados e à captação de investimentos. [...] As negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia estarão entre os destaques para essa agenda’
Integração Regional; Política Externa/ Programas Temáticos	Não há definição precisa; alta relevância	Fortalecimento	Espaço de paz e desenvolvimento (multidimensional); ator global	‘Fortalecer a integração regional, com ênfase na América do Sul, contribuindo para a formação de um espaço de paz e desenvolvimento’; ‘Consolidar o papel do Brasil como ator global, reforçando relações estratégicas em todos os continentes’.
Mercosul; Agricultura Familiar	Autonomista (comercial); relevante	Promoção	comércio	‘metas de promoção comercial e de criação de registros nacionais e selos de identificação da agricultura familiar no Mercosul’

Fonte: Elaboração própria.

Agora, parte-se à análise da mensagem última presidencial de Dilma encaminhada ao Congresso Nacional, no início de 2016. Nela, o Mercosul é citado sessenta e seis vezes em diversos tipos de políticas públicas, comprovando sua orientação multidimensional. Passamos à análise dos trechos.

A primeira citação ao bloco mercosulino se dá na apresentação, logo após o anúncio de que um dos objetivos para o ano é a abertura de mais mercados. Segue o trecho:

Neste ano, buscaremos abrir mais mercados para nossos produtos, ampliando a presença do Brasil no mundo.  
Queremos avançar na negociação de novos acordos comerciais, priorizando os grandes mercados asiáticos, países da América, do Oriente Médio, além do acordo entre o Mercosul e a União Europeia. (BRASIL, 2016, p. 12)

Nota-se que o Mercosul é destacado apenas para o acordo com a UE. Quanto aos demais acordos, não se fala se seria por meio do bloco preferencialmente, ou mediante acordos bilaterais. Segue o documento afirmando que “nossas ações de promoção comercial serão realizadas de forma integrada, focando em 32 mercados prioritários (BRASIL, 2016, p. 12). É de se ressaltar também a relevância com que a abertura de mercados é tratada no documento, sinalizando que esse objetivo não esteve distante da agenda governista em Dilma.

Atenta-se também que na apresentação do documento, diferentemente dos documentos petistas analisados até então, não é conferida ênfase à relação junto a países latino-americanos, nem à integração regional.

Seguindo a atenção à abertura de mercados, a próxima menção ao Mercosul se dá em seção destinada a apresentar entregas do Plano Nacional de Exportações (PNE), dentro de capítulo que versa sobre o Comércio Exterior. Segundo o documento, o PNE, lançado em 2015, teria o objetivo de “estimular a retomada do crescimento econômico, a diversificação e a agregação de valor e de intensidade tecnológica nas exportações brasileiras” (BRASIL, 2016, p. 15). Assim como na apresentação, na descrição do PNE não é feita nenhuma menção à relevância da integração regional. Ainda assim, na listagem das principais entregas os relacionamentos com países da região são evidenciados. Após mencionar acordos com países de outros continentes, passou-se à esfera regional:

Na esfera regional, foram iniciadas negociações para a assinatura de um Acordo Comercial Expandido com o México tanto por meio da ampliação significativa do universo de produtos e do nível de preferências contidos no Acordo de

Complementação Econômica nº 53 (ACE-53), quanto por meio da negociação de disciplinas em novos temas, incluindo serviços, compras governamentais, facilitação de comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, barreiras técnicas ao comércio, propriedade intelectual, coerência regulatória e outros temas. [...]

Foram iniciadas, também em 2016, negociações com o Peru em matéria de comércio de serviços, compras governamentais, investimentos, facilitação de comércio e antecipação do cronograma de desgravação das preferências tarifárias. Com a Colômbia, negociações de compras governamentais e retomadas as negociações sobre serviços foram encetadas. Já com o Chile, lançaram-se as bases para iniciativa negociadora em compras governamentais e facilitação de comércio.

Ressaltam-se, ainda, as negociações realizadas para conclusão de acordos comerciais com países da América Latina no setor automotivo, quais sejam: i) renegociação do acordo com o México; ii) renovação do acordo com a Argentina; iii) redefinição de quotas de veículos e autopeças no acordo com o Uruguai; e iv) sobretudo, assinatura de Memorando de Entendimento com a Colômbia para o comércio preferencial do setor entre os dois países. (BRASIL, 2016, p. 16)

Essa agenda intensa com países da região retrata a relevância com que é tratada a integração do continente. Após esses destaques, o Mercosul é citado em acordo no plano extrarregional, junto à UE:

No plano extrarregional, foram ensejados esforços em 2015 no sentido de garantir plenas condições para a troca de ofertas (em bens, serviços, investimentos e compras governamentais) no âmbito do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia (UE). Em 2016, serão envidados esforços para que o processo negociador avance. (BRASIL, 2016, p. 16)

Além dessa menção, que vai ao encontro do modelo de regionalismo aberto, também foram citadas as seguintes que envolvem o bloco mercosulino, ligadas à pauta autonomista:

O Brasil negociou, ainda, no âmbito do Mercosul, a prorrogação para 2023 de diversos mecanismos de exceções existentes no bloco, fundamentais para o desempenho da economia brasileira. Dentre esses instrumentos, destacam-se: i) a autorização para os Estados-Partes utilizarem regimes nacionais de *drawback* e admissão temporária no comércio intrazona; ii) Lista de Exceção à Tarifa Externa Comum (Letec); iii) Regimes Nacionais para Bens de Capital; iv) Regimes Nacionais para Bens de Informática e Telecomunicações; e v) a manutenção da alíquota em 35% do Imposto de Importação para brinquedos, lácteos e pêssegos. (BRASIL, 2016, p. 17)

Destaca-se que dentre os destaques consta por exemplo a manutenção de alíquota elevada em imposto de importação, uma medida protecionista à produção da região.

Na subseção que analisa Comércio e Serviços, o Mercosul aparece nas estatísticas do comércio exterior de serviços foram compartilhados com, entre outros, o Grupo de Estatísticas de Serviços do Mercosul (BRASIL, 2016, p. 20), mostrando mais uma medida de integração comercial no bloco.

As próximas menções ao bloco se dão no campo da agricultura, mas não consoante as principais demandas da burguesia. Foi organizado um quadro para organização dos trechos em que agricultura é citada no documento, consoante os interesses das classes dominadas. Os ramos de políticas públicas atendidas nessa ótica são Defesa Agropecuária, Cooperativismo e Associativismo e Agricultura Familiar, na qual uma das medidas destacadas se vale inclusive do acordo com a UE, tão caro aos interesses da burguesia.

Quadro 7: O atendimento às classes dominadas no Mercosul em Dilma

Ramo de Política Pública	Unidades de registro
Defesa Agropecuária	No âmbito do Mercosul, houve participação nas discussões relativas à Rotulagem de Alimentos Embalados e ao Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ) do tomate, com significativo avanço no desenvolvimento desses documentos e conclusão prevista para o primeiro semestre de 2016. (BRASIL, 2016, p. 42)
Cooperativismo e Associativismo	No âmbito internacional, foi desenvolvido um importante trabalho no Mercosul, por meio da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), colegiado que trabalha para a realização de propostas que visam desenvolver o cooperativismo, por meio da elaboração de normativos e promoção de mecanismos que favoreçam a integração produtiva entre os empreendimentos cooperativos. Como resultado obtido em 2015, o Estatuto das Cooperativas do Mercosul foi elevado a Grupo Mercado Comum (GMC). (BRASIL, 2016, p. 46)
Agricultura Familiar	Em coordenação com a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (Reaf), o MDA realizou, sob a Presidência Pro Tempore Brasileira do Mercosul, uma série de atividades para o fortalecimento da integração regional, tais como a XXIII Reaf Mercosul e o II Módulo do IV Curso de Jovens da Agricultura Familiar do Mercosul. Ainda no âmbito da Reaf, foram discutidas a formulação e a implementação de políticas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural, de compras públicas da agricultura familiar, com ênfase em organizações produtivas de mulheres. (BRASIL, 2016, p. 83)
	Nas negociações comerciais, atuou-se no seguimento da Rodada Doha na OMC e das negociações de acordos comerciais bilaterais, tais como Mercosul-União Europeia e Brasil-México, com o objetivo de resguardar as políticas e os produtos da agricultura familiar. Ademais, obteve-se sucesso nas negociações da prorrogação da elevação da tarifa externa comum do Mercosul de lácteos e pêssegos até 2023. (BRASIL, 2016, p. 83)

Fonte: Elaboração própria.

A partir de então, o Mercosul começa a aparecer em série de medidas relacionadas a políticas públicas que não são ligadas à pauta econômico-comercial, evidenciando sua vertente multidimensional e autonomista. Os trechos foram organizados no quadro a seguir, conforme os ramos de políticas a que se referiam. Houve medidas relevantes destacadas nas áreas de turismo, trabalho e emprego, juventude, saúde, políticas afirmativas, cooperação jurídica internacional e infraestrutura.

**Quadro 8: A perspectiva autonomista multidimensional em Dilma**

Ramo de Política Pública	Unidades de registro
Turismo	<p>‘No âmbito da presidência Pro Tempore do Mercosul, o Brasil realizou, em Foz do Iguaçu/PR, a LIX, a Reunião Especializada em Turismo do Mercosul e a XV Reunião de Ministros de Turismo do Mercosul.’ (BRASIL, 2016, p. 61).</p> <p>‘Para o mercado da Ásia, o escritório brasileiro de turismo tem como base a cidade de Tóquio, no Japão, onde promove tanto o Brasil quanto o conjunto dos países do Mercosul.’ (BRASIL, 2016, p. 62).</p>
Trabalho e Emprego	<p>No campo internacional, merece destaque a atuação brasileira no âmbito da Presidência Pro Tempore do Mercosul. A construção de consensos junto aos governos do bloco e aos atores sociais da região possibilitou a conclusão da revisão da Declaração Socio-Laboral do Mercosul (DSL). A atualização da Declaração considera as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e seus impactos nos direitos dos trabalhadores, e reforça a garantia das normas contidas nos princípios e direitos fundamentais no trabalho, os quais se destacam a negociação coletiva, a liberdade de organização, o direito de greve e o direito dos trabalhadores migrantes e fronteiriços.</p> <p>Foi construído, ainda na Presidência Pro Tempore, o Plano Estratégico Mercosul de Emprego e Trabalho Decente, que estabelece o Plano Regional a ser desenvolvido pelos Estados-Partes do Bloco. O objetivo é desenvolver ações que se articulem no âmbito regional e potencializem as agendas locais de trabalho decente. (BRASIL, 2016, p. 70)</p>
Juventude	<p>Entre as principais agendas desenvolvidas, tem destaque a atuação em âmbito regional, especialmente da Reunião Especializada de Juventude do Mercosul (REJ), realizada e sediada pela Secretaria Nacional de Juventude, em julho de 2015, na vigência da Presidência Pro Tempore Brasileira. Por iniciativa do Brasil, iniciou-se a discussão de uma nova agenda para a integração da juventude no bloco, a partir de três projetos nas áreas de mobilidade dos jovens, voluntariado e da criação de um observatório comum. (BRASIL, 2016, p. 160).</p>
Saúde	<p>O Brasil ocupou a presidência Pró Tempore do Mercosul dando ao grupo o foco de ações concretas, a otimização de ações e recursos humanos e financeiros, bem como os trabalhos entre os países dos Brics, fomentando a Agenda 90-90-90 (iniciativa de aceleração da resposta para alcançar as metas propostas pelo programa conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids) [...] Já para tuberculose, foi estimulado o acesso universal a medicamentos de primeira linha, além de temas populacionais com enfoque em saúde sexual e reprodutiva e a aproximação da agenda regulatória no marco desse Bloco. (BRASIL, 2016, p. 199).</p> <p>Os países avançaram, também, na negociação de três medicamentos para hepatite C [...]. Serão realizadas novas rodadas de negociação com esses laboratórios para obter preços mais acessíveis à região. Na próxima etapa de negociação, os países do Mercosul e seus Estados associados acordaram em negociar a compra de oito medicamentos de alto custo, entre eles oncológicos e para a Aids. (BRASIL, 2016, p. 200)</p>
Políticas Afirmativas (igualdade racial, política para mulheres, pessoa idosa, direitos humanos, política para refugiados)	<p>No decorrer da Presidência Pró Tempore do Brasil no Mercosul foi criada, no contexto da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos (RAADH), a chamada Reunião de Autoridades sobre Direitos dos Afrodescendentes, espaço específico para debater os temas de igualdade racial e enfrentamento ao racismo. (BRASIL, 2016, p. 207)</p> <p>A VI Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM) foi realizada em Brasília/DF, em julho de 2015, sob a Presidência Pro Tempore brasileira. Na reunião, as autoridades em mulheres do Brasil, da Argentina, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela firmaram acordo para incentivar a maior participação política da mulher na região e aprovaram recomendação sobre gênero e educação não sexista. Foi recomendada a valorização das iniciativas que visam a impulsionar a participação da mulher nos espaços de poder e decisão. Também foi assumido o compromisso de unir esforços com vistas à construção de um Parlamento do Mercosul paritário. Foi criada a terceira Mesa Temática sobre Mulher e Política. (BRASIL, 2016, p. 213)</p> <p>No âmbito internacional, a realização do Seminário sobre Bom Trato à População Idosa no Mercosul contou com a participação de nove países e resultou na criação do Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor Diretrizes Nacionais para Cuidados de Longa Duração para Situações de Dependência a pessoas idosas e pessoas com deficiência. (BRASIL, 2016, p. 222).</p> <p>No plano dos blocos regionais, deu-se a continuidade à cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e com a União Europeia. Na CPLP, foram executadas ações em Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné Bissau, Timor Leste e Angola, no âmbito do projeto de cooperação “Fortalecimento da capacidade política e institucional de agentes governamentais e não governamentais para promoção e defesa dos direitos</p>

	das pessoas com deficiência”. Realizaram-se, em 2015, duas missões de prospecção a Cabo Verde e a São Tomé e Príncipe, e três missões de capacitação a Moçambique, a Cabo Verde e a São Tomé e Príncipe. Nessas, foram capacitados 60 agentes governamentais e 60 não governamentais. Deverão ser realizadas, em 2016, as ações nos demais países – Timor Leste, Guiné Bissau e Angola – e, uma vez concluída a iniciativa, será apresentada proposta de nova ação de cooperação para o acompanhamento dos resultados obtidos. (BRASIL, 2016, p. 225).
	Cabe mencionar a criação da instância especializada no tema refúgio durante a Presidência Pro Tempore Brasileira no Mercosul no primeiro semestre de 2015, instalada no âmbito da Reunião de Ministros de Interior e Justiça do Mercosul. (BRASIL, 2016, p. 265)
Cooperação Jurídica Internacional	Foi proposto e está em negociação, no âmbito do Mercosul, acordo sobre procedimentos civis e administrativos contra a corrupção. (BRASIL, 2016, p. 266)
Infraestrutura	Conjuntamente com produtores, distribuidores e revendedores, o Governo tem acompanhado permanentemente o mercado de biocombustíveis, visando assegurar o abastecimento interno. O Governo Federal também acompanha e apoia o desenvolvimento de biocombustíveis de segunda geração e novos produtos (bioquerosene e biogás), bem como o desenvolvimento dos biocombustíveis no âmbito do Mercosul. (BRASIL, 2016, p. 288)
	Em 2015, foi concluído o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) do corredor hidroviário Brasil- Uruguai (Mercosul). (BRASIL, 2016, p. 310)

Fonte: Elaboração Própria.

Agora adentra-se ao capítulo destinado à análise das entregas e perspectivas relacionadas à política exterior, para a qual vale-se de uma análise mais aprofundada, para fins de utilizá-la como comparação ao tratamento conferido nas mensagens dos outros ocupantes da função de Chefe de Executivo que serão analisadas posteriormente.

Conforme o documento, as diretrizes para a política externa são as seguintes:

O Brasil tem projetado, no mundo, a imagem de um país em desenvolvimento comprometido com a paz, a justiça social e o bem-estar de sua população. Sua política externa constitui-se em um instrumento para a projeção desses valores e para a promoção do crescimento com inclusão social, por meio da criação de condições propícias para que o País se insira competitivamente no mundo. (BRASIL, 2016, p. 369)

Logo após, a integração regional latino-americana é citada como relevante para a pasta, conforme a ótica autonomista e multidimensional:

O Brasil segue comprometido com a integração regional, de modo que a América do Sul se consolide como região de paz e de cooperação; com a construção de uma ordem internacional mais justa e dotada de instituições de governança representativas e legítimas; com o fortalecimento do multilateralismo e da solução pacífica de controvérsias; com a promoção do desenvolvimento sustentável; com a abertura de novos mercados e com avanços equilibrados nas negociações econômico-comerciais nos foros multilaterais; com a promoção e a proteção dos direitos humanos e com a ampliação do acesso do País a novos conhecimentos no campo da educação e da ciência, tecnologia e inovação. (BRASIL, 2016, p. 369)

Em um segundo plano, nesse mesmo parágrafo, aparece a seguinte curta menção à projeção do país para fora do continente, sinalizando estar em um segundo plano de prioridade:

A política externa brasileira também seguiu tendo como uma de suas prioridades o fortalecimento do apoio aos cidadãos e às empresas brasileiras no exterior. (BRASIL, 2016, p. 369)

Observou-se que os países do continente estão presentes nas grandes discussões, estratégicas, que envolvem as relações internacionais. No ano de 2015, as prioridades se deram não só com países desenvolvidos em busca de trocas de experiências em alta tecnologia, como em questões de infraestrutura na região latino-americana:

Ao longo de 2015, buscou-se priorizar a atração de investimentos e o intercâmbio de experiências e tecnologias com atores internacionais relevantes, em especial EUA, Alemanha, Reino Unido e os países que compõem o Brics. No contexto regional, cabe destacar o intenso trabalho do Conselho Energético Sul-Americano, com a aprovação de nova metodologia de trabalho com vistas a avançar na elaboração de um Tratado Energético Sul-Americano. Esse acordo internacional deverá favorecer a integração energética, incrementar a segurança jurídica dos contratos no setor e impulsionar o comércio regional na área de energia. (BRASIL, 2016, p. 371)

O Mercosul aparece com destaque na seção, com listagem de ações que se ligam a diversos ramos de políticas públicas. O quadro a seguir auxilia a ilustrar isso.

Em seguida, o Mercosul é extremamente citado na pauta ligada à integração regional, com destaques a medidas tomadas em várias searas de políticas públicas:

**Quadro 9: O Mercosul na Política Exterior de Dilma**

<b>Ramo de Política Pública</b>	<b>Unidades de registro (BRASIL, 2016, p. 372)</b>
Direitos humanos e promoção da igualdade racial	Também em Brasília, foi realizada a Conferência Regional da América Latina e do Caribe da Década Internacional dos Afrodescendentes. Durante a Presidência Pro-Tempore brasileira do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul (Raadh) aprovou a criação de uma instância específica para discussão do tema das políticas de promoção da igualdade racial. Dessa forma, foi instituída, em julho de 2015, a Reunião de Autoridades sobre Direitos dos Afrodescendentes (Rafro).
Social e econômico	No primeiro semestre de 2015, o Brasil exerceu a Presidência Pro Tempore do Mercosul, encerrada com a Cúpula de Brasília, em 17 de julho. As dimensões social e econômica do Mercosul foram fortalecidas pelo acordo entre os Estados-Partes sobre a prorrogação da vigência do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que deverá ser submetido aos Parlamentos nacionais. Foram aprovadas, também, decisões importantes na área comercial do bloco, como o estabelecimento do Plano de Ação para o Fortalecimento do Mercosul Econômico e Comercial, bem como a atualização da vigência de regimes especiais.
Social e cidadania	Nos aspectos social e de cidadania, os Estados-Partes aprovaram a nova Declaração Sociolaboral do Mercosul, além da criação da já mencionada Rafro. Em 2016, deverão ser priorizadas a revisão e a atualização do Plano Estratégico de Ação Social (Peas) e do Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul. Ainda durante a Cúpula do Mercosul, em Brasília, foi assinado o Protocolo de Adesão da Bolívia ao Bloco. (BRASIL, 2016, p. 373)

Fonte: Elaboração própria.

Dentro da integração regional, ainda são destacadas atividades no âmbito da Unasul e da Celac.

Em seguida, dá-se destaque às relações bilaterais, nas quais novamente os encontros de Dilma com representantes dos países latino-americanos são ressaltados. Assim expõe o documento:

O Brasil manteve, em 2015, atuação diplomática intensa, fortalecendo sua posição de ator global. Ao longo de 2015, foi intensa a agenda de visitas da Presidenta da República, que realizou visitas bilaterais aos seguintes países: EUA, México, Bolívia, Uruguai, Colômbia, Itália, Suécia e Finlândia. [...]

As relações bilaterais com os países da América do Sul, da América Central e do Caribe mantiveram posição privilegiada na estratégia de inserção do Brasil. Em 2015, essas relações foram aprofundadas por encontros bilaterais de alto nível, visando intensificar o diálogo político e promover um melhor aproveitamento do potencial econômico-comercial. (BRASIL, 2016, p. 374)

Chama-se atenção a como é tratada a relação com os demais países da região, que tiveram “posição privilegiada na estratégia de inserção do Brasil”. Quando o documento detalha as atividades principais da agenda bilateral, os encontros com países latino-americanos são os primeiros, trazendo novamente temas de diversos ramos de políticas públicas, ainda que dessa vez mais ligados à lógica comercial ou de infraestrutura. Os temas passam por comércio, encadeamento produtivo, infraestrutura, energia, paz e democracia, investimentos, compras públicas e serviços. Elaborou-se o seguinte quadro para melhor visualização.

**Quadro 10: Relacionamentos bilaterais com países latino-americanos em Dilma**

<b>País</b>	<b>Ramo de política pública</b>	<b>Unidades de registro (BRASIL, 2016, pp. 374-375)</b>
Argentina	Comercial, encadeamento produtivo, infraestrutura	No campo comercial, renovou-se, em 2015, a vigência do Acordo Automotivo. Para 2016, há perspectiva de ampla revisão deste acordo e de intensificação do relacionamento bilateral. Pretende-se, também, discutir questões relacionadas à navegação na Hidrovia Paraguai-Paraná e aos projetos de pontes sobre o rio Uruguai.
Paraguai	infraestrutura	Com o Paraguai, teve seguimento a negociação de acordo para a construção de uma ponte internacional sobre o rio Paraguai entre Porto Murtinho (MS) e Carmelo Peralta, que unirá os dois países e facilitará a interligação com o porto chileno de Iquique. Será prioritário, em 2016, o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e de integração fronteiriça, a exemplo da construção da segunda ponte sobre o rio Paraná, entre Foz do Iguaçu/PR e Presidente Franco, cujo projeto licitatório já está concluído.
Uruguai	Energia, infraestrutura	Em fevereiro, a Presidenta da República inaugurou, em Colônia do Sacramento, o Parque Eólico Artilleros, primeiro investimento da Eletrobrás em geração de energia no exterior. Ainda no campo energético, Brasil e Uruguai concluíram, em 2015, a linha de transmissão entre Candiota (RS) e San Carlos, reforçando a segurança energética nos dois países. Para 2016, pretende-se avançar na área de infraestrutura de transportes, com o avanço da dragagem na Hidrovia Uruguai-Brasil e o início das obras de nova ponte internacional sobre o rio Jaguarão.
Venezuela	Paz, democracia	foram realizadas duas missões da Comissão reduzida de Chanceleres da Unasul, composta por Brasil, Colômbia e Equador, com vistas a promover o diálogo entre os atores políticos no país.

Bolívia	Energia	Cabe salientar, também, a assinatura de Protocolo Adicional ao Memorando de Entendimento em <u>Matéria Energética, que criou Comitê Técnico Bilateral Brasil-Bolívia.</u>
Colômbia	Investimentos, comercial, encadeamento produtivo, paz, compras públicas	foi realizada visita de Estado da Presidenta da República, em novembro de 2015, ocasião em que foram firmados o Acordo de Promoção e Facilitação de Investimentos (ACFI) e o Entendimento para a Adoção de Protocolo no âmbito do ACE N° 59, referente ao setor automotivo. Durante a visita, reiterou-se ao Presidente Juan Manuel Santos o apoio brasileiro ao processo de paz na Colômbia. Em 2016, será importante dar seguimento à negociação de acordos de compras públicas e bitributação, além de realizar reuniões da Comissão Bilateral e da Comissão de Vizinhança e de Integração.
Peru	Infraestrutura, investimentos, serviços, compras públicas, comércio	destacaram-se, em 2015, avanços nos projetos de cooperação ferroviária e de integração fronteiriça. Nesse âmbito, houve a assinatura de novo memorando de entendimento acerca da Ferrovia Transcontinental, em 19 de maio, entre Brasil, Peru e China, com vistas a nortear a elaboração de estudo preliminar de viabilidade. Foram lançadas, também, negociações em investimentos, serviços, compras governamentais e facilitação do comércio.
México	Comercial, encadeamento produtivo, investimentos	Concluiu-se com o México, em março de 2015, renegociação do acordo automotivo em condições mais equilibradas, a fim de fomentar a produção regional. A visita de Estado da Presidenta da República, em maio, para encontro com o Presidente Enrique Peña Nieto, marcou o início de nova etapa de estreitamento das relações bilaterais, com a assinatura, entre outros, do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). Os Presidentes acordaram, ainda, um mandato para a negociação do Acordo Comercial Expandido, que deverá aprofundar o acordo atualmente vigente (ACE-53) no tocante à cobertura de bens e à inclusão de novos temas.

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida é que são listadas as relações com países de outros continentes: EUA, na Europa com UE (quando o Mercosul é mencionado), Itália, Alemanha, Suécia e Finlândia. Na Ásia, o destaque ficou por conta da China, também sendo citados Coreia do Sul e Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean). Também ganhou destaque a relação com Irã, Índia e África, em que cooperações que tratam de agricultura são citadas. Também foi dado destaque ao Oriente Médio, com o qual teria se obtido importantes progressos nas relações bilaterais, e com Israel, oportunidade em que se faz menção ao Mercosul.

O enfoque das visitas presidenciais é diversos, passando por temas como infraestrutura, tecnologia e inovação, questões sociais, investimentos e comércio.

As visitas do vice-presidente, que posteriormente viria a se tornar presidente interino, também foram detalhadas. Ficaram a seu cargo visitas com viés mais econômico-comercial, que se deram junto a empresários. Elas foram a Portugal e Espanha, Rússia (nesse, agricultura é citado como um dos temas) e Polônia. Outras visitas são citadas, envolvendo ministros das relações exteriores, como na França e Inglaterra (em que Mercosul é mencionado).

O Mercosul sob a lógica do regionalismo aberto é destacado nesse início apenas em dois trechos: nas negociações com UE e Israel. Em seção posterior do documento, há novos destaques ao bloco, em relações com UE (novamente) e países em desenvolvimento do “mundo

árabe”. Portanto, por mais que o bloco seja relevante para a conquista de mercados em Dilma, sobretudo pelo acordo com a UE, ele não figura como central para tal diretriz na política externa. Elaborou-se o seguinte quadro com as transcrições.

**Quadro 11: Mercosul enquanto ferramenta para inserção externa comercial em Dilma**

Região do globo	Unidades de registro	Unidade de contexto
União Europeia	Acordo comercial	Mencionado que se pretendia “avançar nas negociações de acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia”; em seguida, por ocasião da II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo entre os países da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos e da União Europeia (Celac-UE), mencionou-se que “se discutiu com os líderes europeus as perspectivas de um acordo entre o Mercosul e a UE.” (BRASIL, 2016, p. 376). Nas visitas de chanceleres em que o Mercosul é citado, também o tema tratado é o acordo com a UE.
Israel	Ciência, tecnologia e inovação; livre comércio	Israel é parceiro de destaque em ciência, tecnologia e pesquisa, com intercâmbio bilateral de cerca de US\$ 1,3 bilhão, que se beneficia do Acordo de Livre Comércio Mercosul-Israel. (BRASIL, 2016, p. 379).
União Europeia	Acesso a mercados	O Brasil tem participado ativamente dos esforços do Mercosul para assegurar que as negociações com a União Europeia avancem para a etapa da troca de ofertas de acesso a mercados. Os Ministros do Mercosul e da UE discutiram o tema durante reunião em Bruxelas, em 11 de junho de 2015. O Mercosul já está pronto para a troca de ofertas e aguarda uma posição da UE a respeito. (BRASIL, 2016, p. 380)
Países em desenvolvimento: Líbano e Tunísia	Acordos comerciais com países em desenvolvimento; livre comércio	Em 2015, o Brasil deu continuidade à política de promover e expandir acordos comerciais do Mercosul com países em desenvolvimento. Como resultado de encontros realizados com Líbano e Tunísia, o Brasil e seus sócios do Mercosul deram início à etapa preparatória da negociação de acordos de livre comércio com os referidos países do mundo árabe. (BRASIL, 2016, p. 380)

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que o bloco mercosulino foi tido como estratégico na relação com Israel, com o qual já se tem acordo de livre comércio, e com EU e países do “mundo árabe”, com os quais havia perspectiva de selar novos acordos.

Chama-se atenção agora à temática que interessa à burguesia agrária na pasta do comércio exterior. A agricultura apareceu em quatro trechos no item que trata das negociações econômico-comerciais, todos ligados aos interesses burgueses, conforme expostos nos seus portais e estudos prospectivos: ligados à conquista de mercados. Elaborou-se o seguinte quadro para facilitar a análise.

**Quadro 12: Agricultura na seção Comércio Exterior em Dilma**

Região do globo/ produtos	Unidades de registro	Unidade de contexto
OMC; produtos agrícolas em geral	Proibição a subsídios à exportação;	O Brasil atuou no âmbito dos comitês negociadores com o objetivo de avançar as discussões para a obtenção de resultados na 10ª Conferência Ministerial da OMC [...] nas áreas de interesse do País, em especial a agricultura.

	Liberalização comercial	O País teve papel importante na obtenção de acordo, durante a Conferência, para a proibição de subsídios à exportação de produtos agrícolas e disciplinamento de medidas equivalentes, o que permitiu avanço num dos pilares mais importantes para o Brasil, o da liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas. (BRASIL, 2016, p. 379)
Rússia e China (grandes mercados); carnes	Redução de barreiras às exportações; crescimento nº estabelecimentos aptos a exportar	O País tem atuado com o objetivo de reduzir barreiras sanitárias e fitossanitárias que vêm impedindo ou criando obstáculos às nossas exportações. Cresceu, em 2015, o número de estabelecimentos autorizados a exportar carnes para grandes mercados, como a Rússia e a China. (BRASIL, 2016, p. 379)
Indonésia; carnes, produtos de frango	Eliminação de restrições à exportação	O País, por sua vez, acionou o mecanismo a fim de questionar as restrições impostas pela Indonésia à importação de carne e aos produtos de frango provenientes do Brasil. A expectativa brasileira é a de que o contencioso permita eliminar os entraves impostos às exportações brasileiras, com ganhos estimados em cerca de US\$ 70 milhões. (BRASIL, 2016, p. 379)
Mundo de forma geral; agricultura de forma geral	Inteligência e promoção comercial; participação da burocracia agrária; feiras e exposições	O Governo brasileiro continua empenhado em iniciativas de inteligência e promoção comercial. Ao longo de 2015, o Ministério das Relações Exteriores apoiou, em parceria com entidades públicas e privadas, a realização de mais de 400 missões de promoção comercial. O Programa de Feiras e Exposições do Itamaraty contemplou 80 feiras em 2015, abrangendo diversos setores da Indústria, como alimentação [...]. Grande parte dos eventos foi realizada em parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos e dentro do Programa de Cooperação com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, [...] da Pesca e Aquicultura, do Desenvolvimento Agrário [...]. A Presidenta visitou, em julho de 2015, o Pavilhão Brasil na Expo Milão, que teve como foco o papel do Brasil como um dos maiores produtores e exportadores mundiais de alimentos. Pretende-se, em 2016, viabilizar a participação em 90 eventos.

Fonte: Elaboração própria.

Foram quatro as grandes medidas ligadas aos interesses da burguesia agrária destacadas no documento: participação na OMC para proibição de subsídios à exportação de produtos agrícolas em geral; redução de barreiras à exportação de carnes na Rússia e China; eliminação de restrições à exportação de produtos de frango à Indonésia; e participação em feiras e exposições para promover indústrias, como a da alimentação (essa, portanto, não exclusiva aos interesses da fração agrária).

Finalmente as últimas ações destacadas no documento que envolvem o Mercosul tratam de políticas públicas na política externa que não estão relacionadas à esfera econômica, evidenciando que até mesmo na relação com outros países o Mercosul era utilizado enquanto ferramenta multidimensional. O quadro a seguir organiza as aparições, sinalizando como as medidas nessa ótica se equiparam em número àquelas ligadas à perspectiva econômico comercial.

Quadro 13: Mercosul multidimensional na política externa em Dilma

Seção do documento	Ramo de política pública	Unidade de contexto
Cooperação Técnica, Humanitária e Esportiva	Defesa Civil	Na área de redução de risco de desastres internacionais, o Governo brasileiro participou ativamente [...] da XII Reunião Especializada de Redução do Risco de Desastres Socioambientais, Defesa Civil, Proteção Civil e Assistência Humanitária do Mercosul, trabalhando para a troca de experiências na redução do risco de desastres no âmbito nacional, regional e multilateral. (BRASIL, 2016, p. 383)
Diálogo Social e Cidadania	Articulação federativa	Na área internacional foi dado seguimento às agendas de cooperação internacional federativa, como a integração fronteiriça, o Plano de Integração das Hidrovias do Mercosul e a participação nas reuniões do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). (BRASIL, 2016, p. 408)
Ética, Transparência e Qualidade nos Serviços ao Cidadão	Defesa do Consumidor	Por ocasião da XLVIII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, foi lançado o primeiro Manual de Defesa do Consumidor Mercosul e Peru, e seu respectivo curso na modalidade de ensino a distância. (BRASIL, 2016, p. 434)
	Ações de Controle	No primeiro semestre de 2015, no âmbito da presidência Pro-Tempore do Brasil no Mercosul, a CGU sediou a VII Reunião Especializada dos Organismos Governamentais de Controle Interno do Mercosul (REOGCI) (BRASIL, 2016, p. 444)

Fonte: Elaboração própria.

Da análise da última mensagem de Dilma ao Congresso, enviada no ano do *impeachment* que a dissolveu do posto de Chefe do Executivo, evidenciou-se a centralidade do bloco mercosulino na atuação governamental, conforme os ditames da integração regional autonomista e multidimensional. Além dos países latino-americanos constarem com centralidade na retórica do governo, foram de fato diversas as pastas que tiveram medidas relevantes implantadas por meio do Mercosul a favor da integração regional de forma autonomista, tanto na vertente econômico-comercial, como na social.

Já o Mercosul enquanto ferramenta funcional ao regionalismo aberto, na procura por abertura de mercados, constou como importante apenas na seção destinada a analisar as medidas do comércio exterior, para o qual não figurou necessariamente como central – os acordos bilaterais apareceram com maior prevalência.

Essa análise das medidas efetivamente adotadas corrobora a inferência realizada dos pronunciamentos da petista nos diversos documentos propositivos à chefia do executivo já analisados. Retomaremos alguns pontos do documento.

Primeiramente, identificou-se a relevância da abertura de mercados no governo Dilma, à medida que constou da apresentação da mensagem encaminhada ao Congresso. Na passagem, não se deixa claro se a busca se daria preferencialmente por meio de acordos bilaterais ou pelo bloco mercosulino, embora esse tenha sido citado como estratégico pelas negociações que avançavam com a UE.

Chamou-nos a atenção também ao fato de que a relação com países latino-americanos e a integração regional não são mencionadas nesse primeiro capítulo da mensagem, o que destoava dos documentos do partido analisados até então, que sempre as traziam como centrais na política externa. Entretanto, verificou-se posteriormente que essa agenda fez sim parte principal das atividades governamentais.

Notou-se que o relacionamento com países da região é intenso no Plano Nacional de Exportação (PNE). Nesse plano, o bloco mercosulino aparece como relevante mais uma vez na negociação com a UE, mas também em diversos acordos com orientação autonomista, esses mais ligados à vertente economicista. Observou-se também que o PNE contou com destaque a medidas protecionistas.

Destacaram-se no documento trechos que atentavam ao ramo da agricultura no capítulo destinado a analisar as entregas para o setor. Nele, os interesses sociais atendidos não são consoantes àqueles manifestados pela burguesia. No lugar, há diversas medidas ligadas aos interesses das classes dominadas do campo, como na seção que trata do cooperativismo e associativismo e da agricultura familiar, na qual até mesmo o acordo com a UE, por meio do Mercosul, é citado como relevante, mas na ótica das classes dominadas.

Em seguida, foi evidenciado como o Mercosul era funcional a uma série de atividades para o governo, ilustrando seu caráter multidimensional e autonomista. Foram trazidas medidas relevantes nas áreas de turismo, trabalho e emprego, juventude, saúde, políticas afirmativas, cooperação jurídica internacional e infraestrutura.

Adentrando à política externa, observou-se que na sua apresentação são trazidos valores como paz e justiça social, o que se refletiu no decorrer do texto. Nesse sentido, assim que a integração regional é alçada a nível estratégico, são trazidas atividades segundo a lógica da pauta autonomista e multidimensional. Já a relevância da abertura de mercados externos vem em segundo plano na retórica, em curta passagem.

A integração regional latino-americana está presente nos grandes temas estratégicos da pasta, aparecendo com medidas ligadas à infraestrutura energética e ao lado das experiências em tecnologia que se teve junto a países desenvolvidos.

O Mercosul aparece no capítulo com referência a atividades relacionadas a diversas pautas de políticas públicas: direitos humanos e promoção da igualdade racial, social e

econômico, além de cidadania. Na lógica da integração regional autonomista, ainda se notaram destaques nas atividades no âmbito da Unasul e da Celac.

Depois é que se dará destaque às relações bilaterais. Nessa seção, novamente são ressaltadas as relações com os países da região, os quais mantiveram, segundo o documento “posição privilegiada na estratégia de inserção do Brasil”. São tratados temas de diversos ramos de políticas públicas, mas dessa vez mais ligados mais à pauta comercial e de infraestrutura.

As visitas a países de outros continentes vêm após, quando o Mercosul é mencionado somente em duas: com a UE e com Israel. O enfoque das visitas presidenciais é diverso, passando por temas como infraestrutura, tecnologia e inovação, questões sociais, investimentos e comércio. A seguir, o Mercosul sob a lógica do regionalismo aberto é destacado quatro vezes, em relacionamentos com três regiões do globo: Israel, país com o qual já se tinha acordo, bem como com UE e países em desenvolvimento da Arábia (Líbano e Tunísia), com os quais havia perspectiva de negociações. Portanto, por mais que o bloco seja relevante para a conquista de mercados em Dilma, sobretudo pelo acordo com a UE, ele não figura como central para tal diretriz na política externa.

Chamou-se atenção também a como agricultura aparecia no capítulo destinado a analisar o comércio exterior. Nesse sim passa o setor a estar ligado aos interesses burgueses, conforme expostos nos seus portais e estudos prospectivos. Foram quatro as grandes medidas ligadas aos interesses da burguesia agrária destacadas no documento: participação na OMC para proibição de subsídios à exportação de produtos agrícolas em geral; redução de barreiras à exportação de carnes na Rússia e China; eliminação de restrições à exportação de produtos de frango à Indonésia; e participação em feiras e exposições para promover indústrias, como a da alimentação (essa não exclusiva aos interesses da fração agrária).

Há ainda menções a ações na política exterior que se valem do Mercosul numa ótica multidimensional, que não se relacionam à pauta econômico comercial. Foram quatro as ações destacadas, igualando-se em número às economicistas.

#### 4.2.2.2 Mensagens de Temer ao Legislativo (2017 e 2018)

Temer assume em setembro de 2016 e na sua primeira mensagem ao Congresso, no início de 2017, o Mercosul é citado vinte e cinco vezes, em dois capítulos: dentro do “Eixo econômico”, aparece em “Reformas Microeconômicas”; já no eixo “O Brasil e o Mundo”, consta em “Universalismo das Relações Exteriores” e “Fortalecimento da Integração Regional”.

Antes de abordarmos essas seções, que remetem à política exterior, procedemos à análise da apresentação do documento, do capítulo de infraestrutura e do destinado à agropecuária, de modo a identificar se havia alguma menção à nova política externa pretendida e de que modo seria tratada a integração regional.

Na apresentação (BRASIL, 2017, p.11-14), nenhuma menção à política externa é conferida. O foco se dá nas reformas institucionais que se pretendiam à época, como da previdência e trabalhista. No capítulo destinado à infraestrutura, também não há nenhuma menção a projetos que viabilizassem maior integração regional.

O capítulo destinado à política agrícola lista avanços conquistados em 2016, dentre os quais “a abertura e ampliação de mercados” (BRASIL, 2017, p. 69). Apresenta a nova medida adotada pelo governo, de buscar ampliar a participação do Brasil no comércio agrícola mundial, em que todas as negociações destacadas se dão com países de fora da região latino-americana. Segue o trecho:

Em cinco anos, o Brasil pretende elevar de 6,9% para 10% a participação no **comércio agrícola mundial**, por meio da ampliação da base exportadora e a diversificação de mercados. Para isso, em 2016, o Governo brasileiro promoveu 22 missões de alto nível à **Europa**, ao **Oriente Médio** e ao **Sudeste Asiático**. Também foi concluído o acordo para abertura do mercado dos **Estados Unidos da América** (EUA) à carne bovina in natura brasileira após 17 anos de negociações. Com a **Índia**, foi negociada a instalação de uma fábrica de agroquímicos no Brasil e um acordo para pesquisa com leguminosas, por meio de acordo com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Outras importantes negociações foram conduzidas durante visitas à **Itália**, à **Rússia**, à **Inglaterra**, à **Suíça**, à **Armênia**, a **Israel** e ao **Japão**. (BRASIL, 2017, p. 71, grifos nossos)

Essa foi a única menção na seção da agricultura que tratou de mercado internacional, não sendo, portanto, ressaltadas medidas ou previstas novas ações que tocassem na integração regional latino-americana. Algo que ia ao encontro dos postulados da burguesia nessa época.

Passa-se agora aos trechos em que o Mercosul é mencionado. Primeiro, dentro do eixo econômico, na seção destinada à análise dos “ganhos de eficiência para o setor produtivo”. O

Mercosul aparece em trecho que apresenta as ações que vinham sendo desenvolvidas para “aperfeiçoar e simplificar ações e processos internos que tenham impacto positivo para o setor produtivo” (BRASIL, 2017, p. 50):

implantação do sistema eletrônico de ex-tarifário, instrumento que consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de bens de capital (BK) e de informática e telecomunicação (BIT), assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), quando não houver a produção nacional equivalente (BRASIL, 2017, p. 50)

O realce se dá à simplificação de instrumento relacionado à TEC do Mercosul que venha facilitar o comércio, mais precisamente a importação de eletrônicos. A medida segue, portanto, os moldes do regionalismo aberto.

Em seguida, as demais menções ao bloco se dão no “Eixo O Brasil e O Mundo” (BRASIL, 2017, pp. 170-195), destinado à política externa. Na apresentação da seção, já se tem um valor que tende a ilustrar as diretrizes do novo governo: “por uma maior inserção nos eixos dinâmicos da economia mundial”, bem como “pelo fortalecimento do universalismo da presença brasileira no mundo, por meio de relações com países de todas as regiões e níveis de desenvolvimento.” (BRASIL, 2017, p. 170). Nenhuma menção é conferida à integração regional ou ao Mercosul.

Na seção “universalismo das Relações Exteriores”, são mencionadas visitas de Temer a determinados países, dos quais destacamos Argentina e Paraguai. Os demais são de outros continentes. Deixando clara a ênfase dos encontros, afirma-se no documento:

As visitas realizadas pelo Presidente da República tiveram como foco principal a ampliação das **relações comerciais** e o **aumento do fluxo de investimentos** para o Brasil. Refletiram, assim, o interesse prioritário do País em **retomar o crescimento e gerar empregos**. As ações do Brasil têm sido guiadas por **pragmatismo** e pela constante **busca de oportunidades em setores estratégicos** para o seu desenvolvimento. (BRASIL, 2017, p. 171)

Percebe-se assim um foco estritamente econômico nas relações, o que aproxima a política aos ideais do regionalismo aberto para a integração regional. As menções a “pragmatismo” e “busca de oportunidades em setores estratégicos” ligam-se a críticas à postura do governo petista, considerada “ideológica” pelos partidos de direita.

Em seguida, são conferidos destaques a essas visitas. Retratando a relevância do setor do agronegócio, esse é mencionado na relação com a China. Conforme o documento, “O País atribui, nas relações com a China, especial atenção aos seguintes temas: [...] ii) abertura do

mercado chinês para produtos do agronegócio; iii) ampliação das exportações brasileiras de alto valor agregado” (BRASIL, 2017, p. 171).

O Mercosul aparece como destaque em visita do presidente à Índia. Vinculado aos ideais do regionalismo aberto, esse foi o interesse na reunião:

Brasil tenciona, agora, aprofundar a Parceria Estratégica entre os dois países, além de expandir e diversificar o intercâmbio comercial, inclusive por meio da ampliação do acordo de preferências tarifárias fixas Mercosul-Índia. A Índia deverá em breve tornar-se o país mais populoso do mundo, havendo grandes possibilidades de expansão das trocas comerciais com o Brasil. (BRASIL, 2017, p. 171).

Cabe ressaltar a justificativa de porque a Índia é considerada estratégica, que vai se dá nos mesmos moldes dos estudos prospectivos da fração burguesa agrária, uma tendência de que seja um grande importador.

Após apresentação de destaques que se deram junto a reuniões com países europeus, o bloco mercosulino é citado como alvo das conversas:

“Nos diversos encontros bilaterais com seus parceiros europeus, o Brasil tem enfatizado o interesse do Mercosul em avançar nas negociações com a União Europeia para a celebração de acordo birregional de livre comércio.” (BRASIL, 2017, p. 173)

Cabe citar o último parágrafo da seção, à medida que destaca um aspecto da relação com os EUA que tem a ver com o agronegócio e também resalta mais uma vez a prioridade do governo com a pasta:

Avanço importante em 2016 foi a conclusão da abertura recíproca de mercados entre Brasil e EUA para carne bovina in natura, após mais de uma década de negociações. O Brasil continuará trabalhando para que barreiras não tarifárias que afetam as exportações de seus produtos sejam superadas. (BRASIL, 2017, p. 173)

Passa-se agora à seção que trata do “Fortalecimento da Integração Regional”. Logo na seção de apresentação já fica claro o rearranjo que estava sendo construído nessa área: internamente à região, o foco seria quase que restrito ao comércio, exceto pela menção à infraestrutura e integração física; externamente, a diretriz seria a estimular exportações.

A partir do segundo semestre de 2016, empreende-se exercício de reflexão sobre as ênfases a serem dadas na consecução desse objetivo, em especial na vertente **econômico-comercial**. O Governo brasileiro tem por objetivo: i) dinamizar os fluxos de **comércio e de investimento**; ii) modernizar a infraestrutura de **integração física**; e iii) fortalecer o relacionamento do Mercosul com **outros países e blocos**. A integração regional deve constituir plataforma para inserção **competitiva** dos países na economia global. (BRASIL, 2017, p. 173 – grifos nossos)

O Mercosul ganha um quadro de análise próprio, em que esse direcionamento é reafirmado. Conforme o documento:

No ano em que o Mercosul completou 25 anos, o Brasil trabalhou para revitalizar e fortalecer o processo de integração **econômica**, por meio, entre os membros do bloco, de maior **liberalização comercial, eliminação de barreiras não tarifárias, atração de investimentos** e avanço da integração em novos temas, como compras governamentais. Paralelamente, busca acelerar as negociações do Mercosul com **outros países e blocos**. (BRASIL, 2017, p. 174, grifos nossos)

Em seguida, menciona que o ritmo das iniciativas do bloco teria sido “afetado pela difícil, mas necessária, decisão dos membros fundadores do Mercosul de suspender o exercício dos direitos de Estado Parte da Venezuela” (BRASIL, 2017, P. 174) sinalizando qual seria o posicionamento dos partidos de direita com as questões que envolvem tal país.

A seguir, é destacado o empenho do Brasil para facilitação do comércio na região, em que se reafirma o interesse de que se retorne o bloco “à vocação original”. No documento, fica clara a relevância do bloco mercosulino para as pretensões governistas, exigindo amplo esforço junto aos membros para que os interesses brasileiros se colocassem em pauta.

Os países do Mercosul identificaram **80 barreiras que dificultam o comércio regional** e estão buscando soluções para cada uma delas. Em 2016, o Brasil estimulou o tratamento do tema em nível técnico e liderou a articulação política para avançar no assunto. Esse trabalho terá continuidade em 2017. O Brasil tem atuado em particular na superação das barreiras não tarifárias, sempre com o objetivo de **retomar a vocação original do Mercosul** como área de livre comércio, em que haja estabilidade de regras e em que os produtores locais não sejam prejudicados por barreiras injustificadas ao comércio.

Existe amplo consenso de que a aprovação e a revisão de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias no Mercosul têm sido lentas, o que gera defasagens com relação a padrões internacionais e prejudica os negócios dentro e fora da região. Em 2016, o Governo brasileiro coordenou a elaboração de documento, já apresentado aos sócios do bloco, para agilizar a harmonização de normas. Em 2017, a prioridade é a execução dessas medidas. (BRASIL, 2017, p. 174)

Além dessas medidas que tendem a estimular o comércio houve também destaque a uma medida, que se deu por iniciativa do Brasil, de incentivar investimentos externos na região.

Por iniciativa do Brasil, o Mercosul deu início, ainda em 2016, à negociação de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos. Busca-se, com ele, estimular a mobilidade de capitais entre os países, promover a alocação mais eficiente desses recursos e tornar o ambiente de negócios mais favorável aos empreendedores. As negociações deverão ser concluídas em 2017. (BRASIL, 2017, pp. 174-175)

Em seguida, uma medida que se volta à integração autonomista, ainda que restrita à pauta comercial, que também se deu por impulso do governo brasileiro:

Em novembro de 2016, reunião realizada em Brasília/DF marcou a retomada da revisão do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, que se encontrava paralisada desde 2012. O Brasil ambiciona concluir o processo em 2017 e colocar o novo acordo em vigência. Com ele, os empresários brasileiros terão condições preferenciais de concorrência nas licitações públicas dos demais países do Mercosul. (BRASIL, 2017, p. 175)

Por fim, são tratadas as propostas que se ligam à abertura de novos mercados no âmbito do Mercosul, em que foram destacados os blocos da Aliança do Pacífico, UE, EFTA, África Austral e com os países Canadá, Japão, Índia, Líbano e Tunísia.

Como forma de explorar oportunidades na região, o Brasil está impulsionando o diálogo e a aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, integrada por Chile, Colômbia, México e Peru. Em maio de 2016, foi realizada, em Lima, reunião de Vice-Ministros, ocasião em que foram definidas áreas prioritárias de cooperação, que incluem facilitação do comércio, aproximação empresarial e mobilidade de pessoas. Para 2017, prevê-se a realização de reunião de chanceleres. Entre os parceiros do mundo desenvolvido, o Brasil e os sócios do Mercosul retomaram plenamente as negociações do acordo de livre comércio com a União Europeia, tendo trocado ofertas de acesso a mercados em maio de 2016 e realizado reunião bilateral de seguimento em outubro último, em Bruxelas. Esta última foi a primeira rodada plena de negociações desde 2012. Espera-se que o acordo seja concluído até 2018.

Com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), formada por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein, o Mercosul acordou, em outubro de 2016, estarem presentes as condições para o início da negociação de um acordo de livre comércio. Com a Coreia do Sul, realizou reunião exploratória em Buenos Aires, em novembro. O Bloco também está buscando retomar o diálogo para o lançamento de negociações comerciais com o Canadá. Durante visita do Presidente da República ao Japão, o Brasil reiterou interesse em possível acordo do País com o Mercosul.

O Brasil propôs aos sócios do Mercosul o aprofundamento dos acordos de preferências comerciais com a Índia, em vigor desde junho de 2009, e com a União Aduaneira da África Austral. Em julho de 2016, o Mercosul concluiu o texto-base para a negociação dos acordos de livre comércio com o Líbano e a Tunísia.

No decorrer do ano, foi realizada campanha junto ao setor privado para incentivar o aproveitamento dos benefícios tarifários previstos nos Sistemas Gerais de Preferência dos EUA, do Japão e da Rússia. (BRASIL, 2017, pp. 175-176)

Ainda sobre o bloco mercosulino, é citado o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) no documento, mas é tratado meramente de forma retórica, não contando com destaques em relação a ações anteriores ou previstas.

O Governo brasileiro vem trabalhando, também, no aprimoramento do Fundo de Convergência Estrutural (Focem) do Mercosul, melhor habilitando-o para seu mandato de diminuir as assimetrias entre os países do bloco. Trata-se de realizar os ajustes necessários para que o Fundo se torne um instrumento de integração regional mais efetivo, ressaltando a importância dos investimentos em projetos de infraestrutura e o fortalecimento do processo de elaboração e execução dos projetos. (BRASIL, 2017, p. 176)

A Unasul e a Celac, embora mencionadas, também não são dignas de maiores destaques no documento.

Uma última frase que vale destacar é a que resume a relação do país com os latino-americanos, em que se dá ênfase à questão comercial. No mesmo trecho, é mencionada a relevância da integração regional, segundo o entendimento governista, a qual poderia contribuir para a retomada do crescimento econômico:

Em 2016, em suas relações com os países latino-americanos, o Brasil deu maior ênfase à superação de barreiras no campo **econômico-comercial** e à promoção da segurança e do desenvolvimento das zonas de fronteira. A integração regional pode dar contribuição relevante à **retomada do crescimento econômico**, uma vez que o comércio do Brasil com os países da América Latina é caracterizado pelo predomínio de produtos de elevado valor agregado, contribuindo, dessa forma, para a geração de renda e de empregos de qualidade. (BRASIL, 2017, p. 176)

Em seguida, são tratadas visitas que tiveram destaques junto a países da região. Os destaques econômico-comerciais ganharam maior ênfase e se deram junto à Argentina, México e Peru. Outras ações salientadas foram relacionadas à infraestrutura, no Paraguai, Chile e Uruguai; e à paz, com Colômbia e Venezuela.

Em aprofundamento do relacionamento com esses países, o Mercosul é citado dentre os destaques da relação com Paraguai e Peru, ambos relacionados a acordo automotivo, que tende a facilitar a relação comercial na região e que tem potencial de estimular o desenvolvimento de cadeias produtivas.

Para o Paraguai, é mencionado que:

Na área econômico-comercial, o Brasil buscará concluir, em 2017, pela primeira vez, acordo automotivo com o Paraguai. O acordo fortalecerá as cadeias produtivas do Mercosul em um dos mais importantes setores industriais. Será também instrumental para avançar rumo a um regime automotivo comum do bloco. (BRASIL, 2017, p. 178)

Já para o Peru:

Firmou-se memorando de entendimento para acelerar o cronograma de desgravação do acordo de preferências comerciais entre Mercosul e Peru no setor automotivo [...]. (BRASIL, 2017, p. 178)

Além desses destaques, também foi conferida ênfase a projetos de integração física e energética que estavam se dando entre Brasil e países da região.

Procede-se agora a uma breve análise dessa primeira mensagem: na primeira mensagem de Temer ao Congresso, o Mercosul ganha centralidade apenas dentro do capítulo reservado à análise da política exterior. Na apresentação do documento, a prioridade era a reformas institucionais.

O bloco mercosulino aparece uma vez no eixo econômico, quando é destacada medida que facilitaria a importação de comércio eletrônicos, algo que vai de encontro a pretensões mais desenvolvimentistas e autonomistas, que exigiriam pensar em estratégias para desenvolver o encadeamento produtivo na região.

As demais aparições do Mercosul se dão no capítulo destinado à política externa. A apresentação desse capítulo deixa clara a diretriz das medidas que seriam adotadas pelo governo na pasta, em que ganha ênfase a questão econômica em uma inserção nos “eixos dinâmicos da economia mundial”, ações que seriam guiadas “por pragmatismo e pela constante busca de oportunidades em setores estratégicos para o seu desenvolvimento”.

Esse rearranjo da pasta afetaria também a área da integração regional latino-americana, na qual passaria a ter peso principal o comércio, seguido de infraestrutura e da integração física. Conforme o documento, a integração regional poderia dar contribuição relevante à retomada do crescimento econômico.

Evidenciando a centralidade do Mercosul para essa nova lógica, na apresentação do quadro que analisa suas principais entregas mais uma vez é enfatizado o novo enfoque que seria dado à pasta, integração econômica que se daria por meio de maior “liberalização comercial, eliminação de barreiras não tarifárias, atração de investimentos e avanço da integração em novos temas, como compras governamentais”. Além disso, haveria a busca de acelerar parcerias do bloco com outros países e blocos. Para não deixar dúvidas de qual a real pretensão governista com o Mercosul, é afirmado que o interesse era de retorná-lo à “vocação original”, que é ligada aos ideais do regionalismo aberto.

Diversas ações que se deram por meio do bloco nessa lógica foram destacadas, algumas que tiveram iniciativa do Brasil: internamente ao bloco, foi conferido grande destaque à flexibilização de barreiras tarifárias, a investimentos externos na região e ao protocolo de contratações públicas do Mercosul – essa uma medida que pode ser enquadrada como mais autonomista. Também foi conferida ênfase à abertura de mercados, ganhando destaque as relações com outros países e blocos.

Evidenciando a relevância do Mercosul para o governo, ele foi o único organismo criado na região a receber tamanho destaque no documento. O Focem, a Unasul e a Celac receberam citações ligeiras, sem menção a qualquer atividade concreta realizada ou a realizar.

O documento também tratou das relações do Brasil com seus países vizinhos, nas quais os destaques econômico-comerciais ganharam ênfase e se deram junto à Argentina, México e Peru. Outras ações salientadas foram relacionadas à infraestrutura, no Paraguai, Chile e Uruguai; e à paz, com Colômbia e Venezuela. O Mercosul é citado dentre os destaques da relação com Paraguai e Peru, ambos relacionados a acordo automotivo, que tende a facilitar a

relação comercial na região e que tem potencial de estimular o desenvolvimento de cadeias produtivas, medida próxima dos ideais autonomistas.

Além desses destaques, também foi conferida ênfase a projetos de integração física e energética que estavam se dando entre Brasil e países da região.

Portanto, por mais que a ênfase ao Mercosul e ao relacionamento com os demais países do continente fosse voltada ao regionalismo aberto, é possível perceber algumas medidas ligadas ao modelo autonomista, ainda que com maior ênfase à pauta econômica.

Cabe assinalar também como foi a aparição do setor do agronegócio no documento. Assim como o Mercosul, não foi alçado à exposição na apresentação da carta. Mesmo assim, contou com destaque em seção própria da política externa, na conquista de novos mercados, quando foi conferida ênfase à pauta da exportação, tão cara aos interesses burgueses. Nesse sentido, nenhuma menção a países da região latino-americana é realizada.

Passa-se agora à análise da mensagem encaminhada por Temer ao Congresso em 2018. Na sua segunda mensagem, o Mercosul é citado trinta e três vezes e dessa vez consta em diversas seções: na apresentação, na destinada à economia, à infraestrutura, ao eixo social e, como na mensagem anterior, naquela que trata da política exterior, em que para o bloco há uma subseção específica.

No capítulo de apresentação, a política externa que passou a ser seguida pelo presidente interino é classificada como “avessa a dogmatismos”, em uma clara crítica aos governos petistas:

“Temos promovido, ainda, uma política externa universalista, avessa a dogmatismos. Uma política externa que reflete os reais valores e os interesses da sociedade brasileira.” (BRASIL, 2018, p. 12)

Sinaliza-se assim o afastamento que haveria perante a pauta entendida como ideológica, que tinha na integração regional latino-americana segundo o modelo autonomista, que integrava outras vertentes de política pública que não só a econômica, eixo importante na política externa.

De modo a deixar mais claro como isso se daria, é apresentada qual seria a política preferencial conferida à região, também mediante o Mercosul:

Na América do Sul, tivemos, em 2017, um Mercosul **de resultados. Resgatamos a vocação** do bloco para a democracia, para o **livre mercado. Revitalizamos sua agenda de negociações externas.** Aproximamo-nos dos países da Aliança do Pacífico, abrimos novas frentes e, pela primeira vez em vinte anos, temos perspectiva

realista de concluir o acordo Mercosul-União Europeia. (BRASIL, 2018, p. 13, grifos nossos)

Alguns trechos da passagem se destacam para a análise de como a retórica para essa volta do Mercosul ao regionalismo aberto operava, ganhando o bloco a conotação de gerido a “de resultados”, em que há o “resgate da vocação para livre mercado” e a “revitalização da agenda de negociações externas”.

Trazer todas essas pautas vinculadas ao regionalismo aberto na apresentação do documento não deixam dúvida acerca da nova diretriz que vinha sendo gestada no governo Temer. Também evidencia como essa foi uma pauta que conseguiu se assentar de forma mais robusta nesse segundo ano de governo interino, ganhando mais espaço do que no primeiro documento. O tema que foi alçado ao capítulo de apresentação das principais entregas governamentais.

A próxima menção ao Mercosul se dá no capítulo reservado ao eixo econômico, em “Promoção da Competitividade e Produtividade”. Nele, é tratada a redução da TEC na importação de bens de capital e de informática e telecomunicações para quando não houver produção nacional equivalente, algo que já havia sido mencionado na mensagem anterior. Assim traz o texto:

Na ótica das políticas transversais com foco na alavancagem da competitividade brasileira, destaca-se a desoneração de investimentos produtivos por meio do regime de ex-tarifário, que consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de 14% para 2% de bens de capital e bens de informática e telecomunicações, assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul, quando não houver produção nacional equivalente. (BRASIL, 2018, p. 82).

No mesmo eixo analisado, econômico, partiu-se à identificação acerca de como era tratado o comércio internacional no setor agropecuário, bem como qual era o tratamento conferido à relação com os países do continente na agricultura familiar. Assim como o Mercosul não foi citado nos trechos, também não houve nenhuma menção específica sobre os temas. Infere-se, portanto, que a integração regional não era uma prioridade para a pasta da agropecuária.

Partiu-se à outra seção em que o Mercosul foi citado, no eixo Infraestrutura, em “Investimentos nos setores portuário, rodoviário, ferroviário e aeroportuário”. Primeiramente, destaca-se que na apresentação do eixo não há menção à integração regional, sinalizando que não estava dentre as tarefas principais. Já o trecho que cita o Mercosul se refere a uma determinada conexão física com o Uruguai:

Em relação à Hidrovia Brasil-Uruguai (Mercosul), o Governo brasileiro está concluindo o licenciamento ambiental e a licitação da dragagem da Lagoa Mirim (RS), cujo projeto encontra-se concluído, com previsão de contratação em 2018. (BRASIL, 2018, p. 129).

Embora uma medida que vai ao encontro da pauta autonomista, o que se destacou no capítulo foi a falta de menção à uma diretriz integracionista no campo da infraestrutura. Além disso, apenas uma medida foi destacada nessa lógica em todo o capítulo. Embora conste “infraestrutura” nos ideais do Mercosul, essa ainda não parecia estar sendo de fato uma prioridade da gestão Temer.

As próximas menções ao Mercosul no documento se dão no “Eixo Social e Cidadania”. Há citações a políticas implementadas que se valeram do Mercosul destinadas à pessoa idosa, a mulheres e a pessoas afrodescendentes. Primeiro, na seção “Promoção dos Direitos Humanos”, na subseção “Defesa dos direitos da pessoa idosa”, é relatado o seguinte:

Em 2017, durante a 30ª Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), o Governo encaminhou ao Congresso Nacional o texto da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas para votação e ratificação com equivalência de Emenda Constitucional. (BRASIL, 2018, p. 185)

Outra aparição do bloco se dá em duas medidas listada na subseção “Direitos das Mulheres”, dentro da pauta internacional. A primeira se refere ao recebimento no Brasil de duas importantes reuniões sobre o tema, sendo uma delas:

[...] a V Reunião de Ministras e Altas Autoridades para Igualdade de Gênero da CPLP e a X Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM). Esses fatos ilustram o protagonismo e o compromisso do Brasil com o contínuo crescimento nos avanços da pauta das mulheres. (BRASIL, 2018, p. 193)

Logo em seguida, mencionado o seguinte:

Para o atendimento às mulheres em situação de tráfico de pessoas, o Governo está implementando o “Mecanismo de Articulação para Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional de Pessoas”, que corresponde a um tratado firmado no âmbito do Mercosul por meio da Resolução MERCOSUL/CMC/DEC Nº 32/2012. Para isso, foi criado o Protocolo de Funcionamento da Rede Mercosul de Atenção ao Mecanismo de Articulação para Atenção para Mulheres em Situação de Tráfico Internacional. (BRASIL, 2018, p. 193)

A última aparição do bloco no “Eixo Social e Cidadania” se deu na menção à:

IV Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos de Pessoas Afrodescendentes do Mercosul [que] aconteceu no dia 23 de outubro de 2017 no Palácio do Itamaraty e contou com a presença das delegações do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, além do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) (BRASIL, 2018, p. 195).

Logo em seguida, são listadas outras reuniões que ocorreram sobre o tema junto a países da região latino-americana.

Do levantamento das medidas levadas a cabo na área social, infere-se que por mais que a integração regional não faça parte da apresentação do eixo social no documento, não constando na diretriz da política, algumas medidas importantes com esse intuito, no âmbito do bloco mercosulino e ligadas à pauta autonomista, tiveram suas implementações destacadas.

Embora tais pautas não façam parte das preferências do novo direcionamento que se pretendia com o bloco, que estaria mais voltado ao comércio, integração física e infraestrutura, medidas na pauta social continuavam sendo levadas a cabo e alvos de destaque no relatório de gestão do governo. Reconheça-se, entretanto, que dentre as quatro medidas destacadas, duas foram meras reuniões e uma foi implementação de política cujo decreto é de 2012. De fato, não parece ter havido um grande esforço para novas medidas que envolvam o bloco na área social, ao menos foi essa a impressão que passou pela análise da ênfase contida nos textos.

Parte-se agora à seção em que há o maior número de menções ao Mercosul, na destinada à política exterior, onde de fato a integração regional recebe conotações que corroboram o entendimento acerca das diretrizes governamentais que deveriam ser por ela seguidas. No “Eixo Brasil e o Mundo”, é reafirmado o objetivo da política externa, trazido na primeira mensagem presidencial de Temer, restringindo a pasta a um viés bastante economicista:

A política externa tem sido executada, como deve ser em democracias, como política pública a serviço das prioridades da sociedade brasileira: a **recuperação da economia**, a **geração de empregos**, a segurança nas fronteiras e a promoção do bem-estar de todos. (BRASIL, 2018, p. 214, grifos nossos)

A seguir, pode ser percebido que o relacionamento com os países latino-americanos continua tendo grande relevância na retórica, ainda que se faça questão de sempre trazer como principal as atividades realizadas com outros países. Assim é tratado o tema:

Em 2017, o Governo continuou a dar expressão concreta à vocação universalista da política externa brasileira. Além da América Latina e Caribe – nosso entorno imediato –, procurou-se aprofundar o relacionamento tradicional com países da Europa e da América do Norte, e ampliar a aproximação com Ásia, África e Oriente Médio. (BRASIL, 2018, p. 214)

Na sequência, foram trazidos os destaques referentes às relações do Brasil com determinados países. Nesses trechos, embora as relações junto a países da América Latina tenham sido objeto de subseção própria, a ser analisada posteriormente, as visitas de países

latino-americanos ao Brasil e mesmo o Mercosul não ficaram de fora do levantamento, o que retrata a relevância da integração regional e do bloco mercosulino mais uma vez.

Foram destacadas visitas do presidente à China, Noruega, Portugal e Rússia e seu comparecimento a eventos internacionais, como a Cúpula do Mercosul, do qual o Brasil foi anfitrião. Além disso, Argentina e Paraguai foram destacados como países que o Brasil recebeu. Isso acaba por retratar a relevância do Mercosul à política que vinha sendo realizada.

Após, o Mercosul aparece na subseção “Diplomacia bilateral”, em que são citadas diversas visitas a países da Europa; a primeira visita de um Chanceler a países do Cáucaso; relações com países da América do Norte; a estratégia junto à Ásia; a prioridade com que o continente africano vinha sendo tratado; e o interesse que desperta o Oriente Médio, em razão, dentre outras, das oportunidades econômico-comerciais. Nesse contexto, o Mercosul é destacado na relação junto ao Canadá, com o qual o bloco iniciara negociação de acordo de livre comércio (BRASIL, 2018, p. 221), e junto ao Egito, principal destino das exportações brasileiras à África, país com o qual havia entrado em vigor acordo de livre comércio no ano (BRASIL, 2018, p. 222).

Assim fica retratada a importância do bloco mercosulino enquanto ferramenta para acesso a esses novos mercados.

Para os fins do trabalho, cabe destacar a menção que foi dada à participação do Ministério da Agricultura na subseção, único órgão brasileiro estranho ao Itamaraty que nela consta. Ao mesmo tempo que retrata a relevância do agronegócio para o governo, sinaliza os parceiros nas relações exteriores que interessam à pasta, nenhum da América Latina. Esse foi o trecho:

Na vertente comercial, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento visitou, em maio, Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos e Kuwait, contribuindo para manter a fluidez da exportação da carne brasileira. (BRASIL, 2018, p. 224)

A seguir, em seção própria, “Fortalecimento da Integração Regional”, serão aprofundadas as relações do Brasil com seus vizinhos do continente. Conforme o documento, no relacionamento junto à América Latina e o Caribe, “em 2017, o Brasil priorizou avanços na frente econômico-comercial e nas áreas de cooperação fronteiriça, integração física e combate a crimes transnacionais.” (BRASIL, 2018, p. 224). Destaca-se que por mais que a frente econômico-comercial seja a primeira a aparecer, há outras também relevantes para a integração

nos moldes autonomistas. Todas essas searas tiveram atividades destacadas no documento, como será a partir de agora analisado.

É relevante pontuar, também, que a pauta da infraestrutura saiu do destaque, quando em comparação à mensagem do ano anterior.

O Mercosul logo aparece na seção, sendo saudado o retorno a sua “vocação original”:

Ao assumir a presidência *pro tempore* do Mercosul, em julho de 2017, o Brasil deu seq ncia ao resgate da **vocação original** do bloco para a democracia, os direitos humanos e o **livre mercado**. (BRASIL, 2018, p. 224, grifos nossos)

Em seguida, para não deixar d vidas das novas diretrizes políticas, é conferido destaque ao afastamento da Venezuela do bloco:

Na vertente da democracia e dos direitos humanos, os membros fundadores do Mercosul decidiram, em 5 de agosto, suspender a Venezuela, em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático. (BRASIL, 2018, p. 224-225)

O aspecto econômico-comercial do bloco é novamente ressaltado, ele que estaria “relegado a segundo plano” em governos anteriores. Além disso, para comprovar essa “volta às origens do bloco”, são antecipadas algumas das principais entregas que seriam destacadas posteriormente:

Na  rea econômico-comercial, alguns temas que vinham sendo relegados ao segundo plano nos últimos anos ganharam novo impulso, como a **liberalização de serviç os**, a proteção mútua de indicações geográficas, o **comércio eletrônico**, a **facilitação de comércio**, a **inserção competitiva das pequenas e m dias empresas** e o **interesse do consumidor**. Deu-se continuidade ao processo de **revisão da temática regulatória** do Mercosul, com o intuito de dinamizar a aprovação e a revisão de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias. (BRASIL, 2018, p. 225)

Digno de uma subseção própria, “Um Mercosul de Resultados”, foram os seguintes os pontos destacados no que toca as atividades referentes ao bloco:

**Investimentos:** em abril, foi assinado o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul. Trata-se de iniciativa brasileira, que garante que os investimentos dos países do bloco ter o o mesmo tratamento dispensado aos investidores nacionais.

**Contratações públicas:** foi assinado, na Cúpula do Mercosul em Brasília, no mês de dezembro de 2017, o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul. Com ele, empresários brasileiros poderão participar de licitações públicas nos demais países do bloco e órgãos públicos brasileiros terão acesso a um universo mais amplo de fornecedores e oferta mais diversificada de produtos e serviç os a preç os mais baixos.

**Redução de barreiras:** foi concluído o exercício de Fortalecimento do Mercosul Econômico e Comercial, que redundou no tratamento satisfatório de barreiras não tarifárias que dificultavam o comércio regional. Destacam-se a superação de dificuldades na importação de c tricos da Argentina pelo Brasil e a abertura do mercado argentino para a carne bovina brasileira.

**União Europeia:** após anos de negociações, pela primeira vez há perspectiva realista de conclusão de um acordo com a União Europeia. O acordo ampliar  o acesso de

exportadores brasileiros ao mercado europeu e estimulará investimentos europeus no Brasil.

**Aproximação com a Aliança do Pacífico:** em abril, foi realizada a primeira reunião de ministros das Relações Exteriores e de Comércio Exterior do Mercosul e da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru). Em julho, foi assinado Acordo de Complementação Econômica com a Colômbia, que ampliou a liberalização do comércio para a quase totalidade da pauta tarifária. Na presidência brasileira, o Mercosul apresentou proposta de acordo em facilitação do comércio, com o objetivo de desburocratizar e acelerar os trâmites de comércio exterior com os países da Aliança.

**Novas frentes:** em 2017, o Mercosul iniciou a negociação de acordo de livre comércio com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), formada por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein. Foram anunciadas novas tratativas com Canadá, Singapura e Coreia do Sul.

**Universalismo:** em setembro, entrou em vigor o acordo Mercosul-Egito. O Mercosul aprofundou sua inserção no Sudeste Asiático, com a II Reunião Ministerial Mercosul-ASEAN. (BRASIL, 2018, pp. 225-226, grifos do original)

Dos sete esforços destacados, os três primeiros relacionam-se às pautas autonomistas, restritas a aspectos econômicos. Os outros quatro têm ligação com a de regionalismo aberto, na qual foi conferida especial ênfase a novos acordos internacionais. Isso acaba por corroborar qual a grande prioridade do governo no lançamento de novas frentes de trabalho: regionalismo aberto e, quando voltado a relações intra-bloco, restrita à esfera econômica. Novamente se percebe que a ênfase constante na retórica que apresenta as entregas do bloco na seara econômica é distinta do eixo social, anteriormente analisado. Outra questão que se observa, novamente, é a centralidade do bloco para a política governista.

Em seguida são tratadas as medidas que o Brasil teve no relacionamento com cada país da região, de forma bilateral. Foram destacadas relações econômico-comerciais com Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, México e Paraguai. Aqueles que não tiveram esse tipo de relação desenvolvida, mas contaram com parcerias de outro tipo (paz, infraestrutura, integração física, etc.), foram Guiana, Peru e Uruguai, América Central e Caribe. A seguir, listamos alguns destaques, evidenciando que a integração regional era tema estratégico para o governo Temer.

A Argentina, entendida enquanto “parceiro estratégico nos campos político e econômico-comercial”, contou com as seguintes entregas na parceria com o Brasil: “i) a adoção de certificado de origem digital para agilizar transações comerciais; ii) a atualização do acordo para evitar a dupla tributação; [...] e iv) o esforço de coordenação dos marcos regulatórios dos dois países” (BRASIL, 2018, p. 227).

Para a Bolívia, foi dada “ênfase em comércio e investimentos, energia, integração física e transportes.” (BRASIL, 2018, p. 227). Com o Chile, mencionou-se que “os dois países

negociam acordo sobre compras governamentais e protocolo sobre investimentos em instituições financeiras” (BRASIL, 2018, p. 227).

Com a Colômbia, afirmou-se que “o momento é particularmente promissor em relação aos fluxos de comércio e investimentos bilaterais: em Mendoza, foi assinado Acordo de Complementação Econômica com a Colômbia, que liberalizou o comércio de quase todo o universo tarifário.” (BRASIL, 2018, p. 227).

Quanto ao México, afirmou-se que as relações “mantiveram forte impulso, estimuladas pela negociação para a ampliação e o aprofundamento do acordo bilateral de preferências comerciais (ACE-53)” (BRASIL, 2018, p. 228).

Finalmente, com o Paraguai, discorreu-se que “em 2018, o Governo brasileiro planeja intensificar a cooperação no combate a ilícitos transnacionais, bem como estimular a integração física e dar seguimento a iniciativas voltadas para o desenvolvimento da região fronteiriça.”

Evidenciando que nem só as relações comerciais eram temas considerados estratégicos na gestão Temer, a integração física com os países ganhou especial destaque. Foi destinado um quadro próprio com listagem das três principais obras de infraestrutura que vinham sendo realizadas para atingimento do objetivo. Segundo o documento, “o Brasil atribui prioridade à modernização da hidrovía Paraguai-Paraná e aos projetos do Corredor Rodoviário Bioceânico Campo Grande-Porto Murtinho - Portos do Norte do Chile e do Corredor Ferroviário Bioceânico.” (BRASIL, 2018, p. 229).

Ainda que tenha havido determinado destaque a esse tipo de ação, é de se ressaltar as poucas atividades listadas e a falta de perspectivas de que novas fossem realizadas. Mais uma vez parece ficar corroborado que a prioridade de atuação do governo era, de fato, na pauta comercial.

Passa-se agora à seção destinada a destacar os feitos relacionados a “Comércio Exterior e Diplomacia Econômica”. Reiterando a relevância da agricultura para a pasta, foi dada ênfase ao posicionamento do Brasil na Conferência Ministerial da OMC, na qual o Brasil “pleiteou a reforma dos subsídios agrícolas, com o intuito de garantir a competitividade das exportações brasileiras.” (BRASIL, 2018, p. 230)

Após, mais uma menção ao Mercosul, ficando claro mais uma vez como o bloco é trabalhado enquanto ferramenta estratégica para acesso ao mercado externo, alçado a prioridade do governo. Conforme o documento:

A **ampliação do comércio exterior** figurou como **prioridade do Governo** no ano de 2017. Para além de **revigorar a agenda de negociações do Mercosul** com outros parceiros, houve particular empenho para desburocratizar as exportações e as importações, para simplificar procedimentos aduaneiros – importantes fatores para aprimorar o ambiente de negócios no País. (BRASIL, 2018, p. 232, grifos nossos)

Em seguida, foram listadas as medidas destinadas a simplificar o comércio exterior (BRASIL, 2018, pp. 232-234). Algumas foram passíveis de destaque para os fins do trabalho. Uma delas, a de “Certificados de Origem Digitais” teve como parceiros na implementação em 2017 os três integrantes do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), além do Chile. Isso acaba por sinalizar mais uma vez a relevância dos países vizinhos para as medidas governamentais.

Em outro, no “Operador Econômico Autorizado”, deu-se início à incorporação da Secretaria de Defesa Agropecuária, sinalizando a importância da pasta que trata dos interesses da burguesia ora analisada para o Comércio Exterior. Nesse sentido, observou-se que nos contenciosos em que o Brasil vinha figurando como parte na OMC conferiu-se destaque a quatro, sendo que três envolviam o setor agropecuário:

Importante vitória no painel que moveu contra restrições da Indonésia à importação de frango. Está previsto diálogo com os indonésios para buscar solução aos entraves também existentes para a importação de carne bovina. Também foram iniciadas negociações com a Tailândia para eliminar subsídios ao açúcar. (BRASIL, 2018, p. 235)

Outra menção ao Mercosul se dá na parte da subseção que trata do fluxo comercial de serviços. Algumas medidas foram colocadas como destaque na pasta do Itamaraty para o ano que iniciava, dentre elas uma que envolve o bloco. Segue o documento:

Em 2018, o foco estará posto nas discussões na OMC, no eventual aprofundamento de disciplinas no Mercosul e nas tratativas sobre serviços financeiros, telecomunicações e comércio eletrônico com o Peru. (BRASIL, 2018, p. 240)

Mais uma vez, portanto, sinalizada a relevância do Mercosul para a política externa, ligada à pauta comercial, prioridade da pasta.

Ainda na seara de serviços, foram trazidos destaques de 2017 que envolveram o Mercosul. Na área de comércio eletrônico, mencionado que “no âmbito regional, o Brasil iniciou as discussões para adoção de um protocolo de comércio eletrônico do Mercosul.” (BRASIL, 2018, p. 240).

Já na promoção do modelo brasileiro de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI), o Mercosul aparece da seguinte maneira:

Em abril, foi assinado o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul, resultado concreto da retomada da agenda econômico-comercial do bloco. No plano multilateral, o Brasil participou ativamente dos debates sobre facilitação de investimentos na OMC. (BRASIL, 2018, p. 240)

Do exposto, destaca-se mais uma vez a relevância do bloco mercosulino para a política externa pretendidas, que aparece em diversas áreas e subáreas de políticas públicas com ações relevantes realizadas e a realizar.

Procede-se agora à uma recapitulação da mensagem de 2018 de Temer: nela, o Mercosul ganha maior destaque do que aquele já conferido na mensagem de 2017, sinalizando o quão relevante era para a pauta governista. A lógica da ênfase saudada ao bloco, ligada ao regionalismo aberto e que tem como foco principal questões comerciais, não se altera, mas esse é citado em outros capítulos que não só do dedicado à política externa. Além de agora aparecer na apresentação, deixando clara a relevância do Mercosul para os interesses governamentais, é mencionado em atividades das áreas de infraestrutura e da social, o que retratou o atendimento a pautas autonomistas que não só de aspecto econômico-comercial, ainda que, como se inferiu durante a análise, não tenham recebido a mesma ênfase que as atividades ligadas ao regionalismo aberto.

Retomando os trechos em que o bloco mercosulino aparece, na apresentação do documento ele vem após ser detalhado o novo direcionamento que estaria sendo conferido à política externa, “sem dogmas”. Nessa lógica, é mencionado que estava sendo resgatada a vocação do Mercosul para a democracia e o livre mercado e, sinalizando a preferência da retórica governista para as ações via bloco, são listados acordos comerciais internacionais relevantes que vinham sendo trabalhados.

Mas nem só as relações comerciais eram temas considerados estratégicos na integração regional e no Mercosul durante a gestão Temer. Na retórica, a integração física da região latino-americana e a infraestrutura também eram sempre citadas como relevantes, e dessa vez ganharam um quadro próprio com listagem de três grandes obras de infraestrutura que vinham sendo realizadas. Ainda assim, é de se reconhecer as poucas atividades listadas quando comparadas às grandes listas de acordos comerciais internacionais e a falta de perspectivas para novas realizações.

Além desses enfoques, o Mercosul também é mencionado na área social, essa que ainda não havia sido alçada a aspecto relevante na nova política do bloco mercosulino. Algumas medidas importantes, ligadas à pauta autonomista, foram implementadas. Entretanto, assim como na seção destinada à integração regional e infraestrutura, nenhuma ênfase foi conferida a perspectivas de novas medidas com esse intuito no âmbito do bloco. Também não foram destacadas tais ações sociais na seção que analisava estritamente os principais resultados do Mercosul, segundo a ótica do governo, no capítulo destinado à política externa.

É nesse capítulo, da política externa, que se percebe, novamente, a principal ênfase com que o bloco vinha sendo gerido. Foi reafirmada a relevância do aspecto econômico, que deveria ser funcional à recuperação da economia e à geração de empregos. A integração regional mais uma vez foi tratada com grande relevância, sendo conferido destaque à relação do Brasil com países da região, ainda que se faça questão de sempre trazer com enfoque principal as atividades realizadas com países de outros continentes.

Para ambos os direcionamentos, países de fora do continente ou de dentro, o bloco mercosulino teve sua relevância citada, sobretudo na lógica do regionalismo aberto. Quanto tratado enquanto ferramenta para acesso a países de outros continentes, a relevância era de abertura de grandes acordos comerciais internacionais; já quando era para negociações entre os países membros, o foco era no aspecto comercial.

Um trecho do documento caracteriza bem a agenda governista: afirma que a ampliação do comércio exterior figurou como prioridade e que para persegui-la, além de ter havido revigoração na agenda de negociações do Mercosul, foi também realizado esforço para desburocratizar as exportações e importações.

Finalmente, cabe destacar a aparição da pasta da agropecuária no relatório, citada em três oportunidades. Foi conferida menção à participação do Ministério da Agricultura inclusive na subseção relações bilaterais (talvez a principal desse capítulo do documento, consoante a nova diretriz que se buscava à pasta), único órgão da burocracia estranho ao Itamaraty que nela consta. Ao mesmo tempo que retrata a relevância dos negócios da fração agrária para o governo, sinaliza os parceiros nas relações exteriores que interessavam ao Itamaraty, similares aos trazidos nos estudos prospectivos da burguesia, nenhum da América Latina.

A seguir, colacionamos o quadro para análise, segundo a metodologia da Análise de Conteúdo. Constata-se que a maioria dos trechos em que o Mercosul é citado faz referência ao

regionalismo aberto. Foram vinte e sete trechos destacados. Desses, treze continham menções à relevância do bloco relacionadas ao regionalismo aberto e quatorze a políticas autonomistas. Dessas autonomistas, quatro eram na esfera comercial, duas em encadeamento produtivo, duas em infraestrutura, quatro ligadas à área social (as únicas menções em que o Mercosul não era central para a pasta) e duas consideradas “autonomistas” na retórica, à medida que traziam o tema da democracia liberal, segundo a ótica da direita.

Quadro 14: Mensagens presidenciais de Temer perante o Mercosul

Segmento /material textual	Tema e local do documento em que aparece	Categorização		Codificação	
		Classificação/ Categorização	Subcategorias	Unidades de registro	Unidade de contexto
Mensagem CN 2017	Mercosul; Eixo Econômico	Regionalismo aberto; central	Flexibilização	Facilitação de importação de BK e BIT	‘implantação do sistema eletrônico de ex-tarifário, instrumento que consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de bens de capital (BK) e de informática e telecomunicação (BIT), assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), quando não houver a produção nacional equivalente’
	Mercosul; O Brasil e o Mundo	Regionalismo aberto; central	Oportunidade comercial extrablocos	Expandir e diversificar intercâmbio comercial	‘aprofundar a Parceria Estratégica entre os dois países, além de expandir e diversificar o intercâmbio comercial, inclusive por meio da ampliação do acordo de preferências tarifárias fixas Mercosul-Índia’
		Regionalismo aberto; central	Oportunidade comercial extrablocos	Acordos comerciais internacionais	‘Nos diversos encontros bilaterais com seus parceiros europeus, o Brasil tem enfatizado o interesse do Mercosul em avançar nas negociações com a União Europeia para a celebração de acordo birregional de livre comércio.’
		Regionalismo aberto; central	Oportunidades comerciais intra e extrablocos	Internamente: liberalização comercial, atração de investimentos, integração em novos temas; externamente: negociações com outros países e blocos	‘No ano em que o Mercosul completou 25 anos, o Brasil trabalhou para revitalizar e fortalecer o processo de integração econômica, por meio, entre os membros do bloco, de maior liberalização comercial, eliminação de barreiras não tarifárias, atração de investimentos e avanço da integração em novos temas, como compras governamentais. Paralelamente, busca acelerar as negociações do Mercosul com outros países e blocos.’
		Regionalismo aberto; central	Oportunidades comerciais intrablocos	Flexibilização de barreiras comerciais (âmbito regional)	‘Os países do Mercosul identificaram 80 barreiras que dificultam o comércio regional e estão buscando soluções para cada uma delas. [...] O Brasil tem atuado em particular na superação das barreiras não tarifárias, sempre com o objetivo de retomar a vocação original do Mercosul como área de livre comércio [...]’
		Regionalismo aberto; central	Oportunidade de atração de investimentos externos	Atração de investimentos	‘Por iniciativa do Brasil, o Mercosul deu início, ainda em 2016, à negociação de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos. Busca-se, com ele, estimular a mobilidade de capitais entre os países, promover a alocação mais eficiente desses recursos e tornar o ambiente de negócios mais favorável aos empreendedores.’

		Autonomista (comercial); central	Oportunidade de entrada de negócios brasileiros em países do bloco	Contratações públicas em âmbito regional	‘retomada da revisão do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul, [...] Com ele, os empresários brasileiros terão condições preferenciais de concorrência nas licitações públicas dos demais países do Mercosul.’
		Regionalismo aberto; central	Oportunidades comerciais extrabloco	Acordos comerciais internacionais	Tratadas as propostas que se ligam à abertura de novos mercados no âmbito do Mercosul, em que foram destacados os blocos da Aliança do Pacífico, UE, EFTA, África Austral e com os países Canadá, Japão, Índia, Líbano e Tunísia.
		Autonomista (infraestrutura), central	Integração regional, via infraestrutura	Integração regional, Infraestrutura	‘O Governo brasileiro vem trabalhando, também, no aprimoramento do Fundo de Convergência Estrutural (Focem) do Mercosul [...] Trata-se de realizar os ajustes necessários para que o Fundo se torne um instrumento de integração regional mais efetivo, ressaltando a importância dos investimentos em projetos de infraestrutura e o fortalecimento do processo de elaboração e execução dos projetos.’
		Autonomista (comercial e cadeias produtivas), central	Integração regional, via encadeamento produtivo	Integração regional, econômico-comercial, encadeamento produtivo	‘Na área econômico-comercial, o Brasil buscará concluir, em 2017, pela primeira vez, acordo automotivo com o Paraguai. O acordo fortalecerá as cadeias produtivas do Mercosul em um dos mais importantes setores industriais. Será também instrumental para avançar rumo a um regime automotivo comum do bloco.’
		Autonomista (comercial e cadeias produtivas), central	Integração regional, via encadeamento produtivo	Integração regional, econômico-comercial, encadeamento produtivo	‘Firmou-se memorando de entendimento para acelerar o cronograma de desgravação do acordo de preferências comerciais entre Mercosul e Peru no setor automotivo’
Mensagem CN 2018	Mercosul, Apresentação	‘Autonomista’ (‘democracia’), Regionalismo aberto (internamente e externamente), central	Internamente: ‘democracia’ e livre mercado; externamente, oportunidades comerciais	‘Democracia’, livre mercado, negociações externas	‘Na América do Sul, tivemos, em 2017, um Mercosul de resultados. Resgatamos a vocação do bloco para a democracia, para o livre mercado. Revitalizamos sua agenda de negociações externas. Aproximamos dos países da Aliança do Pacífico, abrimos novas frentes e, pela primeira vez em vinte anos, temos perspectiva realista de concluir o acordo Mercosul-União Europeia.’
	Mercosul; Eixo Econômico	Regionalismo aberto; central	Flexibilização	Facilitação de importação de BK e BIT	‘desoneração de investimentos produtivos por meio do regime de ex-tarifário, que consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de 14% para 2% de bens

					de capital e bens de informática e telecomunicações, assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul, quando não houver produção nacional equivalente.’
	Mercosul; Infraestrutura	Autonomista (infraestrutura); central	Integração física (infraestrutura)	Integração física (infraestrutura)	‘Em relação à Hidrovia Brasil-Uruguai (Mercosul), o Governo brasileiro está concluindo o licenciamento ambiental e a licitação da dragagem da Lagoa Mirim (RS), cujo projeto encontra-se concluído’
					‘durante a 30ª Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), o Governo encaminhou ao Congresso Nacional o texto da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas para votação e ratificação com equivalência de Emenda Constitucional’;
					‘V Reunião de Ministras e Altas Autoridades para Igualdade de Gênero da CPLP e a X Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul (RMAAM). Esses fatos ilustram o protagonismo e o compromisso do Brasil com o contínuo crescimento nos avanços da pauta das mulheres.’
	Mercosul; Social e Cidadania	Autonomista (direitos sociais); relevante, mas não central para as atividades da pasta (4x)	Integração em direitos sociais	Direitos Sociais	‘Para o atendimento às mulheres em situação de tráfico de pessoas, o Governo está implementando o “Mecanismo de Articulação para Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico Internacional de Pessoas”, que corresponde a um tratado firmado no âmbito do Mercosul por meio da Resolução MERCOSUL/CMC/DEC Nº 32/2012. Para isso, foi criado o Protocolo de Funcionamento da Rede Mercosul de Atenção ao Mecanismo de Articulação para Atenção para Mulheres em Situação de Tráfico Internacional.’
					‘IV Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos de Pessoas Afrodescendentes do Mercosul [que] aconteceu no dia 23 de outubro de 2017 no Palácio do Itamaraty e contou com a presença das delegações do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, além do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)’

Mercosul; Política Externa	Regionalismo aberto, central	Oportunidades comerciais extrabloco	Acordos de livre comércio	Mercosul é destacado na relação junto ao Canadá, com o qual o bloco iniciara negociação de acordo de livre comércio, e junto ao Egito, principal destino das exportações brasileiras à África, país com o qual havia entrado em vigor acordo de livre comércio no ano.
	Regionalismo aberto, central	Oportunidades comerciais	‘democracia e direitos humanos’, livre mercado	‘Ao assumir a presidência <i>pro tempore</i> do Mercosul, em julho de 2017, o Brasil deu sequência ao resgate da vocação original do bloco para a democracia, os direitos humanos e o livre mercado.’
	‘Autonomista’ (‘democracia’), central	Consolidação da ‘democracia’	‘democracia e direitos humanos’	‘Na vertente da democracia e dos direitos humanos, os membros fundadores do Mercosul decidiram [...] suspender a Venezuela’.
	Autonomista (comercial), central	Oportunidades comerciais intrabloco	Liberalização de serviços, facilitação do comércio, flexibilização regulatória	‘Na área econômico-comercial, alguns temas que vinham sendo relegados ao segundo plano nos últimos anos ganharam novo impulso, como a liberalização de serviços, a proteção mútua de indicações geográficas, o comércio eletrônico, a facilitação de comércio, a inserção competitiva das pequenas e médias empresas e o interesse do consumidor. Deu-se continuidade ao processo de revisão da temática regulatória do Mercosul, com o intuito de dinamizar a aprovação e a revisão de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias.’
	Autonomista (comercial), regionalismo aberto, central	Oportunidades comerciais intra e extrabloco	Investimentos, contratações públicas, redução de barreiras, acordos internacionais	Em “Um Mercosul de Resultados”: investimentos, contratações públicas, redução de barreiras, União Europeia, Aproximação com a Aliança do Pacífico, Novas frentes (de acordos internacionais), Universalismo (outros acordos internacionais). Dos sete esforços destacados, os três primeiros relacionam-se à pauta autonomista, restrita a aspectos econômicos. Os outros quatro têm ligação com a de regionalismo aberto, na qual foi conferida especial ênfase a novos acordos internacionais.
	Regionalismo aberto, central	Oportunidades comerciais extrabloco	Negociações com outros parceiros, desburocratizar exportações e importações	‘A ampliação do comércio exterior figurou como prioridade do Governo no ano de 2017. Para além de revigorar a agenda de negociações do Mercosul com outros parceiros, houve particular empenho para desburocratizar as exportações e as importações, para simplificar procedimentos aduaneiros –

					importantes fatores para aprimorar o ambiente de negócios no País.’
		Autonomista (comercial), central	Oportunidades comerciais intrabloco	Comércio eletrônico do bloco	‘no âmbito regional, o Brasil iniciou as discussões para adoção de um protocolo de comércio eletrônico do Mercosul’
		Autonomista (comercial), central	Oportunidades comerciais intrabloco	Investimentos brasileiros no Mercosul	‘Em abril, foi assinado o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do Mercosul, resultado concreto da retomada da agenda econômico-comercial do bloco.’

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, realiza-se uma análise comparativa entre as principais constatações das mensagens de Dilma frente às de Temer, de forma a introduzir a discussão a ser realizada em Bolsonaro.

Enquanto na mensagem que acompanhou o PPA de Dilma havia uma certa equivalência de prioridade na pasta do comércio exterior, no que se refere aos seus dois grandes objetivos (abertura de mercados externos e integração regional latino-americana), nos documentos de Temer a integração regional perde prioridade nessa concorrência, o que vai ao encontro dos interesses burgueses ora analisados.

Na mensagem que Dilma encaminhou ao Congresso em 2016, observou-se que o tratamento conferido à integração regional latino-americana, sob uma perspectiva autonomista e multidimensional, obteve centralidade sempre que a pauta do comércio exterior era trazida; já nas mensagens de Temer é a abertura de mercados o que impera nas questões internacionais.

Na relação com países de fora do continente, a mensagem de Dilma, além de ser multidimensional em termos de políticas públicas, trazia aspectos protecionistas na relação econômico-comercial que mantinha com países estrangeiros, evidenciadas nas medidas no seu Plano Nacional de Exportações. Algo que ia de encontro aos interesses manifestados pela fração burguesa agrária e na contramão dos planos de partidos de direita, que contavam com a retórica da busca de maior abertura de mercado e do livre comércio.

Quanto ao Mercosul em termos autonomistas ou intrarregional, enquanto na mensagem da petista o bloco era relevante em diversas pastas (turismo, trabalho e emprego, juventude, saúde, políticas afirmativas, cooperação jurídica internacional e infraestrutura), em Temer os destaques passam a se restringir à lógica econômico-comercial.

Atenta-se, assim, que a integração regional em Temer não deixa de ser observada, contando com considerável agenda. Entretanto, ganham relevância nessa seara aspectos mais

ligados ao regionalismo aberto. Quando são tratadas medidas ligadas à relação com os países latino-americanos, essas são mais afeitas a acordos comerciais, ainda que se reconheça que há relevantes medidas de integração física da região, por meio de políticas de infraestrutura, além de importantes entregas na área social – porém em quantidade e relevância menores do que nos documentos de Dilma.

O que se infere é que essas pautas não econômicas são tratadas com menor ênfase no documento de Temer quando comparadas às comerciais, contando com menos destaque e sem tantas perspectivas de futuras entregas importantes.

Outro ponto digno de nota é que nessa priorização do regionalismo aberto na integração latino-americana em Temer o instrumento mais destacado é o Mercosul. Enquanto em Dilma o bloco era anunciado como relevante para a integração nos moldes autonomistas, em Temer ele passa a ser alçado como estratégico para a pauta de abertura de mercados. Além disso, é também mantido como relevante para as medidas autonomistas (e comerciais) que eram levadas a cabo pelo governo interino.

De forma a evidenciar isso, em Temer são vários os acordos para abertura de mercados internacionais listados como relevantes, em que a atuação do Mercosul seria primordial. Enquanto isso, nas mensagens de Dilma, a menção prioritária na conquista de mercados por meio do bloco se dá às negociações com a UE, além de outros poucos acordos que tinham perspectiva de serem realizados.

Os acordos bilaterais em Temer, que em Dilma eram trazidos como a principal ferramenta para abertura de mercados, embora não deixem de aparecer, são apresentados em segundo plano para medidas desse tipo. Onde se busca investir em Temer é realmente na capacidade do bloco em se expor ao mundo. Evidencia-se assim a manutenção de centralidade do Mercosul na pasta, mas que tem sua lógica de atuação alterada de um governo a outro.

A mudança de prioridades entre os governos na política externa se traduziu nas medidas destacadas na pasta chefiada pelo Itamaraty e se refletiu até mesmo na organização dos destaques no documento: enquanto em Dilma são trazidas inicialmente as entregas relacionadas à integração regional e posteriormente as bilaterais com diversos países, nas quais as relações com os vizinhos latino-americanos apareciam em primeiro lugar; em Temer, é conferido destaque primeiramente às relações bilaterais com países desenvolvidos, só após sendo trazidas as entregas junto a países do continente. Posteriormente é que se abre uma seção para destaques

da integração regional, em que o Mercosul ocupa lugar de destaque sob a ótica autonomista, mas sob predomínio da lógica comercial.

Outra alteração que se observa é da relevância do Mercosul para a agricultura: em Dilma, que trabalhava com a lógica de integração autonomista multidimensional, o bloco era citado como relevante ao longo do documento para os pequenos agricultores, que compõem a classe dominada no setor. Era no capítulo destinado ao comércio exterior que constavam medidas ligadas aos interesses da burguesia no documento da petista. Já no governo Temer, a parte da agricultura que passa a ser contemplada com medidas governamentais é da classe dominante, com entregas ligadas à abertura de mercados, indo ao encontro dos estudos prospectivos burgueses.

Além disso, sinalizando a influência desses interesses da burguesia agrária no aparelho de Estado a partir de Temer, a pasta governamental que trata dos negócios dessa fração burguesa, o Mapa, passa a aparecer nas seções do documento que tratam da política externa, própria do Itamaraty, com sua nova política preferencial de abertura de mercados.

Assim, além da alteração do enfoque do Mercosul, de ferramenta relevante primordialmente para a integração autonomista multidimensional para ser considerada como relevante sobretudo ao modelo do regionalismo aberto, constatou-se que, seguindo essa lógica, o bloco mercosulino também passou a atender aos interesses de outra classe do setor que lida com a agricultura: de mais próximo aos interesses das classes dominadas foi se aproximar aos das dominantes.

Tudo isso acaba por ilustrar como os interesses da burguesia manifestados tanto em suas demandas como por meio dos seus estudos prospectivos acabaram por permear as estruturas do aparelho de Estado, sinalizando como tais estudos são ao mesmo tempo de classe (burguesa) e carregados de uma determinada visão de integração regional (regionalismo aberto).

#### 4.2.2.3 Mensagens de Bolsonaro no PPA 2020-2023 e ao Legislativo (2019 a 2021)

Primeiro será desenvolvida a análise da mensagem presidencial no PPA, em seguida as direcionada ao Congresso. De imediato, pode-se apontar que a carta de Bolsonaro que acompanha seu PPA (BRASIL, 2019a), na mesma linha de seu plano de governo, não faz nenhuma menção à relevância da pauta integracionista na região latino-americana. A diferença é que dessa vez o Mercosul é citado, ao menos uma vez, em uma medida alinhada ao viés do regionalismo aberto, oportunidade em que é saudado o acordo com a UE, o qual recém havia progredido.

No documento, o bloco mercosulino é mencionado dentro de seção que trata dos “desafios para o período 2020-2023” (BRASIL, 2019a, p. 12), em que é citada a “melhoria do ambiente de negócios e promoção da concorrência e inovação”. Para tal desafio, declara-se que algumas medidas já teriam sido implementadas, como a conclusão da negociação do acordo entre o Mercosul e a UE.

Lembramos que na análise da mensagem presidencial de Dilma a integração regional latino-americana constou como relevante no transporte e o Mercosul apareceu na política de agricultura familiar e na política externa. Procedemos à análise de como esses temas foram tratados na mensagem de Bolsonaro.

No tema “Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais” (BRASIL, 2019a, p. 45), nenhuma menção à integração regional é conferida. Em “Agropecuária e Meio Ambiente” (BRASIL, 2019a, p. 37), idem, com o detalhe de que não é citada prioridade à exportação, algo tão propagado nos estudos da burguesia.

No tema “Política Externa e Comércio Exterior” também não aparece menção à integração regional, mas cabe sua análise por demonstrar o rumo que deveria ser conferido a essa política. Vinculado ao eixo econômico e a cargo do Ministério da Economia, teria sido construído o programa “Inserção Econômica Internacional” para “alcançar maior inserção do Brasil na economia internacional” (BRASIL, 2019a, p. 43). Conforme o documento:

“Esse objetivo é compreendido como adequado para ser enfrentado o problema da ‘Baixa inserção internacional da economia brasileira e necessidade de aperfeiçoamento da cooperação econômica internacional’. Nesse sentido, as estratégias de inserção do País na economia global perpassam as dimensões comercial e de cooperação com países e organismos internacionais, ambas alinhadas com a política econômica do País, em busca do crescimento econômico em bases sustentáveis. O programa, nesse contexto, estabelece-se como uma estratégia multi-frentes, que engloba ações de esforços negociadores e participação em foros internacionais, consecução de investigações de defesa comercial e consistente atuação

doméstica, como de facilitação comercial com todos os reguladores que impactam o comércio exterior brasileiro.” (BRASIL, 2019a, p. 42).

Similar aos objetivos traçados pelos estudos prospectivos da burguesia, o objetivo primordial é o incremento nas exportações. Nenhuma menção se faz aos países latino-americanos ou ao bloco mercosulino, nem mesmo como relevante plataforma para atingimento das metas. Ou seja, a integração regional com os países do Mercosul não é digna de qualquer menção.

A seguir, o documento trata do programa do Ministério das Relações Exteriores, referente à política externa, o qual:

está em sintonia com o objetivo do programa do Ministério da Economia sobre o comércio internacional, ao fortalecer tanto o diálogo político bilateral e multilateral, quanto promover a assistência à comunidade brasileira no exterior, à cultura e o idioma nacionais” (BRASIL, 2019a, p. 43).

Observa-se que, assim como no trecho anterior, afastando-se da retórica do plano de Dilma, não há nenhuma menção à integração regional com os países latino-americanos, o que era entendido como prioritário na lógica petista. Embora o Mercosul não seja citado, entende-se que poderia ganhar relevância quando se fala dos diálogos multilaterais, na lógica do regionalismo aberto. Mas isso seria algo a investigar nas mensagens anuais ao Congresso, quando destacam medidas relevantes tomadas pelo governo.

Levando em consideração que nenhuma menção foi conferida ao Mercosul no documento, uma forma alternativa de se ter uma noção da retórica oficial do governo Bolsonaro acerca do bloco mercosulino nos seus primeiros anos se deu através da leitura do portal do governo federal, na seção reservada ao bloco. No portal, afirma-se que ele estaria atravessando “um processo acelerado de fortalecimento econômico, comercial e institucional”, em que “os Estados Partes consolidaram um modelo de integração pragmático, voltado para resultados concretos no curto prazo” (BRASIL, [entre 2018 e 2020]).

Verifica-se que o bloco é tratado de forma semelhante às retóricas do PSDB e do PMDB, ou seja, ligado aos ideais do regionalismo aberto. Ainda que não se possa considerá-lo como central na PEB, passa o entendimento de que o processo por que estava passando o Mercosul à época convergiria aos interesses governamentais. Uma hipótese é que, com o desenrolar desse processo, poderia passar a receber maiores atenções, sendo até mesmo destacada sua importância para o desenvolvimento econômico de curto prazo. Desenvolvimento esse que vai

de encontro à política de construção (de longo prazo) de uma integração na cadeia produtiva com os países vizinhos, própria dos ideais petistas.

Com essas impressões acerca do único trecho em que o Mercosul foi citado em documentos oficiais pelo governo Bolsonaro, passou-se à análise das mensagens do presidente enviadas ao Congresso.

Na mensagem encaminhada ao Legislativo em 2019 (BRASIL, 2019b), o Mercosul é citado vinte vezes, dezenove no capítulo destinado às relações exteriores; a outra é no capítulo que trata da agenda de cem dias de governo. A seguir, os principais pontos do documento para os fins a que se destina a pesquisa.

No capítulo de apresentação do documento e no que remete à infraestrutura, nenhuma menção à política externa ou à integração é realizada. Já no capítulo “Plano Agrícola e Pecuário” as intenções referentes ao comércio internacional começam a aparecer. Além de ser ressaltada a relevância dos negócios dessa fração burguesa para o novo governo, é deixada clara também qual a perspectiva de internacionalização que se pretendia, ao encontro da postulada pela grande burguesia agrária:

Quanto ao ciclo que se inicia a partir de 2019, o Governo dará apoio à agropecuária brasileira como força motriz da economia nacional. O Brasil acelera o ritmo do seu crescimento e, junto, crescem também os desafios. Esse cenário vai requerer estratégias de Estado para vencer as barreiras, tarifárias e não tarifárias, que ainda prejudicam as exportações. Essa será uma das prioridades, uma vez que o crescimento do setor agropecuário brasileiro depende do acesso a novos mercados. (BRASIL, 2019b, p. 30)

Como visto, além da agropecuária ser alçada à prioridade governamental, é conferida especial atenção à conquista de mercados para a pasta, na linha do que a fração burguesa hegemônica consultada defende.

Passamos ao capítulo destinado à política internacional, denominado “Brasil: nação forte”, no qual quase todas as referências ao Mercosul no documento são realizadas. Na seção “assuntos estratégicos prioritários” ocorre a primeira menção à integração regional, mas em termos vagos:

A política externa brasileira contribuirá para alcançar objetivos nacionais prioritários, em particular o crescimento da economia, a geração de empregos, a segurança nas fronteiras e a promoção do bem-estar de todos. O Brasil desenvolverá uma política externa que garantirá a inserção do País no cenário internacional por meio do fortalecimento das relações bilaterais com parceiros em todo o mundo, da integração regional e da participação em organismos multilaterais. (BRASIL, 2019b, p. 108)

A única conclusão que se pode tirar é que, em termos retóricos, a integração regional consta no discurso. Entretanto, sem qualquer aprofundamento.

Na seção seguinte, “Diplomacia Bilateral e Multilateral”, as intenções continuam sem estar muito claras, dando a impressão de que o governo ainda vinha reconhecendo os problemas públicos com que se depararia e a lógica de atuação do aparelho de Estado. São listadas visitas bilaterais que Temer, o antigo mandatário, havia realizado, passando por países de todos os continentes, inclusive da América Latina, quando foram citadas as cúpulas do Mercosul. Nesses trechos, não há menção a qualquer preferência – se aos países latino-americanos ou aos do resto do mundo, desenvolvidos ou todos. Um destaque que cabe citar, embora ainda vago, foi de uma menção feita ao fortalecimento do Mercosul no Fórum Econômico Mundial: “[Bolsonaro] defendeu que o aperfeiçoamento do Mercosul resultará em uma América do Sul fortalecida” (BRASIL, 2019b, p. 109).

Outra menção ao Mercosul se dá na seção “Diplomacia Bilateral”, na qual são novamente saudadas reuniões com diversos países. O Mercosul aparece da mesma forma, quando é citada a participação de Bolsonaro no Foro Econômico Mundial, para participar da Reunião Ministerial Mercosul-UE.

Dessa vez, entretanto, o silêncio na seção parece refletir algo: nenhuma visita a países latino-americanos é mencionada, o único continente a ficar fora da listagem. Algo que sugere falta de relevância para as intenções governamentais a realização dessas visitas na região.

Na seção “Perspectivas”, embora ainda não deixe claro quais as pretensões governistas, começa-se a se deixar nas entrelinhas aquilo que se buscará em termos de integração regional. Conforme o documento:

A diplomacia multilateral será **realinhada**, a fim de melhor refletir os valores da sociedade brasileira, e focada na defesa de interesses do País. Também será dado destaque às negociações multilaterais, **especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC)**, cuja nova agenda o Brasil terá maior protagonismo.

A diplomacia bilateral será reorientada para **maximizar resultados para o País e seus cidadãos**. Buscar-se-á fortalecer relações com países que sejam **efetivamente estratégicos** para o Brasil, por valores comuns, pelo **potencial promissor em comércio e investimentos** e no compartilhamento de tecnologias que contribuam para solucionar **problemas concretos** enfrentados pelo País. (BRASIL, 2019b, p. 112, grifos nossos)

Seguindo a lógica do plano de governo de Bolsonaro, começa a ficar mais evidente o distanciamento frente aos países latino-americanos e à integração regional no modelo autonomista. São críticas indiretas à postura petista na pasta, de aproximação a tais países,

considerada “ideológica”. No seu lugar, a política seria “realinhada” a países com condições de “maximizar resultados” para o Brasil, que sejam “efetivamente estratégicos”, pelo “potencial promissor em comércio e investimentos e no compartilhamento de tecnologias” e que contribuam para solucionar “problemas concretos”. Percebe-se assim como vai sendo restringido enfoque da diplomacia, não só junto aos países latino-americanos, a aspectos econômicos.

A seção seguinte, “Integração Regional”, passa a deixar mais clara as pretensões do governo com a região latino-americana e com o bloco mercosulino, indo ao encontro dos ideais do regionalismo aberto:

Transformar a integração regional em **ferramenta para a inserção competitiva do Brasil na economia mundial** foi um dos principais objetivos da política externa de 2018. Para alcançá-lo, o Governo atuou pela **revitalização do Mercosul** e pelo aprofundamento dos laços **comerciais** com demais países latino-americanos, além de ter promovido avanços em **negociações com os polos dinâmicos da economia mundial**. (BRASIL, 2019b, p. 113, grifos nossos)

Determinados trechos da retórica permitem afirmar tal direcionamento: primeiramente, é trazido que o Mercosul seria tratado enquanto ferramenta para inserção na economia mundial; em seguida, o aprofundamento com os países latino-americanos se daria apenas nos aspectos comerciais; ao final, novamente reafirmado que o objetivo é da realização de negociações com os polos dinâmicos da economia mundial. Chama-se atenção ainda ao discurso referente à devida atuação junto ao bloco mercosulino: de “revitalização”, passando a ideia de acabar com o passado petista.

O trecho seguinte evidencia tal preferência, no destaque a determinadas atividades no âmbito do bloco:

No âmbito do Mercosul, houve avanços, como: i) a liberalização de contratações públicas e investimentos; ii) o encaminhamento satisfatório a quase 90% dos entraves ao comércio intrabloco; iii) o acordo entre o Mercosul e o *Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata* (Fonplata); e iv) o Acordo sobre Revalidação de Títulos de Grau de Educação Superior do Mercosul. Temas que ganharam novo impulso incluem serviços, indicações geográficas, facilitação de comércio e pequenas e médias empresas. (BRASIL, 2019b, p. 113)

Excetuando o acordo que trata da revalidação de diplomas, todas as medidas citadas possuem caráter comercial. A seguir, é ressaltado um acordo que se dá nos termos da abertura da região, conforme os postulados do regionalismo aberto:

Na perspectiva regional, deu-se particular ênfase à aproximação entre o Mercosul e a **Aliança do Pacífico**. Em julho de 2018, na primeira reunião entre os dois blocos,

ocorrida no México, adotou-se plano de ação em temas como facilitação do comércio e cooperação aduaneira. (BRASIL, 2019b, p. 113)

A Aliança do Pacífico, constituída por Chile, Colômbia, México e Peru, tem como objetivo, além de aprofundar a integração econômica entre os parceiros, definir ações conjuntas para vinculação comercial com a Ásia. Ou seja, uma clara proposta ligada ao regionalismo aberto. Deixando mais evidente a nova política para a região, na seção “Dimensão Política da integração”, é mencionado o seguinte:

Em abril de 2018, o Brasil participou, em Lima, Peru, da VIII Cúpula das Américas. A cimeira resultou na adoção do “Compromisso de Lima” para a prevenção e o combate à corrupção, cujos principais elementos correspondem às posições e aos interesses defendidos pelo Brasil. Também em abril, o Brasil **suspendeu sua participação na União de Nações Sul-Americanas (Unasul)**, junto com Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, em função da crise político-institucional por que passa a organização. (BRASIL, 2019b, p. 113, grifo nosso)

Os compromissos destacados limitam-se ao combate à corrupção, bandeira que se volta contra os partidos de esquerda na região, e à saída do país da Unasul (como analisado em seção própria, vinculada à perspectiva autonomista de integração), que no seu lugar posteriormente viria o Prosul (ligado à do regionalismo aberto).

A seguir, na seção “Relacionamentos bilaterais” (BRASIL, 2019b, p. 114), são conferidos destaques à cordialidade entre os países da região. O que recebeu mais destaque foi a Argentina, com quem foi

lançada a pedra inaugural do Reator Multipropósito Brasileiro, [...] assinado acordo para implementação de Modalidade de Controle Migratório Integrado por Reconhecimento Recíproco de Competências, e entrou em vigor emenda à convenção destinada a evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre a renda. Além disso, houve a assinatura de memorando de entendimento sobre regulamentos técnicos do setor automotivo e a emissão da Declaração de Montevideu sobre Cooperação Nuclear Empresarial Brasil-Argentina. (BRASIL, 2019b, p. 114)

Pela primeira vez no documento são destacadas medidas que se ligam mais fortemente à perspectiva autonomista. Além da Argentina, relações com diversos países da região foram alvo de exposição no documento.

Com a Bolívia, a retórica autonomista se manteve no discurso, embora nenhuma medida tenha sido citada de fato: “As relações com a Bolívia caracterizaram-se pelo diálogo construtivo em áreas como integração de infraestrutura, comércio, investimentos, cooperação técnica e gestão de recursos hídricos.” (BRASIL, 2019b, 114).

Já com o Chile os destaques ganham outra ênfase, os quais vão ao encontro das pretensões governistas, ligadas ao comércio:

Com o Chile, a relação ganhou nova densidade em 2018. O presidente chileno realizou visita ao Brasil, quando se assinaram acordos sobre compras governamentais e investimentos em instituições financeiras. Foram concluídas em tempo recorde as negociações de acordo de livre comércio, assinado em novembro, que regula questões não tarifárias. (BRASIL, 2019b, p. 134)

Com a Colômbia, o destaque ficou a um acordo realizado por meio do Mercosul no plano econômico e auxílio ao “processo de paz”:

O País recebeu, em março de 2018, a visita do então presidente colombiano. O Brasil vem contribuindo para o processo de paz, por meio de apoio político e cooperação técnica. No plano econômico, o Mercosul assinou, em junho, acordo de serviços com a Colômbia. (BRASIL, 2019b, p. 134)

Outros destaques ficam com Equador, mediante a “retomada das relações bilaterais empreendidas pelos governos brasileiro e equatoriano”, e com Guiana e México, para os quais houve destaque a medidas econômicas: para o primeiro, o “Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)”; já para o segundo a “negociação para a ampliação e o aprofundamento do acordo bilateral de preferências comerciais (ACE-53)”, assinatura do “acordo para cooperação em temas aduaneiros”, entrada em vigor do ACFI e “o acordo de reconhecimento mútuo da cachaça e da tequila.” (BRASIL, 2019b, p. 114).

As relações com o Paraguai também foram destacadas, envolvendo inclusive infraestrutura:

O bom entendimento em alto nível continua a caracterizar as relações entre Brasil e Paraguai. Foi assinado acordo para a construção de ponte internacional sobre o rio Apa, entre Porto Murtinho (MS) e San Lázaro (Concepción), e promulgado o acordo para a construção da ponte sobre o rio Paraguai, entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta (Alto Paraguai). Em dezembro de 2018, adotou-se a “Declaração Conjunta Brasil-Paraguai sobre Integração Física”.

Com o Suriname, conferiu-se destaque a “acordo de cooperação em gestão de recursos hídricos” e à assinatura de ACFI (BRASIL, 2019b, p. 115).

Finalmente, com o Uruguai, foi ressaltado que o comércio entre os países começou a contar com o “Certificado de Origem Digital (COD)” e que começaram a ser realizadas “reuniões dos Comitês de Fronteira” (BRASIL, 2019b, p. 115).

Essa seção destaca-se em termos de medidas autonomistas destacadas para a região latino-americana. Destoa-se um tanto do padrão do documento como um todo, no qual prevalecia críticas a tal postura. Ainda assim, reafirma-se que tais destaques se dão apenas nas atividades já realizadas, não havendo previsão de novos esforços autonomistas que seriam

realizados. Além disso, a ênfase no texto foi geralmente conferida a atuações ligadas à pauta comercial, sinalizando a preferência governista.

Na subseção “Integração física”, são destacadas negociações para dois projetos com o objetivo da criação de corredores logísticos: um plano-piloto que estava em desenvolvimento, além de negociações avançadas para uma integração ferroviária (BRASIL, 2019b, p. 116). Na subseção Direitos humanos e democracia, é ressaltada a questão da busca da democracia na Venezuela e na Nicarágua (BRASIL, 2019b, pp. 115-116).

Analisa-se que embora a relação com esses países não receba centralidade nos discursos propositivos ao futuro do governo, as atividades realizadas junto a eles até então não deixam de ser destacadas no documento, mesmo aquelas com viés mais autonomista, que envolvem até mesmo questões de infraestrutura.

Passa-se agora à subseção “Perspectivas”, que apresenta o que o governo Bolsonaro passaria a realizar para a política externa. Entende-se que são nessas subseções, de propostas para o futuro, que se pode inferir mais acertadamente qual o real enfoque que deveria ser conferido à gestão.

É mencionado inicialmente algo que toca o Mercosul: no segundo semestre de 2019, o Brasil assumiria a presidência pro-tempore do Mercosul. Afirma-se que “o País irá realizar uma revisão do bloco para garantir que atenda aos objetivos **econômicos** de seus integrantes” (BRASIL, 2019b, p. 116, grifo nosso).

Embora seja uma afirmação vaga, que não traga propostas concretas, destaca-se a restrição ao aspecto econômico para aquilo que deverá ser trabalhado entre os países, o que segue a retórica do plano de governo.

Em seguida, já com outra ênfase, é abordada uma novidade, a relação com os EUA: “o Governo redobrará esforços para construir uma nova parceria, mais intensa e elevada, com os EUA, que maximize as oportunidades de desenvolvimento do Brasil.” (BRASIL, 2019b, p. 116).

Em outro trecho, a questão da integração regional no modelo autonomista é tratada, mas aparece novamente de forma vaga. O que se realça é a questão da política dos países com governo à esquerda no continente e temas relacionados à segurança:

o Governo irá lutar para assegurar o **fortalecimento da democracia e das liberdades individuais** na região, com particular atenção às situações na Venezuela, na Nicarágua e em Cuba. Será dada prioridade ao **combate a crimes transnacionais** e à **segurança das fronteiras**. Haverá, ainda, o aprofundamento da integração física e comercial com os países vizinhos e demais parceiros na região. (BRASIL, 2019b, p. 116)

Embora a integração física seja mencionada, ela aparece em segundo plano, junto à seara comercial, embora essa tenha sido destacada em trecho anterior. Outros temas da integração não são tratados, corroborando a análise do caráter restrito que deveria passar a ter a relação com os países da região a partir de então.

Passa-se agora à análise da seção “Comércio Exterior e Diplomacia Econômica”. Na sua apresentação, mais uma vez comentários genéricos sobre o Mercosul, mas novamente deixando pistas que a orientação seria estritamente comercial:

Alinhada às prioridades de desenvolvimento nacional, a política externa envidou esforços para promover maior abertura e integração da economia brasileira. A importância desse objetivo foi realçada pelo contexto internacional de tendências protecionistas e medidas unilaterais que ameaçam o livre comércio. A participação em mecanismos multilaterais da área econômica e a negociação de acordos econômico-comerciais do Brasil e do Mercosul foram orientadas para a **produção de resultados que promovam o aumento da produtividade e da competitividade da economia nacional**. (BRASIL, 2019b, p. 117, grifo nosso)

No parágrafo seguinte, há uma menção ao setor do agro, que vai ao encontro dos interesses burgueses ora analisados: “A diplomacia econômica atuou para que a agenda de negociações seja equilibrada e inclua temas do interesse do Brasil, como a eliminação de distorções no comércio de produtos agropecuários.” (BRASIL, 2019b, p. 117).

Na subseção “Negociações externas”, a agenda de negociações levada a cabo por meio do Mercosul ganhou especial destaque, evidenciando a relevância do bloco para a pauta do regionalismo aberto. Todos os destaques se dão com regiões distantes da América Latina:

A agenda de negociações externas do Mercosul foi ampliada e dinamizada. As negociações com a **União Europeia (UE)** encontram-se em momento decisivo. No âmbito das negociações com a **Área Europeia de Livre-Comércio (EFTA)**, foi formalizado o intercâmbio de ofertas de acesso a mercados em bens, serviços e compras governamentais. Também foram lançadas três novas frentes negociadoras do Mercosul, com **Canadá, Coreia do Sul e Singapura**. O Mercosul também está prospectando oportunidades de novos acordos comerciais e, para isso, realizou reuniões com **Nova Zelândia, União Euroasiática, China e Japão** para tratar da possibilidade de negociar acordos comerciais. (BRASIL, 2019b, p. 118)

Na subseção “Promoção comercial e atração de investimentos”, o setor agropecuário é novamente lembrado:

O Governo brasileiro manteve postura ativa para abrir mercados estrangeiros às exportações de produtos agrícolas e assegurar a habilitação de estabelecimentos produtores no Brasil. Um dos resultados mais expressivos foi a reabertura do mercado russo às carnes bovina e suína brasileiras. (BRASIL, 2019b, p. 119)

Embora o Mercosul tenha recebido grande destaque no capítulo destinado à política exterior, nessa seção do “comércio exterior e diplomacia econômica” ele não foi muitas vezes citado. Algo que se reflete na subseção “Perspectivas”, na qual o bloco mercosulino não aparece como relevante para as medidas a serem adotadas. O agronegócio, entretanto, ganha atenção especial, inclusive com a possibilidade de criação de departamento temático no Itamaraty, corroborando a grande importância que parecia estar adquirindo com o novo governo:

O Brasil vai recuperar a centralidade do comércio exterior e da diplomacia econômica em sua agenda internacional. O Governo irá reavaliar alguns dos instrumentos disponíveis com vistas a maximizar a eficácia do crescimento brasileiro e a ampliar a participação brasileira no comércio e nos principais mecanismos e foros de interesse para o País. Serão priorizadas as negociações de novos acordos comerciais, como parte do esforço de garantir oportunidades de acesso a mercado para bens e serviços do País, e a continuação do processo de aproximação com a OCDE, com vistas à acessão plena. Também haverá crescente integração da diplomacia econômica com os ecossistemas de inovação científica e tecnológica de países parceiros.

Para percorrer essa trilha, o Governo irá se valer dos instrumentos de diplomacia econômica e de promoção comercial do Ministério das Relações Exteriores, incluindo a Apex-Brasil e demais Ministérios e agências afins. Nesse sentido, o Itamaraty tem reforçado sua estrutura econômica e integrado de maneira mais efetiva as unidades responsáveis por negociações e promoção comercial. Departamentos temáticos e mais especializados poderão ser criados, como o do **agronegócio**, que elevarão o perfil com que o Brasil trata desses temas. (BRASIL, 2019b, p. 120, grifo nosso).

Na seção “Segurança, Defesa e Inteligência”, o Mercosul volta a ser citado. Na apresentação, faz-se menção à assinatura de “acordo de divisão de bens apreendidos do crime organizado transnacional e emenda ao Protocolo de San Luis sobre assistência jurídica mútua em matéria penal” (BRASIL, 2019b, p. 124), que se deu no âmbito do bloco mercosulino; já na subseção “Perspectivas”, é mencionado que “Será reforçada a cooperação em temas de segurança com os países vizinhos, em especial os membros do Mercosul.”

Da análise do trecho, portanto, a impressão que passa é que o Mercosul terá relevância nessa política pública, ganhando centralidade.

Por fim, a última menção ao bloco mercosulino se dá no capítulo “Gestão Pública”, na seção “Agenda de cem dias de governo”. No tema “Relações Exteriores”, há o seguinte destaque:

**Redução da tarifa do Mercosul e retirada do Brasil do padrão de passaporte do Mercosul.** Será retomado o brasão da República como identidade visual nesse documento. (BRASIL, 2019b, p. 163)

O documento destaca, portanto, duas medidas, essas realizadas pelo governo Bolsonaro, que vão de encontro à pauta autonomista: flexibilização da TEC e retirada do país de padrão de passaporte. Essa última, inclusive, ligada a uma possível desintegração do bloco. Fica retratando, assim, como o governo vinha lidando com a questão, longe da perspectiva autonomista.

Antes de passar à análise das mensagens posteriores, que tendem a demonstrar mais fielmente a postura do governo Bolsonaro perante o Mercosul, cabe fazer uma retomada dos principais achados dessa carta. Parte-se à inferência.

Primeiramente, chama a atenção que há considerável número de menções ao Mercosul em variados temas, passando por comércio, infraestrutura, política, segurança e outros. Além disso, são destacadas atividades realizadas no passado recente, da época de Temer, que se ligam à perspectiva autonomista, algo que se distancia da retórica bolsonarista, mais radical, presente no plano de governo e na mensagem que encaminhou o PPA. Assim, a impressão que passa é que ainda se está muito no início do governo Bolsonaro, estando sua Administração Pública em processo de adaptação. São alguns pontos que corroboram isso.

Primeiro, os textos de apresentação das seções que se ocupam da integração regional ou do Mercosul são de certa forma vagos, não havendo posicionamento de maneira enfática ou propostas acerca de qual modelo de regionalismo viria a ser adotado. Em segundo lugar, os grandes destaques ligados à perspectiva autonomista se dão com relação a atividades passadas, de outro governo. Terceiro, as atividades que são destacadas como do governo Bolsonaro ou que aparecem nas perspectivas não seguem a mesma linha das anteriormente mencionadas, são mais ligadas ao regionalismo aberto ou mesmo à desintegração do Mercosul. No máximo, quando mencionadas possíveis melhorias à estrutura do bloco para as relações com os países que o integram, são temas que promovem estritamente aspectos econômicos, sendo desconsiderados outros que eram entendidos como relevantes nas gestões petistas.

Algo contraditório é a forma como é abordado o relacionamento com países latino-americanos. Primeiramente, é tratado de maneira profunda, na seção “Relacionamentos bilaterais”, com destaques a medidas ligadas à perspectiva autonomista. Já a seção “Diplomacia Bilateral” apresenta diversas visitas realizadas pelo país a vários continentes, menos na América do Sul.

Na nova política que se infere ser a pretendida para o Mercosul, mais voltada ao regionalismo aberto, algumas palavras se destacam na retórica governista, ligadas ou diretamente ao bloco ou à diplomacia de forma geral. Passamos a elas:

Referindo-se à diplomacia, têm-se as seguintes: “diplomacia será realinhada, a fim de melhor refletir os valores da sociedade brasileira”; “focada na defesa de interesses do País”; “maximizar resultados para o País e seus cidadãos”; “fortalecer relações com países que sejam efetivamente estratégicos” e que tenham “potencial promissor em comércio e investimentos e no compartilhamento de tecnologias”; “que contribuam para solucionar problemas concretos”

Ligadas à integração regional latino-americana, citam: “transformar em ferramenta para a inserção competitiva do Brasil na economia mundial”; “assegurar o fortalecimento da democracia e das liberdades individuais na região”; “prioridade ao combate a crimes transnacionais e à segurança das fronteiras [...] Haverá, ainda, o aprofundamento da integração física e comercial”.

Já aquelas que se referem especificamente ao Mercosul são: “aperfeiçoamento do Mercosul”; “América do Sul fortalecida”; “revitalização do Mercosul”; “aprofundamento dos laços comerciais com demais países latino-americanos”; “avanços em negociações com os polos dinâmicos da economia mundial”; “revisão do bloco para garantir que atenda aos objetivos econômicos de seus integrantes”; “produção de resultados que promovam o aumento da produtividade e da competitividade da economia nacional”; e “A agenda de negociações externas do Mercosul foi ampliada e dinamizada”.

Constata-se que, embora na retórica algumas palavras soem semelhantes aos discursos petistas, ao conjugar todos esses termos, a real intenção com o a integração latino-americana e com o Mercosul em Bolsonaro parece a seguinte: diplomacia restrita a aspectos econômicos, que possibilitem maiores acordos internacionais.

Além disso, a questão política, de atuação para “auxiliar” países em que havia governos de esquerda, também é por vezes destacada, o que vai na mesma toada do plano de governo bolsonarista.

Corroborando a tese de que o governo vai direcionando seu enfoque à pauta do regionalismo aberto, no final do documento são realçadas as atividades dos cem primeiros dias

de gestão Bolsonaro, em que são destacadas duas medidas: uma vinculada ao regionalismo aberto, outra que, no limite, seria de desintegração do Mercosul.

Cabe destacar, por fim, a relevância com que o agronegócio aparece na agenda bolsonarista. Além de ser ressaltado como prioridade governamental, ganhou espaço no Itamaraty, o qual estaria desenhando um departamento temático para auxiliar o setor nas exportações. Outra análise que coube realizar é como a pauta da exportação aparece nos trechos do documento destinados ao setor, que se dá no mesmo sentido dos estudos da burguesia, sendo destacada a necessidade de ampliação de mercado, com nenhum enfoque a países do Mercosul ou da região.

A seguir, alguns trechos que ilustram a relevância do setor no governo e como a diretriz para o comércio internacional é tratada quando o agro é mencionado: “o Governo dará apoio à agropecuária brasileira como força motriz da economia nacional”; “Essa será uma das prioridades, uma vez que o crescimento do setor agropecuário brasileiro depende do acesso a novos mercados”; “O Governo brasileiro manteve postura ativa para abrir mercados estrangeiros às exportações de produtos agrícolas e assegurar a habilitação de estabelecimentos produtores no Brasil” “[no Itamaraty] Departamentos temáticos e mais especializados poderão ser criados, como o do agronegócio”.

Na mensagem encaminhada ao Legislativo em 2020 (BRASIL, 2020), o Mercosul é citado oito vezes, aparecendo em três trechos. A seguir, os principais pontos do documento para os fins a que se destina a pesquisa.

Logo na apresentação, é mencionado o interesse em expandir acordos comerciais, não sendo demonstrada preferência a países da região, portanto não sendo destacada a integração regional:

Daremos ainda mais ênfase aos esforços para aumentar os nossos fluxos globais de comércio e investimentos, promovendo a renovação das relações e em busca de parcerias estratégicas com todos os países que tenham interesse em trabalhar pela paz, liberdade e prosperidade. (BRASIL, 2020, p. 09)

Ainda na apresentação, sinalizando a relevância do setor agropecuário, a mensagem dedica a ele um parágrafo inteiro, chamando atenção aos acordos internacionais fechados e aqueles que estariam por vir, também sem fazer menção ao bloco mercosulino:

Pela primeira vez em duas décadas, pequenos, médios e grandes produtores rurais voltaram a trabalhar juntos. Unificamos no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento todas as políticas voltadas para as demandas do agro e do setor rural.

Tivemos produções recordes, **fechamos diversos acordos e abrimos novos mercados para os produtos brasileiros**. Para 2020, propomos fomentar e incentivar o potencial econômico do meio ambiente, além de promover oportunidades de negócios sustentáveis. (BRASIL, 2020, p. 09, grifo nosso).

A primeira menção ao Mercosul consta da seção “avanços na economia”, quando são destacados alguns “ajustes e medidas tomadas em prol de melhorias estruturais e conjunturais na economia brasileira e conseqüente crescimento sustentado, cujos efeitos continuarão ou serão sentidos no decorrer do ano de 2020” (BRASIL, 2020, p. 54). O bloco mercosulino aparece citado no seguinte ponto:

Internalização de **diversos acordos comerciais**, que possuem objetivos de facilitar o comércio e o investimento, conceder preferências tarifárias, possibilitar a troca de informações em matéria tributária, simplificar regimes aduaneiros, entre outros benefícios. Em 2019, o **comércio bilateral** de automóveis entre Brasil e **México** passou a ocorrer livremente, sem cobrança de tarifas ou limitação quantitativa. Por sua vez, **Brasil e Argentina celebraram acordo que prevê o futuro livre comércio de veículos e autopeças entre os países, sem condicionalidades**. Também, em 2019, foi firmado o maior acordo entre regiões da história, o Acordo de Associação Birregional **Mercosul-União Europeia**, os quais, juntos, representam cerca de 25% do PIB mundial e um mercado de 780 milhões de pessoas. Adicionalmente, o **Mercosul**, com protagonismo brasileiro, também concluiu negociações com a **Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)**, bloco composto por Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein; (BRASIL, 2020, pp. 55-56).

A pauta dos acordos comerciais, tão propagada pela burguesia, é aqui tratada. Como destaques, citam quatro ações, das quais três envolvem o Mercosul. Uma dessas é inclusive benéfica aos interesses da integração autonomista, aquele com a Argentina. Já os demais (com UE e EFTA), ligam-se aos ideais do regionalismo aberto, a preferência governista.

Assim, observa-se a centralidade do bloco para as intenções do governo. Além disso, evidencia como continua a ocorrer medidas em prol da integração autonomista, ainda que de forma módica e vinculada a interesses burgueses.

A seguir, o documento lista iniciativas que vinham sendo analisadas e delineadas para 2020, das quais destacamos uma em que aparece o Mercosul, a qual corrobora a análise de centralidade do bloco para as pretensões governistas na política externa, na orientação rumo ao regionalismo aberto:

Promover a negociação, via Mercosul, de acordos comerciais de última geração com Canadá, Coreia do Sul e Cingapura, além de novas negociações com parceiros comerciais relevantes, a serem implementadas; (BRASIL, 2020, p. 59)

Dessa vez, portanto, todas as medidas destacadas são conforme a lógica do regionalismo aberto.

Atentando às políticas que interessam ao setor rural, há um capítulo denominado “Unificação de Políticas Agropecuárias” (BRASIL, 2020, p. 61). Nele, é conferido destaque à unificação de todas políticas agropecuárias no Mapa, possibilitando “a reunião de pequenos, médios e grandes produtores rurais, que passaram a trabalhar juntos, sem distinção”. Segundo o documento, “partiu-se do princípio real de que todos são igualmente importantes para manter a segurança alimentar do Brasil e de **seus mais de 160 parceiros comerciais**” (grifo nosso), já chamando atenção à relevância da exportação para o setor.

Despontam na seção dois pontos ligados ao comércio exterior: um relacionado à abertura de mercado; outro que se refere à maior eficiência para expedição de certificados de exportação. O primeiro é assim descrito:

Em 2019, registrou-se uma lista de 26 aberturas de mercado em Acordos Sanitários e Fitossanitários (SPS, em inglês), válidas para produtos diversos, exportados para 16 países. Com isso, cumpre-se mais uma vez o Plano de Governo, que previa a consolidação e a abertura de novos mercados, bem como a diversificação da pauta de exportação. Esses resultados vão continuar sendo alcançados em 2020. (BRASIL, 2020, p. 62)

Aqui o documento deixa claro que essa busca por abertura de mercados segue exatamente a proposta no plano de governo, oportunidade em que novamente nenhuma menção à região latino-americana é conferida.

O último capítulo analisado, que menciona o Mercosul, é o de Política Externa. Deixa-se clara novamente a nova orientação de incremento à competitividade da economia por meio da abertura de mercados, mas dessa vez, ao expor destaques do ano, o Mercosul é novamente citado, graças à lógica do regionalismo aberto. Além disso, são apresentadas medidas que seriam adotadas para os rumos do bloco mercosulino, que deixam mais uma vez clara a intenção governista. Assim é a mensagem:

A nova atuação internacional do Brasil busca fortalecer a integração do País às cadeias transnacionais de valor, de modo a incrementar a produtividade e a competitividade da economia. Nesse primeiro ano de governo, foram finalizadas, no âmbito do **Mercosul**, negociações comerciais com grandes parceiros como a **União Europeia** e a **Associação Europeia para o Livre Comércio (EFTA)**, que abrirá mercados importantes para o agronegócio brasileiro,  **aumentará exportações**, reforçará a credibilidade externa na segurança jurídica do Brasil, atrairá investimentos e ampliará a oferta de bens e serviços, a preços melhores, para o consumidor brasileiro. Iniciou-se, em paralelo, um processo de **enxugamento da estrutura administrativa do Mercosul**. (BRASIL, 2020, p. 131, grifos nossos).

Como já analisado, o Mercosul é aqui enxergado como plataforma para as pretensões do regionalismo aberto. Seu destaque se dá aos dois acordos comerciais ligados a essa ótica que

já haviam sido mencionados anteriormente, no capítulo “Avanços na Economia”. O detalhe é que nada se fala sobre o acordo com a Argentina, voltado à pauta autonomista, também destacado em seção anterior.

Uma novidade da passagem é a que destaca o “processo de enxugamento” que vinha sendo realizado na estrutura administrativa do bloco. Em uma leitura desatenta, poderia ser interpretado que o bloco não teria tanta importância para o governo, que estaria perdendo sua centralidade quando em comparação aos governos petistas. Entretanto, essa passagem vem logo após os destaques conferidos a acordos que se deram justamente mediante o bloco. Logo, a interpretação cabível – apoiada por todas as análises já feitas, que ressaltam as medidas do bloco na lógica do regionalismo aberto ao governo e que advogam uma maior atuação de ministérios nas suas reuniões – é a de que o enxugamento se daria somente para o tratamento das pautas autonomistas; para acordos com outros países, ao contrário, a impressão que passa é que seria aperfeiçoada a estrutura.

Em seguida, é saudada a “revitalização das relações com parceiros fundamentais do Brasil”, EUA e Israel, com os quais “foram firmados acordos que trarão ganhos expressivos ao País no âmbito econômico-comercial e nas áreas de ciência, tecnologia e inovação” (BRASIL, 2020, p. 131). A relação com os países latino-americanos vem a seguir: é conferido destaque ao novo bloco regional criado na região, “o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), de estrutura simplificada e centrada na interlocução fluida entre líderes sul-americanos”, bem como conferida ênfase ao “trabalho ativo pela redemocratização da Venezuela” e ao posicionamento “pela institucionalidade e pela democracia ante outras crises regionais, como no caso da Bolívia” (BRASIL, 2020, p. 131).

O Prosul, como analisado em capítulo próprio, segue a linha do regionalismo aberto; já a atenção à Venezuela e Bolívia, que não participam do foro, contém uma clara intenção de interferência em assuntos econômicos-políticos, longe da preocupação em uma integração para o desenvolvimento conjunto. Portanto, é desse modo que é tratada a integração regional latino-americana no documento, muito distinta daquela que trazia os documentos do PT, preocupados com a perspectiva autonomista.

Após, o documento passa a mencionar alguns países com que se teve agendas mais densas, nenhum na região latino-americana: Japão, China e países árabes. Índia e Rússia também foram alvos de destaque da pasta de relações exteriores (BRASIL, 2020, pp. 131-132).

Em seguida, vem a pauta que seria perseguida em 2020, a qual ilustra a retórica governista, inclusive para o Mercosul. Primeiro, o reforço ao enfoque na inserção internacional:

Em 2020, terá sequência a inserção econômica internacional do Brasil, com ênfase na assinatura dos acordos concluídos com a União Europeia e com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) [ambos que se dão mediante o Mercosul], bem como para iniciar seu processo de ratificação. As negociações com Canadá, Coreia do Sul, Singapura e Líbano terão avanços e novas frentes de negociação e ampliação dos acordos já em vigor com Israel e Índia. (BRASIL, 2020, p. 132)

Chama-se a atenção novamente à centralidade do bloco. Os dois acordos ao quais se dá ênfase (com UE e EFTA) são justamente os que se dão mediante o Mercosul.

A seguir, é trazida a política que seria levada a cabo com o Mercosul, deixando mais clara a proposta do “enxugamento” de sua estrutura administrativa:

Quanto à reforma do Mercosul, tenciona-se prosseguir, sob as presidências paraguaia e uruguaia do Mercosul (no primeiro e segundo semestres de 2020), com o processo de revisão geral da Tarifa Externa Comum (TEC). Quaisquer tentativas de mudar o foco do Mercosul dos pilares fundamentais do Tratado de Assunção — inserção competitiva na economia mundial, livre comércio e defesa da democracia — será rejeitada pelo Brasil. (BRASIL, 2020, p. 132)

Como visto em capítulo específico, a “flexibilização da TEC” acaba atendendo aos ditames do regionalismo aberto. Para isso, seriam envidados esforços da gestão. Entretanto, destaca o documento (com outras palavras) que nenhuma tentativa que viesse a se aproximar da integração autonomista seria trabalhada. Isso corrobora o entendimento exposto anteriormente de que aquilo que se pretende enxugar, na verdade, é essa última vertente, a qual foi desenvolvida durante os governos petistas no Brasil.

Após, ainda se referindo às prioridades para o ano que viria, são mencionadas futuras parcerias com EUA, Israel, parceiros árabes. A relação com os países latino-americanos, longe de serem consideradas estratégicas para o desenvolvimento, deveriam se dar da seguinte maneira:

Em 2020, o Brasil persistirá na promoção da democracia e da liberdade em seu entorno geográfico. Busca-se a construção de uma América do Sul livre, democrática, pacífica e próspera. O trabalho pela implementação de medidas não militares do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em relação à Venezuela, bem como pela constituição do primeiro Plano de Trabalho do Prosul, terá continuidade. A contribuição solicitada a qualquer país-irmão envolto em crises será dada. (BRASIL, 2020, p. 133)

Chama-se atenção, portanto, a como é distinta a atenção dos governos ao entorno do país: de foco prioritário para o desenvolvimento, em que deveriam ser conjugados esforços às mais distintas áreas de políticas públicas, no governo petista, quando ganhava especial a atenção

o Mercosul nos moldes da integração autonomista; para um olhar em que se tem como objetivo “a busca da democracia” na região, ganhando prevalência atuações junto à Venezuela e Bolívia. Para tanto, o Mercosul não ganha relevância, não aparecendo nos discursos, ao contrário do Prosul.

Nessa lógica, o que aparece como destaque no Mercosul é, além do seu enxugamento (apenas para questões ligadas à integração no modelo autonomista), a revisão da TEC. Sua importância para acordos multilaterais acaba sendo percebida quando se analisam as entregas de destaque do governo, em que grande parte das negociações se dão mediante o bloco. Nesses destaques acabam aparecendo também alguns acordos com países da região que tendem a desenvolver a integração nos moldes autonomistas, embora sempre segundo a perspectiva comercial.

Último ponto que vale destaque por citar a agricultura é quando trata da atuação da política externa junto a organismos multilaterais de envergadura mundial, na qual o Brasil envidaria esforços para selar acordos comerciais, dessa vez sem citar o Mercosul:

Brasil está engajado na preparação da participação nacional na XII Reunião Ministerial da OMC [...] em que buscará avanços concretos, especialmente em acesso a mercados em agricultura. (BRASIL, 2020, p. 133)

Passa-se agora à mensagem presidencial encaminhada ao Legislativo em 2021, no qual se analisa o ano de 2020, marcado pelo início da pandemia da Covid-19. A peça conta com nove menções ao Mercosul, distribuídas entre os capítulos destinados a analisar o Setor Agropecuário (o que não se observou na publicação anterior) e a Política Externa.

Antes de aprofundar tais capítulos, cabe investigação do de apresentação, de modo a identificar de que modo a política externa é nele destacada. Assim consta do documento:

No âmbito internacional, demos prosseguimento a uma política externa voltada ao resgate de valores e princípios defendidos pelo povo brasileiro, com a reaproximação com as grandes democracias mundiais, com vistas a uma **maior abertura comercial e integração de nossa economia às cadeias transnacionais de agregação de valor**. (BRASIL, 2021, p. 09, grifo nosso)

Como se observa, mais uma vez é conferida ênfase à relação com demais países do mundo, sem qualquer destaque à integração regional latino-americana.

No capítulo destinado ao Setor Agropecuário, foi destacado o índice de exportações atingido, sinalizando ser esse um dos principais indicadores para a pasta, ao encontro dos interesses da burguesia do setor:

Em 2020, as exportações brasileiras do agronegócio alcançaram a cifra de US\$ 100,81 bilhões, o que representou crescimento de 4,1% em relação a 2019, quase metade das exportações totais brasileiras no período (48%), maior participação já observada na série histórica. (BRASIL, 2021, p. 84)

Em seguida, os feitos da abertura de mercado para a agricultura foram saudados. Para contextualizar os dados, foi escrita a seguinte passagem:

O Governo Federal trabalha, também, para garantir a diversificação de mercados para os produtos brasileiros, destacando-se a necessidade de se **criar políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos**. A intensa agenda de trabalho resultou na abertura, em 2019 e 2020, de **mais de 100 novos mercados**, indo além de nossa pauta tradicional de exportações — soja, milho, café, suco de laranja, carnes —, que também se manteve aquecida. E buscaram-se novos destinos. (BRASIL, 2021, P. 84)

Mais uma vez nota-se bastante alinhamento às pautas burguesas. Além disso, nenhuma menção à integração regional é realizada. A seguir, serão descritos os ganhos para a pasta, por produto exportado e parceiro econômico.

Primeiro, são destacadas algumas novidades:

Entre as novidades, o Brasil passou a exportar castanha de baru para a Coreia do Sul, castanha do Brasil para a Arábia Saudita, gergelim para a Índia, maçã para o Egito, manga para a África do Sul, mudas de eucalipto para a **Colômbia**, mudas de coco para a Guiana, ovos para Singapura, abacate para a **Argentina**, mudas de tomate e pimentão para o **Paraguai**. Na área vegetal, destaca-se ainda a abertura de mercado de melão para a China, cujo primeiro embarque ocorreu em setembro. (BRASIL, 2021, p. 88, grifos nossos)

Das dez novidades, três foram para países da América Latina, sendo que dois deles compõem o Mercosul. Algo que sinaliza que por mais que o enfoque não seja exatamente na região, as pautas de integração do comércio continuam apresentando seus destaques.

Na sequência, o documento destaca as conquistas em exportação para produtos da área animal, oportunidade em que o Mercosul é citado pela primeira vez na publicação:

Na área animal, tem-se a abertura de **diversos produtos para a Argentina** (carne de rã, produtos lácteos para alimentação animal, produtos de aves termoprocessados), Mianmar (carne e produtos cárneos de suínos, leite e produtos lácteos) além da abertura de pescado para **Colômbia** e Marrocos. O Governo emitiu ainda 349 Certificados de Acreditação de Origem Legal para exportação de produtos pesqueiros para países do **Mercosul**. (BRASIL, 2021, p. 88, grifos nossos)

Dos quatro países em que houve novidade no comércio na área animal, dois eram da América do Sul, sendo um (que recebeu o maior destaque) a Argentina. Além disso, o outro realce foi a uma medida que se deu no âmbito do Mercosul, evidenciando sua relevância.

A seguir, reafirmando a relevância da atuação do Mapa em prol dos objetivos da abertura de mercados, é destaca a ampliação de atuação dos adidos agrícolas:

Com o mesmo objetivo de ampliar horizontes e diversificar exportações, o Governo Federal ampliou a rede de atuação no exterior. O número de adidos agrícolas passou de 25 para 28 nas representações diplomáticas brasileiras. A partir de 2021, haverá adidos em Camberra (Austrália), Genebra (Suíça), Ottawa (Canadá), Paris (França) e Berlim (Alemanha). (BRASIL, 2021, pp. 88-89)

O que chama atenção é que esses adidos foram alocados em locais esparsos do globo, mas nenhum na América Latina.

Passa-se agora à seção destinada à Política Externa e Comércio Exterior, onde ocorrem as restantes menções ao Mercosul. Na parte de apresentação da seção, assim é demonstrada a prioridade considerada para a política pública:

No âmbito do processo de abertura comercial e modernização da economia, os acordos de livre comércio com a União Europeia e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) devem ser assinados em 2021, assim que concluída a revisão formal e jurídica. Ambos os instrumentos permitirão ampliação de mercados para exportação de produtos brasileiros, elevação da competitividade da indústria nacional, atualização de marcos regulatórios, modernização do setor de compras públicas e maior atratividade para investimentos. (BRASIL, 2021, p. 126)

Mais uma vez, a relevância que se dá é aos acordos com outros continentes, com países desenvolvidos, que permitirão ampliação da exportação. Ambos os acordos, relembramos, se dão por meio do Mercosul. Em seguida, são listados os países nos quais deverão continuar as negociações comerciais, que seguem a mesma lógica de atuação (em outros continentes). Ainda assim, dessa vez o trecho destacará expressamente o Mercosul, enquanto importante ferramenta para selar determinados acordos:

Em 2021 e 2022, as negociações comerciais serão continuadas com Canadá, Coreia do Sul, Líbano e Singapura, com os quais se espera concluir acordos de livre comércio até o fim de 2022. O Brasil buscará concluir, ainda em 2021, a expansão do acordo comercial com Israel. No intuito de promover maior integração econômica e convergência política no continente, o Brasil, no âmbito do **Mercosul**, pretende lançar negociações de acordos de livre comércio com países da **América Central e Caribe**, economias que, agregadas, constituem amplo mercado **já integrado a grandes potências econômicas por acordos de livre comércio**. Adicionalmente, pretende-se lançar novas frentes de negociações comerciais com a Ásia, e acordos com Indonésia e Vietnã [...]. Ademais, estão em curso diálogos exploratórios com Reino Unido e Japão, para lançamento de negociações, e com Índia, para expansão do acordo vigente. (BRASIL, 2020, pp. 126-127, grifos nossos)

Chama-se atenção que nesse trecho o Mercosul se destaca por ser ferramenta relevante para integração nas Américas. Entretanto, tal região é entendida como relevante por contar com mercados já integrados a grandes potências econômicas. O foco, fica claro mais uma vez, é com o resto do mundo. Ainda assim, é de se chamar a atenção a como a atuação via bloco, agora, aparece em uma proposta para o futuro. Até então, só aparecia nos destaques daquilo que já tinha sido realizado.

Os trechos seguintes deixam evidentes aquilo que se pretende para o bloco mercosulino. Valendo-se dos trinta anos do Mercosul, que se deu em 2021, são a ele destinados dois parágrafos. Ressalta-se desde já a relevância da lembrança dessa data comemorativa no documento, evidenciando que seu manejo é estratégico para a gestão.

O ano de 2021 marcará os 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção. Nesse caso, o Brasil continuará a trabalhar para fortalecer as credenciais democráticas do Mercosul e ampliar seu papel como **instrumento de competitividade e abertura comercial**, assim como de promoção de benefícios tangíveis para os cidadãos dos países-membros, conforme manifestou o Presidente da República ao discursar na LVII Cúpula do bloco, em dezembro de 2020.

Marco importante para o bloco, em 2021, será a conclusão das negociações do **Protocolo de Comércio Eletrônico do Mercosul**, que impulsionará o comércio regional de bens e serviços por meio eletrônico com salvaguardas de proteção de dados pessoais e defesa do consumidor, de modo a proporcionar ambiente de confiança e segurança para a realização de transações eletrônicas. (BRASIL, 2021, p. 127, grifos nossos)

Destacam-se duas passagens: a primeira, quando o bloco é entendido enquanto relevante instrumento para a abertura comercial, o que está estritamente ligado aos ideais do regionalismo aberto. A outra se refere a algo atenta de certo modo à vertente autonomista, mas – mais uma vez – restrita a aspectos econômicos.

Seguindo a ordem documento, grandes destaques são conferidos às relações realizadas com demais países, com muitos exemplos das medidas atingidas, nessa ordem: EUA, Japão, China, Índia, Rússia, Europa (na qual o Mercosul é citado), África, Oriente Médio, países árabes do Golfo. Mais uma vez fica evidente que a relação com países da região é deixada em segundo plano, não recebendo nenhum destaque.

Como mencionado, o Mercosul é citado quando o texto lista as atividades que serão desenvolvidas junto à Europa, e é sobre as tratativas para o acordo:

Essas [cúpulas em que o Brasil se reuniria com representantes de países europeus] serão oportunidades de retomada do diálogo presencial pós-pandemia com altas autoridades europeias, justamente quando o Governo brasileiro atuará para acelerar a assinatura do **Acordo Mercosul-UE**. Encontra-se em andamento diálogo para coordenação do Brasil com Portugal e Eslovênia, países que ocuparão a Presidência da União Europeia em 2021, no intuito de promover a assinatura e ratificação do Acordo Birregional. (BRASIL, 2021, p. 129, grifo nosso)

Chama-se atenção que destaque especial é conferido ao agronegócio na seção de política externa, sinalizando que de fato foi alçado à prioridade na pasta. Conforme o documento:

A promoção do agronegócio brasileiro no exterior continuará a ser uma das vertentes cruciais da diplomacia econômica do Brasil: em 2021, está prevista participação brasileira em mais de 200 eventos comerciais internacionais (virtuais e presenciais) no segmento do agronegócio, em parceria com associações privadas

agroexportadoras. O Governo proporcionará participação robusta do agronegócio brasileiro na Expo Dubai, evento internacional que se estenderá de 2021 a 2022 e no qual o pavilhão do Brasil estará operante por 180 dias. (BRASIL, 2021, p. 133).

Relevante analisar como o agronegócio tem as medidas destacadas conforme os interesses da burguesia, ganhando centralidade no Itamaraty. Assim como os estudos prospectivos da fração apontam, o acesso a novos mercados se dá nos países desenvolvidos.

A menção seguinte ao Mercosul no documento, dentro ainda da seção reservada à Política Externa, se dá quando se passa a listar as ações de inserção competitiva da economia brasileira aos fluxos globais de comércio e investimento. Aqui, há nova citação à assinatura de Acordo Automotivo com o Paraguai, caracterizado agora como “fundamental para a consolidação do setor no Mercosul” (BRASIL, 2021, p. 135).

Aqui, portanto, a medida é expressamente interpretada como benéfica à integração regional conforme os ideais autonomistas, à medida que tende a desenvolver o encadeamento produtivo na região. Porém, ressalta-se, como se observou na retórica de Bolsonaro, mais uma vez apenas o setor comercial é assim desenvolvido.

Por fim, a última menção ao Mercosul se dá na listagem de “importantes desafios” que se delineiam para os próximos anos:

Um deles é modernizar a Tarifa Externa Comum (TEC), que trata do imposto de importação que os países do Mercosul aplicam para países terceiros e tem como objetivo a aproximação aos níveis praticados internacionalmente **para viabilizar a inserção do bloco nas cadeias globais de valor**. (BRASIL, 2021, pp. 135-136, grifo nosso).

O primeiro desafio destacado, portanto, ao mesmo tempo que esclarece a intenção da “modernização da TEC”, de aproximação aos postulados do regionalismo aberto, reafirma qual o grande interesse do governo com o bloco. Já o último desafio mencionado tem ligação com o objetivo da agropecuária, que é a abertura de mercados:

O Governo Federal seguirá com ações em busca por melhores práticas internacionais, incluindo a convergência à OCDE, a negociação de acordos comerciais, tarifários e não tarifários, e a **ampliação da presença brasileira na economia global, por meio da ampliação de acesso a mercados para as exportações brasileiras**. (BRASIL, 2021, p. 136, grifo nosso).

O que se destaca para fins do trabalho é que mais uma vez nenhum enfoque à região latino-americana é conferido.

Retomando os achados das mensagens presidenciais, constata-se que no início do governo havia menção a medidas que seguiam a lógica autonomista, mas como fatos pretéritos,

daquilo que ocorreu em governos passados. Elas não apareciam nos discursos propositivos, que se direcionavam, ainda que de forma não muito clara, à perspectiva do regionalismo aberto.

Após o primeiro ano de governo, as mensagens começam a deixar mais claro como é distinta a atenção dos diferentes governos ao entorno do país: de foco prioritário para o desenvolvimento, em que deveriam ser conjugados esforços às mais distintas áreas de políticas públicas, no governo petista, quando ganhava especial a atenção o Mercosul nos moldes da integração autonomista; para um olhar em que se tem como objetivo de relacionamento com os países da região prioritariamente questões econômicas ou o auxílio à “busca da democracia” em países com governos de esquerda. Nessa lógica, o Mercosul tem a relevância de ser uma ferramenta para a abertura de novos mercados no mundo.

O que aparece como destaque nesse redirecionamento do Mercosul é, além do seu enxugamento (apenas para questões ligadas à integração no modelo autonomista), a revisão da TEC. Sua importância para acordos multilaterais acaba sendo percebida quando se analisam as entregas de destaque do governo Bolsonaro, em que grande parte das negociações se dão mediante o bloco. Nesses realces acabam aparecendo também alguns acordos com países da região que tendem a desenvolver a integração nos moldes autonomistas, embora sempre segundo a perspectiva comercial.

Constata-se da análise do quadro que será colacionado a seguir, que segue a estrutura para análise sugerida por Bardin, que a agenda governamental bolsonarista com referência ao Mercosul foi tomada pela busca de oportunidades comerciais, seja intra ou extrabloco. Nessa lógica, até menções ao bloco mercosulino enquanto entrave foram identificadas, de modo a expor as barreiras ao livre comércio que o governo pretendia eliminar e mesmo estruturas que buscava “enxugar”, provavelmente ligadas à vertente autonomista.

As poucas referências a medidas autonomistas que não foram ligadas à pauta comercial eram relacionadas à segurança e à ‘democracia’, essa segundo a ótica da política bolsonarista. Nenhuma menção à política social é realizada, nem à integração física, por meio de obras de infraestrutura, pautas que apareciam até mesmo em Temer. A única medida que visava o encadeamento produtivo era uma já citada nas mensagens do presidente interino. Nota-se assim como aos poucos o foco do Mercosul foi se restringindo à pauta econômica, desde Dilma.

Em Bolsonaro, embora o bloco mercosulino não seja tratado com tanta relevância a nível de retórica nas mensagens presidenciais como era em Dilma e mesmo em Temer, ele se

mostra imprescindível não só para a abertura de mercados externos, o principal enfoque da política externa desses dos dois últimos governos, mas também para acordos comerciais intrabloco.

Em seguida, traça-se um paralelo entre os achados de Temer e Bolsonaro.

A partir de Temer, assim que a política externa teve como objetivo principal a abertura de mercados, o Mercosul passou a ganhar centralidade para a integração regional nos moldes do regionalismo aberto. Ainda assim, como já analisado, eram várias as medidas tomadas com viés autonomista, sobretudo na esfera comercial, embora também fossem adotadas medidas relevantes nas áreas de infraestrutura e até mesmo social, só que com menor relevância quando em comparação à Dilma. Na retórica, a relação multidimensional com demais países da região latino-americana também era de certa forma preservada, ainda que ficasse em segundo plano.

A novidade com Bolsonaro é que a vertente do Mercosul que tratava das medidas autonomistas passa a ser alvo de “enxugamento”. Mais nenhuma medida com esse viés passa a ser destacada em suas mensagens, restringindo o Mercosul no modelo autonomista à esfera comercial.

Outra constatação relevante é que seguindo a lógica acima exposta o Mapa começa a aparecer de maneira mais incisiva nos textos que destacam as atividades da política exterior, pasta do Itamaraty, no qual até mesmo um setor destinado ao agronegócio é criado. As medidas tomadas dentro do Ministério das Relações Exteriores vão ao encontro do atingimento dos objetivos traçados nos estudos prospectivos burgueses analisados, em que até mesmo o fortalecimento dos adidos agrícolas recebe destaque. São diversas as negociações em novos mercados que passam a ser alvo de aparição nas mensagens presidenciais.

Isso nos leva a inferir que a fração burguesa agrária começa a aparecer com maior força ao redor do bloco no poder.

#### Quadro 15: Mensagens presidenciais de Bolsonaro perante o Mercosul

Segmento /material textual	Tema e local do documento em que aparece	Categorização		Codificação		
		Classificação/ Categorização	Subcategorias	Unidades de registro	Unidade de contexto	
Mensagem PPA 2020-2023	Mercosul; 'Desafios para o período 2020-2023'	Central; regionalismo aberto.	Oportunidades comerciais extrablocos	negócios; concorrência e inovação.	'melhoria do ambiente de negócios e promoção da concorrência e inovação' – medidas: acordo com UE.	
	* Em 'Política Externa', 'Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais' e 'Agropecuária e Meio Ambiente' não houve menção à integração regional ou a Mercosul.					
Portal Governo	Mercosul; Seção Mercosul	Relevante; regionalismo aberto	Oportunidades comerciais	Econômico, comercial, pragmático, curto prazo	'processo acelerado de fortalecimento econômico, comercial e institucional [...] modelo de integração pragmático, voltado para resultados concretos no curto prazo'	
Mensagem CN 2019	Mercosul; 'Brasil: nação forte'/'Diplomacia bilateral e multilateral'	Central; regionalismo aberto	'Integração' (modo geral)	Aperfeiçoamento, AL fortalecida	'aperfeiçoamento do Mercosul resultará em uma América do Sul fortalecida'; citada reunião p/acordo c/ UE.	
	Mercosul; 'Integração Regional'	Central; regionalismo aberto	Oportunidades comerciais intra e extrablocos	Inserção competitiva; revitalização	'Transformar a integração regional em ferramenta para a inserção competitiva do Brasil na economia mundial [...] revitalização do Mercosul e pelo aprofundamento dos laços comerciais com demais países latino-americanos [...] avanços em negociações com os polos dinâmicos da economia mundial'	
	Integração regional; 'Relacionamentos bilaterais'	Relevante; autonomista	Integração	Acordos regionais	ações com vários dos países da região (algumas medidas ligadas à perspectiva autonomista)	
	Mercosul; 'Perspectivas'	Central; regionalismo aberto	Oportunidades comerciais	Econômico	'o País irá realizar uma revisão do bloco para garantir que atenda aos objetivos econômicos de seus integrantes'	
	Integração Regional; 'Perspectivas'	Relevante; autonomista	Integração	Democracia, liberdades individuais, combate a crimes, segurança das fronteiras	'fortalecimento da democracia e das liberdades individuais na região [...] prioridade ao combate a crimes transnacionais e à segurança das fronteiras'	
	Mercosul; 'Comércio Exterior e Diplomacia Econômica'		Central; regionalismo aberto	Oportunidades comerciais extrablocos	Produtividade, competitividade	'negociação de acordos econômico-comerciais do Brasil e do Mercosul foram orientadas para a produção de resultados que promovam o aumento da produtividade e da competitividade da economia nacional.'
			Relevante; regionalismo aberto	Oportunidades comerciais extrablocos	Acesso a mercados	ferramenta para acesso a outros mercados: UE, EFTA, Canadá, Coreia do Sul, Singapura, Nova

					Zelândia, União Euroasiática, China e Japão.
	Mercosul; ‘Segurança, Defesa e Inteligência’	Central; autonomista	Integração	Segurança	‘Será reforçada a cooperação em temas de segurança com os países vizinhos, em especial os membros do Mercosul’
	Mercosul; ‘Gestão Pública/Agenda 100 dias’	Não relevante; no limite, saída do bloco	Entrave	Reformulações	‘Redução da tarifa do Mercosul e retirada do Brasil do padrão de passaporte do Mercosul’
* Em ‘Plano Agrícola e Pecuário’ não houve menção à integração regional ou a Mercosul.					
Mensagem Congresso 2020	Mercosul; ‘Avanços na Economia’	Central; regionalismo aberto + autonomista	Oportunidades comerciais intra e extrabloco	Acordos comerciais	4 acordos comerciais destacados: Brasil-México; Brasil-Argentina; Mercosul-UE, Mercosul-EFTA (2 por meio do Mercosul e 1 c/Argentina)
		Central; regionalismo aberto	Oportunidades comerciais extrabloco	Acordos comerciais	‘Promover a negociação, via Mercosul, de acordos comerciais de última geração com Canadá, Coreia do Sul e Cingapura, além de novas negociações com parceiros comerciais relevantes, a serem implementadas’
	Mercosul; ‘Política Externa’	Central; regionalismo aberto	Oportunidade comercial extrabloco e entrave	Acordos comerciais, enxugamento	‘no âmbito do Mercosul, negociações comerciais com grandes parceiros como a UE e a EFTA [...] processo de enxugamento da estrutura administrativa do Mercosul.’
		Central; regionalismo aberto	Oportunidade comercial extrabloco e entrave	Reforma, revisão TEC, foco estrito no regionalismo aberto/integração econômica	‘reforma do Mercosul [...] processo de revisão geral da Tarifa Externa Comum (TEC). Quaisquer tentativas de mudar o foco do Mercosul dos pilares fundamentais do Tratado de Assunção [...] será rejeitada pelo Brasil.’
Mensagem Congresso 2021	Integração regional; ‘Setor Agropecuário’	Central, regionalismo aberto	Oportunidades comerciais intra e extrabloco	Novos mercados	Novidades: produtos e parceiros econômicos – de 10, 3 para países do bloco; área animal – de 4 países, 2 da AL. Novos adidos agrícolas: nenhum na região.
	Mercosul; ‘Política Externa e Comércio Exterior’	Muito relevante, regionalismo aberto	Oportunidades comerciais extrabloco	Novos mercados	Destacados 2 acordos realizados, os dois por meio do Mercosul; a se realizarem, vários destacados, mas um destaque é a um que se dará por meio do Mercosul
		Central, regionalismo aberto; internamente, comércio	Oportunidades comerciais intra e extrabloco	Abertura comercial, comércio regional	30 anos do Mercosul: ‘ampliar seu papel como instrumento de competitividade e abertura comercial [...] conclusão das negociações do Protocolo de Comércio Eletrônico do Mercosul’
		Central, Autonomista (comercial e	Integração regional, via	Encadeamento produtivo	Acordo Automotivo com o Paraguai: ‘fundamental para a

		cadeias produtivas)	encadeamento produtivo		consolidação do setor no Mercosul'
		Central, regionalismo aberto	Oportunidade comercial extrabloco	Abertura comercial	Importante desafio: 'modernizar a TEC [...] para viabilizar a inserção do bloco nas cadeias globais de valor'

Fonte: Elaboração própria.

### 4.2.3 Planejamentos Prospectivos na Burocracia

Passa-se agora à análise dos planejamentos prospectivos da burocracia. Buscou-se identificar em que medida eles incorporam os interesses manifestados nos estudos da fração burguesa agrária hegemônica analisados, os quais se ligam à pauta que buscam ver atendidas no comércio exterior, para a qual o Mercosul é estratégico, nos moldes do regionalismo aberto.

Retomando os principais achados da pesquisa até o momento, tem-se que nos estudos burgueses o interesse principal é tornar o Brasil líder mundial em exportações. Para isso, estudam quais mercados possuem maior tendência de importação dos produtos da agricultura. Nessa lógica, em que o Mercosul ganha centralidade como ferramenta para abertura a mercados externos, as relações com os países do bloco também recebem destaque, no sentido de incentivar maior convergência regulatória para o fluxo do comércio regional e de inibir entraves que dificultam exportações e importações.

Com base nos estudos da burguesia, seriam estas tendências que não poderiam deixar de ser observadas nos planejamentos governamentais: em termos de produtos, incentivo à exportação de milho, soja e carnes; já os países com quem não se poderia deixar de negociar, pois são grandes importadores de alimentos brasileiros, seriam China, o bloco da UE, Coreia do Sul, Japão e México. Possíveis grandes aumentos em demanda aos produtos da agricultura deverão ser observados na China, África (Subsaariana), Oriente Médio, América Central e Caribe, bem como no México, o que faz com que sejam objetos de futuras parcerias. Os principais concorrentes para o desafio de alimentar o mundo seriam EUA e Argentina. E como principais parcerias estratégicas foram citados China e EUA (grandes *players* globais, dos quais não se pode deixar de buscar a integração de cadeias de valor), além da UE, Asean e Aliança do Pacífico (essa entendida enquanto caminho para integração junto à CPTPP).

O tratamento que o governo passou a dar à política externa, conforme analisado no último subcapítulo, foi consoante tais pautas. Partiu de Dilma, que contava com uma perspectiva que trazia a integração regional como central nos moldes autonomista e multidimensional, passando a Temer, quem passou a direcionar o bloco rumo ao regionalismo aberto, com uma perspectiva de políticas públicas junto aos membros mais restrita à pauta econômico-comercial, até chegar em Bolsonaro, quem intensificou o redirecionamento do bloco, propondo até mesmo o enxugamento da parte que tratava de temas sociais junto aos parceiros.

Nesse contexto, o Mercosul, embora tenha tido sua atuação bastante alterada em quatro anos, continuou central tanto na retórica dos governantes como nas atividades destacadas nas mensagens presidenciais.

Observou-se que a agricultura também apresentou mudanças na forma como aparecia nos relatórios: se em Dilma as políticas ao setor eram mencionadas em temas sociais e de integração junto a países latino-americanos, beneficiando práticas das classes dominadas, em Temer e Bolsonaro os destaques passaram a se dar conforme à lógica comercial e segundo os postulados da burguesia.

Nessas mudanças, o braço do aparelho de Estado que trata da agricultura, o Mapa, também sofreu alterações no modo como aparecia nas mensagens presidenciais. A partir de Temer e sobretudo com Bolsonaro, passou a aparecer com maior relevância na seção destinada a apresentar as medidas do Itamaraty, no qual o agronegócio ganhou um departamento específico para tratar de assuntos estratégicos e os adidos agrícolas receberam especial atenção.

Os destaques e perspectivas de novas ações apresentados nas mensagens presidenciais dos governantes de direita sinalizam que os interesses burgueses passaram a realmente ser atendidos. Ainda assim, o que se busca com o trabalho é identificar de que modo essa correspondência se dá nos planejamentos de longo prazo do governo, que buscam orientar e solidificar as ações a serem prestados pelo Estado no futuro.

Para tanto, procedeu-se à análise de documentos governamentais que apresentam diretrizes de longo prazo a serem seguidas na atuação administrativa. Primeiramente, em âmbito central no Executivo, analisou-se a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil até 2031 (EFD 2020-2031). Diferente do PPA, que possui caráter orçamentário e é de médio prazo,

a EFD 2020-2031 carrega um viés político-econômico e mira o longo prazo, podendo-se visualizar mais claramente quais as diretrizes governamentais para o desenvolvimento do país.

Ressalta-se que a EFD 2020-2031 busca orientar a atualização dos planejamentos estratégicos da Administração Pública. Assim, para analisar de que forma essas novas diretrizes do governo central se estendem ao braço da Administração Pública que trata das políticas ligadas aos interesses da fração burguesa agrária, procedeu-se também à análise dos planejamentos de longo prazo do Mapa.

Na pasta da agricultura, os documentos analisados foram os seguintes: a Estratégia para Abertura, Ampliação e Promoção no Mercado Internacional do Agronegócio Brasileiro 2019-2022, publicada em 2018; o Portfólio de Projetos Estratégicos Corporativos do Mapa, publicado em 2019; o Plano Estratégico 2020-2031 do Ministério, publicado em 2020; e os estudos dos quais esse plano se baseou: Projeções do Agronegócio 2019/2020 a 2029/2030, de elaboração do Mapa em 2020, e Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira, publicado pela Embrapa em 2018.

#### 4.2.3.1 Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil até 2031 (EFD 2020-2031)

Primeiramente, cabe esclarecer que o documento trata de um decreto. Ou seja, não se trata de um projeto de lei, que passaria pela discussão do Congresso. Portanto, traz aquilo que o núcleo central do governo planeja para o país do futuro, sem a filtragem legislativa. Outro ponto elucidativo é que a estratégia é tida como um ressurgimento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Social (Endes), que foi colocada em consulta pública no fim do governo Michel Temer. Tal documento havia sido elaborado para atender a uma recomendação do

Tribunal de Contas da União quanto à necessidade de documento com planejamento de médio/longo prazo que orientasse o planejamento de curto prazo<sup>34</sup>.

Passa-se agora à análise da EFD 2021-2030. O documento traz três possíveis cenários para a evolução da economia brasileira até 2031:

O cenário de referência pressupõe estabilidade macroeconômica com reformas que viabilizariam o equilíbrio fiscal de longo prazo, permitindo a retomada de uma trajetória de crescimento sustentado. Já o cenário transformador considera um conjunto mais amplo de reformas que impulsionaria o aumento da produtividade geral da economia e da taxa de investimento, sobretudo em infraestrutura; além do avanço mais intenso da escolaridade e, por conseguinte, de ganhos em termos do capital humano e da taxa de participação da população em idade ativa. Por último, como contrafactual, especula-se sobre um cenário de desequilíbrio fiscal, cujas consequências dramáticas confluíam para o risco de insolvência do Estado. (BRASIL, 2020, p. 4)

Uma vez que trata de questões sobre desenvolvimento, são trazidos cinco eixos de políticas públicas que têm a ver com o debate, ou os grandes campos de políticas públicas que se estruturam em torno dos problemas que o Estado brasileiro deve atuar: Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social.

Para cada eixo, há a apresentação de diretrizes, desafios, orientações e índices-chave, além de metas-alvo. Procedeu-se à análise de cada eixo, de modo a investigar de que forma a política externa e a integração regional constavam do documento, bem como qual o tratamento à agricultura.

Primeiramente, cabe mencionar que nenhuma menção é feita ao Mercosul ou à América Latina. Identificou-se também que nos eixos Social, Ambiental e Infraestrutura nenhuma orientação foi destinada à integração regional, nem mesmo à política exterior.

Chama-se atenção especialmente ao caso da infraestrutura, que mesmo nas mensagens presidenciais dos governos de direita algumas menções eram realizadas, ainda que, como analisado, vinham se tornando menos enfáticas e com menos perspectivas de grandes projetos futuros, quando em comparação aos documentos de Dilma. Lembra-se que no governo da petista a política pública de infraestrutura era central para a integração latino-americana.

---

<sup>34</sup> GIMENE, Márcio. Estratégia Federal de Desenvolvimento: contradições e o necessário engajamento de governo e sociedade. CEE (Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz Antônio Ivo de Carvalho). [2020] Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=node/1273>> Acesso em 18 fev. 2022.

O eixo Infraestrutura foi tratado de forma restrita aos contornos do Brasil, não sendo mencionada qualquer relação estratégica com outros países, seja na integração física ou em acordos de investimentos prioritários. Uma primeira impressão que passa a EFD 2020-2021, dessa forma, é que a integração regional perdeu relevância no assunto.

Entretanto, posteriormente se apontará que há sim menção à infraestrutura em seção que trata da atuação do Itamaraty junto a países da região latino-americana. De qualquer forma, interessa ressaltar que o tema da integração regional não aparece nas diretrizes do eixo que deverá orientar as principais políticas de infraestrutura para o desenvolvimento do país.

Assim, uma vez que o tratamento da questão é um tanto contraditório, a EFD 2020-2031 trata por corroborar a inferência realizada anteriormente da perda da relevância da integração regional no âmbito da infraestrutura nos governos de direita.

As seções em que houve alguma menção à política exterior, sinalizando as diretrizes preferenciais na relação com outros países, foram as dos eixos Econômico e Institucional. Tais citações se deram nas orientações vinculadas a certos desafios que cada assunto apresenta.

No eixo Econômico, há dois desafios que trazem orientações com referência à política externa. O desafio relacionado a “aumentar a produtividade da economia brasileira” traz, dentre várias outras orientações, as seguintes:

- projetar o País como parceiro confiável em grandes projetos **internacionais** de pesquisa científica e tecnológica e de promoção da inovação;
- promover a atração de empresas e centros de P&D **de classe internacional** para os parques e clusters industriais nacionais; [...]
- introduzir a dimensão da inovação, em conjunto com a iniciativa privada e **com parceiros internacionais**, em toda a atuação governamental, como desafio fundamental para o futuro do País; (BRASIL, 2020, pp. 20-21, grifos nossos)

Nas menções a relações com outros países, nenhuma citação é realizada a acordos com países da região, ou mesmo é considerada a relevância da integração regional para os projetos que poderiam vir a ser realizados. Na esteira dos planos e mensagens presidenciais de direita, o enfoque parece se dar, de fato, estritamente na relação com países desenvolvidos na temática da inovação, sem se atentar à dinâmica regional latino-americana.

Além dessas aparições da dimensão internacional, chama-se atenção a como o agronegócio é alçado a estratégico no eixo Econômico:

- intensificar a transformação do **agronegócio**, por meio do desenvolvimento e da incorporação de novas tecnologias biológicas, digitais e portadoras de inovação,

permitindo o **crescimento vertical da agropecuária**, com sustentabilidade econômica, social e ambiental;

- posicionar o **agronegócio** brasileiro como referência na promoção de saúde e qualidade de vida para a **sociedade mundial**, por meio da produção eficiente e da entrega efetiva de produtos, serviços, processos e seus derivados, com base em sustentabilidade, bioeconomia, agricultura digital, inovação aberta e sistemas alimentares contemporâneos; [...]

- manter a competitividade do **agronegócio**, observadas as questões de sustentabilidade e diversidade regional, buscando agregação de valor e diversificação, em todos os componentes das cadeias produtivas; (BRASIL, 2020, pp. 21-22)

Evidencia-se assim como a pauta do agronegócio, que interessa à fração burguesa agrária ora analisada, é estratégica para o governo. Além disso, dá sinais de como deve se dar a inserção internacional do setor, que vai ao encontro dos estudos prospectivos burgueses, de maior abertura ao mundo.

Passa-se agora à análise das orientações destinadas ao desafio de “alcançar uma integração econômica regional e global maior”, ainda no eixo Econômico. É aqui que se concentra a atenção à pauta do comércio exterior no documento. Conforme o decreto, para “maior participação no fluxo comercial”, as orientações são:

- ampliar as iniciativas de integração econômica e comercial, por meio de acordos bilaterais, regionais e mega-acordos **com os principais blocos econômicos**; [...]

- fortalecer a estratégia de atração de investimentos diretos estrangeiros, com foco na eficiência produtiva e na **inserção internacional**;

- ampliar as pautas de parcerias e cooperação técnica, científica e tecnológica com **países desenvolvidos e em desenvolvimento**;

- remover os **obstáculos à internacionalização** de empresas brasileiras; e

- reduzir as **barreiras tarifárias e não tarifárias**. (BRASIL, 2020, p. 23, grifos nossos)

Essas orientações corroboram a inferência que se fazia anteriormente acerca da nova dinâmica que os governos de direita parecem conferir à pasta, com base na análise das retóricas e medidas destacadas nas suas mensagens presidenciais: abertura ao mercado e aproximação a países desenvolvidos, sem maior atenção à questão da América Latina. A integração econômica passa a se dar, portanto, muito mais próxima da “global” do que da “regional”.

Na primeira orientação, ainda que se mencione acordos regionais, o grande enfoque é para mega acordos com os principais blocos econômicos. Para essa medida, o bloco mercosulino poderia aparecer como ferramenta estratégica, nos moldes do regionalismo aberto.

A segunda orientação traz a questão da inserção internacional como relevante, grande postulado dos estudos burgueses e da retórica governamental de direita. A terceira equilibra o enfoque que deveria haver entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas mais uma vez não menciona a questão da integração regional. Já a quarta e a quinta evidenciam a busca

de se estimular a abertura de mercados, tanto dos negócios brasileiros em outros países, como da redução de barreiras, o que acaba indo de encontro a medidas mais autonomistas, que carregam ideais protecionistas.

É de se chamar a atenção novamente à falta de menção à questão da integração regional nos moldes autonomistas, a qual vinha sempre na retórica petista e que também aparecia, ainda que de forma mais tímida e ligada a aspectos econômico-comerciais, nas mensagens de Temer. Isso sinaliza mais uma vez a falta de relevância da atuação junto a países do continente nos temas estratégicos a serem debatidos para o futuro do país.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou nota técnica com análise da elaboração dos indicadores considerados no eixo Econômico (IPEA, 2020) da EFD 2020-2031. No documento, mais uma vez nenhuma consideração é realizada à integração regional, estando o enfoque, como já inferido, na abertura de mercados, que venham a promover tanto a exportação quanto a importação.

Aprofunda-se a seguir a nota técnica, notadamente na explicação que é dada à consideração de um dos indicadores-chave para o eixo, o da

Corrente de comércio exterior da economia brasileira, que representa a proporção das importações mais exportações de bens e serviços em relação ao PIB e aponta para questões de competitividade, também essenciais para a sustentabilidade do desenvolvimento econômico; (IPEA, 2020, p. 3)

Para consideração das metas vinculadas a esse indicador, esclareceu-se que o valor de 2018, considerado como linha de base, era de 29,4% do PIB. Para o cenário de referência, esse número seria de 29,9%; já para o transformador, sinalizando para onde de fato se buscaria chegar com medidas a serem implementadas, 32,9%.

Traz o documento a seguinte perspectiva para incremento do índice:

O índice-chave mostra a inserção da economia e é medido por meio da proporção que a corrente de comércio (importações + exportações) representa no PIB. Os países em desenvolvimento em geral apresentam valores de abertura comercial superiores a 40%, o que evidencia uma profunda inserção nas cadeias produtivas globais, bem como o dinamismo de seu setor externo. Conforme estudos preparatórios para a ENDES (2018), “(...) no caso brasileiro, historicamente, o comércio exterior tem representado participação bem menor no PIB, da ordem de 20 a 25%. Considerando a necessidade de retomada do crescimento sustentado, é **fundamental que o país incremente sua abertura comercial de modo a aumentar o dinamismo de suas exportações e a produtividade doméstica**”. (IPEA, 2020, p. 6, grifos nossos)

Percebe-se que o parâmetro para a abertura de mercados se dá na aproximação da média dos países em desenvolvimento. Nenhuma menção é conferida à região latino-americana nessa

análise, ou aos países membros do bloco mercosulino. Nos estudos levados em conta e na correspondente interpretação, a conclusão é de que seria fundamental a abertura econômica. Isso elucida o caráter econômico e político trazido nos estudos e nas orientações, que não atentam à dimensão regional, nem a interesses das classes dominadas.

Outro fator que se chama a atenção é que esses estudos não se dão especificamente no governo Bolsonaro, mas que já vinham da experiência da Endes, na gestão Temer, evidenciando que o aparelho burocrático já vinha atuando segundo essa orientação durante o governo interino, que é bastante diversa da apresentada no governo petista.

Segue o documento, aprofundando o embasamento das orientações ao eixo econômico:

o Cenário Transformador prevê **maior abertura comercial**, com **redução de tarifas e outras barreiras à importação**. As importações cresceriam 2,5 vezes o ritmo do PIB até 2023 e depois retornariam à elasticidade histórica de 2 a partir de 2024 e as exportações cresceriam 1,5 vez o ritmo do comércio mundial (projetado em 4% pelo FMI). Neste cenário, a corrente de comércio alcança a média de 32,9% do PIB no período 2021-2031. (IPEA, 2020, p. 7, grifos nossos)

Mais uma vez se mostra claro que se passa por cima das particularidades do Mercosul e sua lógica protecionista, conforme a dimensão autonomista multidimensional. Como já trazido nas mensagens de governo de direita, a prioridade é a redução das barreiras de importação.

Passa-se agora à análise do eixo Institucional, no qual são colocadas orientações para o desafio de “garantir a soberania e promover os interesses nacionais”. Para “a política externa, a defesa nacional e a segurança institucional”, destacam-se as seguintes orientações:

- atuar em prol de um sistema multilateral de comércio moderno e equilibrado, que mitigue práticas distorcidas de mercado e contemple disciplinas **agrícolas** de interesse do País;
- desenvolver iniciativas de **integração regional** que contribuam para a **inserção competitiva do País e da região na economia global**;
- incrementar, por meio de acordos de **livre comércio**, a integração do País nas **cadeias globais de valor**;
- reforçar a parceria com países que contribuam para o **desenvolvimento tecnológico** e com os quais haja **efetivas possibilidades** de aumento do comércio e dos fluxos de investimentos;
- aprofundar a participação em **organismos internacionais** que contribuam para aumentar a eficiência do Estado brasileiro e consolidar altos **padrões internacionais de regulação econômica**; [...]
- **aprofundar** o relacionamento com países da **Europa**, da **América do Norte** e da **Ásia** que ocupam **posição influente** no cenário internacional;
- **diversificar** as parcerias internacionais com os países **africanos, asiáticos** e do **Oriente Médio**;
- intensificar a **cooperação fronteiriça** e interações nacionais e internacionais em duas vertentes:
- I - expansão e integração das **infraestruturas** logística e energética; e

II - **combate ao crime organizado** transnacional, para assegurar um ambiente seguro aos cidadãos brasileiros; (BRASIL, 2020, p. 27, grifos nossos)

Essas orientações corroboram algumas das inferências já realizadas ao longo do trabalho. A primeira orientação traz novamente a relevância da questão agrícola, alçada à estratégica a nível de política externa. Trata do único setor da economia contemplado no rol de orientações destinado ao Itamaraty.

A segunda menciona a integração regional nos moldes do regionalismo aberto, que promova a inserção competitiva não só do país, mas da região na economia global. Aqui infere-se que o Mercosul terá centralidade, segundo a ótica do regionalismo aberto, levando as demandas do bloco para a inserção externa. A terceira reafirma os interesses da anterior, que é a integração do país nas cadeias de valor, por meio de acordos de livre comércio.

Chama-se atenção que essas segunda e terceira recomendações restringem a pauta da política externa a um viés economicista, que já aparecia no eixo Econômico. A nível de análise da retórica, isso chama a atenção a como ganha centralidade a dimensão econômica nos assuntos a serem tratados pelo Ministério das Relações Exteriores, tratado de forma multidimensional na gestão petista.

A quarta e a quinta orientações soam como críticas indiretas às políticas de integração do governo petista, o que já foi feito outras vezes: delimita-se os parceiros com os quais se gostaria de relacionar àqueles com que haja efetivas possibilidade de aumento de comércio e fluxos de investimento (retratando aqui mais uma vez o viés economicista com que é tratada a pauta da diplomacia) e com organismos internacionais que contribuam na consolidação de padrões internacionais de regulação econômica. Chama-se atenção a que tais padrões internacionais podem se chocar com aqueles próprios do Mercosul, mais protecionistas aos encadeamentos produtivos da região.

Em seguida, cita relacionamentos que deveriam ser aprofundados ou conquistados. São citados países e continentes idênticos aos apontados nos estudos prospectivos da fração burguesa agrária como grandes parceiros comerciais brasileiros (China, UE, Coreia do Sul, Japão e México) ou como tendenciais futuros importadores (África Subsaariana, Oriente Médio, América Central e Caribe), sinalizando a cristalização de interesses e até mesmo das sugestões da burguesia que passam a adentrar ao aparelho de Estado.

Novamente, nenhum país latino-americano é citado, para os quais é destinado a última orientação listada, que delimita a “cooperação fronteiriça” a temas de infraestrutura logística e energética e de combate ao crime organizado.

Essa última orientação merece uma análise mais acurada. Primeiramente, corrobora-se a inferência diversas vezes realizada ao longo do trabalho acerca do afastamento da questão regional do nível estratégico da política externa. Enquanto em Dilma essa vinha sempre nas primeiras colocações da seção destinada a tal política pública, ao lado das grandes negociações multidimensionais com países desenvolvidos, com as quais concorria a nível de importância, em Temer e sobretudo com Bolsonaro a pauta foi perdendo relevância. Nesse documento, aparece somente em uma orientação residual destinada ao Itamaraty.

Segunda questão que vale a análise trata dos temas que são colocados para debate: além do econômico, que já foi tratado em seção anterior e que traz os ideias do regionalismo aberto para uma economia regional que se volte à inserção internacional e que em nada atenta às dinâmicas regionais, são trazidas agora as pautas da infraestrutura e da segurança.

Desde já, nota-se o silêncio perante a pautas sociais, que eram trazidas com grande ênfase nas mensagens de Dilma e que apareciam em segundo plano em Temer. Na EFD 2020-2031, tal pauta parece ganhar contornos das críticas de Bolsonaro, que as tratam como “ideológicas”. A questão da paz entre os países também é deixada de lado: embora essa tenha sido moldada conforme os governantes de esquerda e direita, segundo seus vieses ideológicos, estava sempre presente nas retóricas das mensagens governamentais, até mesmo em Bolsonaro. Outra pauta que chamou a atenção pelo fato de não ter sido mencionada foi a do combate à corrupção, que geralmente aparece nos princípios de planejamentos para o desenvolvimento que advêm dos partidos de direita e que sempre vinha colocado como relevante pela retórica bolsonarista.

Portanto, questões sociais, paz e democracia, além de combate à corrupção, não foram trazidos como temas estratégicos ao desenvolvimento brasileiro no tratamento com países vizinhos.

Agora parte-se à análise daquilo que é mencionado no documento. Primeiramente, chama-se a atenção à pauta da infraestrutura. Com base nas mensagens presidenciais analisadas, aponta-se que ela era trazida como estratégica em Dilma, aparecia em segundo plano nas mensagens de Temer, com destaques de realizações passadas, mas sem tanta ênfase em

perspectivas futuras, mas deixou de aparecer em Bolsonaro. Na EFD 2020-2031, essa parece voltar à agenda para o desenvolvimento brasileiro e da região latino-americana, embora não tenha recebido grande aprofundamento.

Tal aprofundamento poderia constar do eixo Infraestrutura, assim como se observou no Econômico para a pauta do comércio exterior, a qual aparece em ambos os eixos. Entretanto, como já analisado, nenhuma menção à política exterior é conferida ao eixo que trata da infraestrutura para o desenvolvimento brasileiro.

Já a questão da segurança, que era sempre trazida pelas mensagens presidenciais, nunca havia sido merecedora de grande atenção. De qualquer forma, foi trazida com enfoque estratégico na EFD 2020-2031, ainda que também sem aprofundamento.

Passa-se agora à retomada dos principais achados da análise da EFD 2020-2031.

De forma geral, notou-se a pouca relevância estratégica com que é tratada a integração regional para o desenvolvimento brasileiro na retórica da EFD 2020-2031. Lembra-se que em Dilma ela sempre vinha nas grandes questões internacionais, equiparada em relevância aos acordos com grandes potências políticas e econômicas, sendo trazidas diversas perspectivas para a região sob variados temas de políticas públicas, nas quais o Mercosul era sempre citado como relevante plataforma. Já no documento promulgado por Bolsonaro, que também contou com elaboração durante o governo Temer, a questão da região latino-americana aparece de forma residual e genérica. O Mercosul, por sua vez, sequer é mencionado.

Os temas de política pública em que a integração regional aparece no documento são econômica – principalmente, corroborando a inferência de que o Itamaraty vem se especializando nessa questão a partir de Bolsonaro –, infraestrutura e segurança.

No eixo Econômico, evidenciam-se as preferências a serem conferidas ao comércio exterior, em que se recomenda a atuação junto a parceiros internacionais estratégicos, não havendo menção a países da região latino-americana. A pauta é de abertura de mercados com redução de entraves que dificultam a exportação e importação, o que se choca perante os postulados da perspectiva autonomista da integração regional. Essa diretriz ficou evidenciada tanto na análise da retórica das orientações que são colocadas de forma geral no decreto que instituiu a EFD 2020-2031, como da nota técnica que esclarece como foram escolhidos os indicadores e as metas correspondentes para o país no longo prazo.

Chamou-se atenção que nesses trechos não há nenhuma consideração ao funcionamento das economias na região, não sendo mencionadas implicações em encadeamentos produtivos. Medidas protecionistas, nessa lógica, foram tratadas enquanto entraves e o objetivo é o de reduzi-las em termos quantitativos.

Inferiu-se, desse modo, como tais orientações são funcionais a determinados interesses burgueses que vinham ganhando maior atenção dos governos. No caso, de parte da fração burguesa agrária, que parece ser hegemônica no bloco no poder atualmente.

O eixo Institucional é que traz as outras vertentes de políticas públicas que são entendidas enquanto estratégicas para o Brasil no tratamento com os demais países do mundo e com a região latino-americana. Primeiramente, chamou-se atenção ao caráter residual com que a relação com os países vizinhos aparece, nas últimas orientações listadas, que se apresentam sem muito detalhamento.

Por outro lado, orientações de parcerias com grandes *players* internacionais, qualificados como aqueles “com que haja efetivas possibilidades de aumento de comércio e fluxo de investimento”, bem como com organismos internacionais “que contribuam na consolidação de padrões internacionais de regulação econômica”, foram desenvolvidas até se chegar na citação de determinados países estratégicos. A lista é idêntica à que consta nos estudos prospectivos da fração agrária analisada, na qual nenhum país do continente é lembrado.

Nesse eixo Institucional, nas orientações destinadas à cooperação fronteiriça, chamou-se atenção à ausência de menção a pautas sociais, relacionadas à paz e à democracia, bem como ao combate à corrupção. A primeira, de fato, era tratada com maior ênfase nos governos petistas; a segunda era manejada conforme o espectro político do partido governista; e a terceira aparecia em ambos os espectros, mas com ênfases diferenciadas. O que se buscou destacar foi a restrição daquilo que é entendido enquanto estratégico na relação com a região para o desenvolvimento do país.

Já as pautas que foram mencionadas nessa seção foram da infraestrutura e da segurança. Especial atenção foi conferida à questão da infraestrutura, que sempre era trazida como questão estratégica em Dilma, mas que aos poucos foi desaparecendo das mensagens presidenciais de Temer e Bolsonaro. Ela consta dessa vez na seção que trata do eixo Institucional e que tem

enfoque nas orientações ao Itamaraty, embora não apresente maiores aprofundamentos de como deveria ser levada a cabo.

Por outro lado, chamou-se a atenção ao fato de que no eixo destinado a analisar essa pauta da infraestrutura, o de Infraestrutura, nenhuma menção foi conferida à política externa. Ou seja, a integração regional latino-americana aparece como relevante para a infraestrutura na seção Institucional, ligada à atuação do Ministério das Relações Exteriores, mas não na seção que lida diretamente com as orientações destinadas às políticas de infraestrutura. Destacou-se, assim, a aparente contradição no assunto, não estando claro se de fato a pauta da infraestrutura orientada à integração regional seria ou não estratégica ao desenvolvimento futuro do Brasil.

Para efeitos de comparação, lembramos que na pauta econômica há menções às preferências internacionais, ligadas ao regionalismo aberto, tanto no eixo Econômico, como no Institucional.

Quanto aos interesses da fração burguesa agrária, notou-se terem se cristalizado na EFD 2020-2031: seja pelas menções à agricultura e ao agronegócio no documento, o que faz com que sejam alçados a temas estratégicos para o desenvolvimento do país, até mesmo na pasta do Itamaraty; seja pela listagem dos parceiros com os quais o Brasil deveria investir em negociações, que são idênticos aos apontados nos seus estudos prospectivos e que vão ao encontro da dinâmica pretendida ao comércio exterior pela fração burguesa, de abertura de mercados. Relembramos que nenhum país do continente é citado.

Assim, por mais que o Mercosul não tenha sido lembrado no documento e que a integração regional tenha recebido pouca ênfase, a inferência é que ambos continuarão sendo relevantes, nos termos do regionalismo aberto. O Mercosul deverá continuar sendo tratado como estratégico no futuro, como ferramenta para auxiliar na abertura de mercados aos produtos brasileiros. Em termos internos, a constatação é de que deverá haver continuidade também na busca por enxugamento da pauta social e de redução de barreiras tarifárias na importação e exportação de produtos. O que não resta claro é qual será o enfoque conferido à dimensão das trocas comerciais e ao encadeamento produtivo intrarregional, que não receberam orientações específicas na EFD 2020-2031.

Sobre a questão comercial, a inferência é de que deverá continuar a ser entendida como relevante, principalmente pela tentativa de redução de barreiras intrarregionais de comércio, o que tem respaldo na análise das considerações levantadas para o comércio exterior de forma

geral. A pauta da infraestrutura é que tem na relação com os países da região uma menção que parece muito mais retórica do que realmente um projeto, à medida que nada consta como diretriz no eixo que efetivamente tende a balizar os projetos de infraestrutura brasileiros futuros.

Uma última constatação vale ser registrada. Observou-se que a EFD 2020-2031 tratou dos temas de forma muito genérica, não aprofundando o porquê de certas orientações, nem como elas deveriam ser realizadas. Eventual justificativa dos apontamentos realizados no documento serviria para tornar mais robustas as inferências aqui realizadas, por meio da demonstração dos estudos considerados pela burocracia e das interpretações realizadas. Já orientações acerca do “como”, do modo como entendem ser o ideal para atingimento dos objetivos, auxiliaria a entender de que forma o Mercosul é entendido enquanto ferramenta estratégica ou não para a pauta governista.

Tais aprofundamentos poderão constar dos esforços entorno da Agenda Nacional Estratégica e da Política Nacional para o Desenvolvimento de Longo Prazo, com horizonte para 2050, nas quais o governo Bolsonaro vem trabalhando<sup>35</sup>.

Realizada tal ponderação, continua-se nos esforços da pesquisa: uma vez que a EFD 2020-2031 visa influenciar na agenda dos ministérios, resta averiguar de que forma política externa e os interesses da fração hegemônica agrária adentra aos planos das pastas ministeriais. No caso, nos interessa aquela que trata dos assuntos da agropecuária, com a qual lida o Mapa.

#### 4.2.3.2 Estratégia para Abertura, Ampliação e Promoção no Mercado Internacional do Agronegócio Brasileiro 2019-2022

Assim que Temer assume a chefia do Executivo interinamente, os esforços no âmbito do Mapa se dão no sentido da elaboração de uma nova estratégia para o mercado internacional para a pasta. Coube identificar se, de fato, a lógica da política externa presente na Endes e nas mensagens presidenciais de Temer, bem como a que constava nos estudos prospectivos da burguesia, aparecem nas diretrizes para o Ministério.

---

<sup>35</sup> Para maiores informações, consultar as mensagens de Bolsonaro encaminhadas ao Congresso Nacional em 2021 e 2022 (BRASIL, 2021, pp. 9 e 160; 2022, pp. 216-217).

Em julho de 2017, quase um ano após Temer assumir a presidência, é lançada portaria no âmbito do Mapa que firmava bases para futura elaboração da “Estratégia para Abertura, Ampliação e Promoção no Mercado Internacional do Agronegócio Brasileiro 2019-2022”, pela qual o Ministério reafirmaria o compromisso previsto no PPA de Dilma em “ampliar a competitividade do setor, a geração de divisas cambiais e a produção e disseminação de informações agropecuárias” (MAPA, 2017). A estratégia teria a função de nortear “a política de relações internacionais do agronegócio brasileiro, como instrumento orientador das ações a serem executadas pelas secretarias e unidades vinculadas do MAPA”. (MAPA, 2017).

Para identificar de que modo a integração regional aparecia nas pretensões governamentais, procedeu-se à análise dos objetivos que deveriam constar na estratégia:

- I - Estruturar a política de relações internacionais de modo compatível com a estatura política estratégica do País, a fim de incrementar a competitividade dos produtos da agricultura e agropecuária brasileira no **mercado internacional**;
- II - Ampliar a projeção do agronegócio brasileiro no **contexto internacional** e consolidar o estímulo às cadeias produtivas, buscando promover o aumento das exportações de produtos com valor agregado;
- III - Estimular a diversificação do **mercado de exportação**, dos produtos exportados e das empresas exportadoras do agronegócio brasileiro;
- IV - Incentivar a abertura de **novos mercados internacionais** para os produtos brasileiros através de um plano continuado de negociação com países potencialmente importadores; e
- V - Consolidar a imagem do Brasil como produtor e **exportador** de produtos seguros, sustentáveis e de alta qualidade. (MAPA, 2017)

Mediante a análise dos postulados, é possível perceber que a lógica que impera no documento é similar a manifestada nas mensagens presidenciais de Temer e nos estudos da burguesia. O enfoque se dá na conquista de mercados, mais precisamente nos que apresentam tendência de incremento no potencial importador. Nenhuma menção é conferida à integração regional ou pautas multidimensionais da política agrícola no âmbito do Mercosul, que atendiam sobretudo aos interesses das classes dominadas no período de Dilma. A própria dinâmica do comércio intrabloco ou mesmo intrarregional não é tratada como objetivo estratégico da nova política, demonstrando a pouca relevância com que o bloco mercosulino foi tratado na publicação. Cabe ressaltar que não há nenhuma menção a ele nessa portaria de 2017.

A primeira etapa a ser percorrida para elaboração da estratégia era a formulação de um documento base, que se daria por meio de nova portaria do Mapa. Após, deveria haver uma proposta de documento final, consulta junto à sociedade civil e finalmente a publicação do documento para a nova estratégia. Até o momento da publicação desse trabalho, apenas a primeira fase havia sido percorrida.

A partir da publicação da nova portaria do Mapa, de 2018, (MAPA, 2018), eram definidos “os eixos estruturantes para abertura, ampliação e promoção no mercado internacional do agronegócio brasileiro”. Nesse documento, o Mercosul é citado uma vez, mas antes de analisar sua aparição, promoveu-se a uma leitura de como deveria ser tratada a inserção do mercado brasileiro ao comércio internacional, buscando entender qual a relevância conferida à integração regional.

Na seção “O agronegócio e as exportações”, é mencionado o seguinte:

Para o Brasil continuar como um dos atores significativos no **mercado internacional**, será preciso agregar valor e diversificar a pauta dos produtos a serem exportados, diluir riscos de concentração em destinos específicos e pulverizar a oportunidade de maior número de produtores e empresas ligadas ao agronegócio tornarem-se exportadores. É necessário, portanto, o estabelecimento de uma estratégia para participação brasileira no mercado internacional. (MAPA, 2018, grifo nosso)

Novamente é ressaltada a relevância de conquista de novos mercados, mencionando inclusive riscos de concentração nos destinos com que já se trabalhava.

A seguir, o documento passa a destacar ações correlacionadas a determinados objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), que são consideradas “diretrizes para atuação brasileira, em especial quanto ao incentivo às exportações”, como:

Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha. (MAPA, 2018)

Trata de medida voltada à adaptação a normas internacionais que viessem a abolir regulamentações mais específicas, entendidas como entraves ao livre comércio. Ações semelhantes constavam dos postulados da EFD 2020-2031, o que se enquadra à retórica dos governos de direita e da própria burguesia no sentido de se adequar à maior abertura comercial pretendida para o país. Em termos de Mercosul, isso resultaria na eliminação dos instrumentos que protegem encadeamentos produtivos do bloco e mesmo produções de pequenos produtores.

No mesmo sentido, destacam um objetivo de desenvolvimento sustentável, que faz referência a:

Promover um sistema multilateral de comércio universal, baseado em regras, aberto, não discriminatório e equitativo no âmbito da Organização Mundial do Comércio, inclusive por meio da conclusão das negociações no âmbito de sua Agenda de Desenvolvimento de Doha. (MAPA, 2018)

Para não deixar dúvidas acerca de qual o direcionamento deveria ser conferido ao comércio exterior na pasta, finalizam com a seguinte orientação:

Considerados assim os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais, fica clara a necessidade de **simplificação do comércio internacional**, o que servirá como diretriz para o desenvolvimento da estratégia para exportações brasileiras agropecuárias. (MAPA, 2018)

Logo, a impressão que passa é que deveria se proceder à eliminação de normas específicas ao comércio intrarregional.

A seção seguinte do documento é que trata da orientação estratégica, que cita o seguinte:

A Estratégia para abertura, ampliação e promoção no mercado internacional do agronegócio brasileiro, incluindo a estruturação da política de relações internacionais para o setor, tem por finalidade básica incrementar a competitividade dos produtos brasileiros e o consequente **aumento do comércio exterior agrícola**.

A Estratégia engloba temas diversos sobre as negociações internacionais, incluindo questões tarifárias (relacionadas a impostos e quotas), e questões não-tarifárias (relativas a propriedade intelectual, regulamentos técnicos, sustentabilidade, mudanças climáticas e biotecnológicas, temas sanitários e fitossanitários e outros), além de promover os produtos brasileiros para ampliação e conquista de novos mercados, atração de investimentos e **propostas comerciais em mercados estratégicos**.

Nesses parágrafos introdutórios, que colocam as diretrizes da estratégia em termos gerais, chama a atenção a falta de relevância da integração regional, a qual não é citada nem mesmo para aquilo que parece que seria funcional aos objetivos traçados, sob um viés de regionalismo aberto.

Para viabilizar o objetivo principal do documento, de incrementar as exportações, foram estabelecidos quatro grandes objetivos estratégicos:

- a. Abertura de mercados.
- b. Ampliação de mercados.
- c. Promoção da imagem.
- d. Manutenção e retomada de mercados. (MAPA, 2018)

Mais uma vez não se nota qualquer menção à relevância da integração regional.

Além da descrição desses objetivos, foram elencados eixos estruturantes para cada, os quais “representam os temas principais escolhidos para serem determinantes das prioridades que nortearão a Estratégia.” (MAPA, 2018).

Referente ao primeiro objetivo estratégico (abertura de mercados), destaca-se o segundo eixo estruturante, denominado “superação de barreiras”, que representaria “grande esforço relacional e institucional para exportação do produto” a um novo destino. Para tanto, dentre as iniciativas em curso ou a serem iniciadas, consta “Utilizar sempre que possível a realização de **acordos bilaterais** para viabilizar o acesso a novos mercados.” (MAPA, 2018, grifo nosso).

Esse trecho se destaca na análise, pois coloca os acordos bilaterais como preferenciais para a realização dos acordos internacionais. Trata de algo que vai mais ao encontro dos planos de governo dos partidos da direita, distantes da realidade da prática administrativa e que criticam atividades dos governantes de situação, do que propriamente das mensagens governamentais e perspectivas nelas apresentadas, as quais conferiam ênfase ao bloco mercosulino enquanto ferramenta importante nos termos do regionalismo aberto. Tal afastamento do bloco também não foi visualizado nas propostas constantes dos estudos prospectivos da burguesia.

Deixando claro que o Mercosul não estava fora do campo de análise dos elaboradores da portaria, o que permite a inferência que de fato não era prioritária a atuação via bloco para acordos internacionais, houve a única menção ao bloco mercosulino no documento em outra iniciativa, relacionada a esse mesmo eixo: “incentivar a harmonização de avaliações de risco no âmbito do **Mercosul**” (MAPA, 2018, grifo nosso).

Ou seja, a relevância do bloco mercosulino na portaria era restrita à revisão das normas para que o comércio fosse facilitado. O Mercosul deixa de ser entendido enquanto ferramenta importante para a promoção dos países do bloco ao restante do mundo, consoante os documentos de Temer, e passa a ser visto apenas como empecilho para o livre mercado. Na busca por novos importadores, o Brasil deveria atuar de forma isolada, sem auxílio até mesmo da Argentina, sua principal parceira comercial no bloco. De certa forma, isso leva a entender que a Argentina passa a ser entendida como rival na busca pela liderança mundial em exportação, o que estava retratado em estudo da CNA. Ainda assim, lembra-se, o estudo dessa representante da fração agrária não se dava no sentido de priorizar as relações bilaterais para a inserção internacional do país.

Outros trechos que merecem ser destacados são os que tratam da industrialização na agropecuária e da infraestrutura no setor agrícola, uma vez que medidas estruturantes nessas duas searas têm relação com a integração regional.

Referente ao primeiro tema, em um dos seis eixos vinculados ao segundo objetivo estratégico, de ampliação de mercados, consta o de “agregação de valor – novos programas”, definido como:

O Brasil deve considerar sempre a instituição de novos programas ou melhorias em programas que incentivem o exportador a agregar maior valor ao produto brasileiro.

O País deve incentivar o processamento e industrialização da matéria prima em território nacional, o que contribui para geração de empregos e distribuição de renda.

Assim, percebeu-se que o eixo que explora a promoção do encadeamento produtivo brasileiro não atentou à integração regional latino-americana. No mesmo sentido, no eixo de “logística estrutural – grandes gargalos”, nada é mencionado sobre sua relevância.

Procede-se agora a uma retomada dos principais apontamentos da análise da nova estratégia para o mercado internacional:

A lógica que impera no documento para o comércio exterior é similar à manifestada, de forma geral, nas mensagens presidenciais de Temer e nos estudos da burguesia. O enfoque se dá na conquista de mercados, mais precisamente nos grandes importadores de alimentos. Nenhuma menção é conferida à integração regional nos moldes autonomistas, que viriam a conter pautas multidimensionais de política agrícola no âmbito do Mercosul, as quais interessariam às classes dominadas.

O que chamou atenção, entretanto, foi que o bloco mercosulino não apareceu como relevante nas portarias. A única menção a ele foi direcionada ao grande objetivo da estratégia do Mapa, de abertura de mercados: uma orientação no sentido da simplificação de normas intrabloco.

Por outro lado, nas mensagens presidenciais dos governantes de direita e até mesmo nas orientações dos estudos prospectivos burgueses, o bloco mercosulino aparecia com centralidade para a conquista de novos mercados, com perspectivas de que os principais acordos internacionais viessem a ser por meio dele mediados. Sob enfoque autonomista, a relevância do Mercosul para a burguesia e para as mensagens presidenciais se dava na pauta comercial, de ampliação do comércio junto aos países do bloco.

Entretanto, nenhuma dessas ênfases foi trazida nas portarias. Quanto à primeira orientação, de Mercosul aberto aos mercados, verdadeiramente central para os estudos e mensagens consultados, é preterida pela atuação mediante acordos bilaterais na nova estratégia do Mapa, aos quais eram reservadas negociações sem grande importância nos documentos referidos.

A inferência que se teve foi de embate com a Argentina, uma das principais concorrentes para a liderança no desafio de alimentar o mundo. Assim, a estratégia do Mapa seria no sentido de que o país deveria atuar para a conquista de mercados de forma isolada.

Deixando claro que a integração regional não era relevante, ainda se buscou entender de que forma era entendida a estratégia para industrialização e infraestrutura, nas quais novamente nenhuma citação aconteceu em termos de união junto aos países vizinhos.

Para buscar entender qual a relevância do bloco mercosulino para a gestão do Mapa, procedeu-se à consulta de documentos de nível estratégico da pasta: primeiro, do Portfólio de Projetos Estratégicos Corporativos – PECs; depois, do Plano Estratégico. O objetivo foi identificar de que modo a integração regional era tratada: se similar à nova estratégia para abertura comercial do Mapa elaborada em Temer, que limitava a importância do bloco à simplificação de normas internas para facilitação do livre comércio, ou se mais próxima aos estudos da burguesia agrária e às manifestações das mensagens presidenciais, que traziam o bloco como central para a conquista de novos mercados, capitaneando a negociação de acordos internacionais.

#### 4.2.3.3 Portfólio de Projetos Estratégicos Corporativos – PECs do Mapa

O Portfólio de Projetos Estratégicos Corporativos – PECs do Mapa, no período de 2019 a 2022, é entendido como “componente importante do Plano de Governo da Ministra Tereza Cristina” (BRASIL, 2020, p. 4). Dentro da seção que explora os desafios da agropecuária brasileira, é mencionado o seguinte:

alguns entraves limitam a competitividade e o crescimento da produtividade do setor, representam riscos de perda de mercados, geram custos aos produtores, exportadores ou ao Estado, ou têm relação com problemas sociais ou ambientais no meio rural (BRASIL, 2020, p. 4).

Tais entraves passam a ser entendidos enquanto desafios no documento, os quais embasam a criação dos PECs. De dez desafios considerados, destaca-se um, que tem relação com o comércio exterior, o de “Necessidade de manter e abrir novos mercados para os produtos agropecuários brasileiros” (BRASIL, 2020, p. 5).

Essa necessidade trata de uma demanda com caráter quase que mandatório nos documentos dos governos da direita analisados. Além disso, foi a que guiou a elaboração de

nova estratégia para o Mapa, publicada em 2018, no governo interino de Michel Temer. Também é essa a grande demanda da fração burguesa agrária considerada hegemônica.

Foram investigados então os dezoito PECs para identificar se havia algum que viesse esclarecer como se pretendia proceder à conquista de mercados internacionais. Mais precisamente, se havia alguma menção à integração regional. De antemão, já se pode esclarecer que o Mercosul não é citado no documento.

Foram dois PECs que tiveram alguma citação referente ao comércio internacional, entretanto pouco esclareceram sobre a questão regional. Um foi o programa de modernização e fortalecimento da defesa agropecuária, que tinha o objetivo de “contribuir para o aumento da produtividade agropecuária e para o acesso a mercados nacionais e internacionais por meio do fortalecimento dos Serviços de Defesa Agropecuária – SDA.” (BRASIL, 2020, p. 12). Entendia-se que o crescimento da produção agropecuária e do comércio internacional do país não estavam sendo acompanhados pela oferta de serviços no Mapa, especificamente no âmbito da Defesa Agropecuária.

O outro PEC que tem relação com a abertura de novos mercados é o da “Promoção da Imagem da Agropecuária Brasileira em Mercados Internacionais”, que tem o objetivo de:

Promover e defender a imagem da agropecuária brasileira, em mercados selecionados, por meio da construção e divulgação de narrativas focadas nas características únicas da produção nacional, seus diferenciais competitivos, e na desmitificação de mensagens negativas, não verdadeiras, disseminadas internacionalmente. (BRASIL, 2020, p. 16)

A análise de tais PECs foi relevante para entender de que forma a burocracia vinha absorvendo a demanda de promover maior abertura comercial, mas ainda não deixou claro de que forma o Mercosul seria trabalhado para tanto.

Para aprofundar como eram tratados os PECs na gestão do Mapa, procedeu-se à análise do Relatório de Monitoramento da Execução do Plano Estratégico 2020-2031 do Mapa, ano 2020 (BRASIL, 2021b), no qual consta a “Síntese dos resultados das Iniciativas Estratégicas no período”, que se referem aos dezesseis Projetos Estratégicos Corporativos (PECs) analisados anteriormente.

O único PEC que teve alguma menção a comércio internacional foi o último acima listado, que trata da promoção da imagem da agropecuária brasileira em mercados internacionais. Foram as seguintes as entregas relacionadas ao comércio exterior:

participação do Mapa na *Green Week* (ligada ao Fórum Global de Alimentos e Agricultura) [...]; série de vídeos elaborados pela Secretaria de Comércio e Relações Internacionais – SCRI para promover a agricultura no exterior (obs.: material digital elaborado em parceria e com apoio financeiro da FPA e de entidades privadas); [...] disseminação de narrativas, promovidas com constantes reuniões com adidos Agrícolas para dispersão de dados técnicos embasados em estudos científicos. (BRASIL, 2021b, p. 53-54)

Percebe-se que nenhuma atividade no âmbito do Mercosul recebeu destaque, bem como qualquer iniciativa relacionada à integração regional. As medidas se ligam à proposta de abrir o setor rural ao mundo e se dão de forma isolada no que se refere a outros países do bloco e conjunta a entidades privadas brasileiras – que como já se analisou, apresentam o interesse central de “alimentar o mundo”.

Procede-se a um breve apanhado dos achados da análise dos PECs: a análise desses projetos foi relevante para confirmar que a burocracia vinha absorvendo a demanda de promover maior abertura comercial, principal objetivo da burguesia, mas ainda não deixou claro de que forma isso seria perseguido. Não houve esclarecimento acerca do tratamento que seria conferido à integração regional.

Observou-se também que as atividades relacionadas à política externa que se destacaram no relatório das atividades dos PECs tinham implementação somente mediante atores do país.

De certa forma, a falta de menção à integração regional nos documentos evidencia mais uma vez sua falta de relevância na retórica dos governantes de direita.

#### 4.2.3.4 Plano Estratégico Mapa 2020-2031

Partiu-se então à análise do Plano Estratégico 2020-2031 do Mapa, o qual também não traz o Mercosul citado. Ainda assim, a relevância das exportações já aparece no capítulo de apresentação do documento, no parágrafo inicial:

O Brasil tem um papel privilegiado no tratamento de um **grande desafio global**: garantir a segurança alimentar com sustentabilidade e sanidade. Para isso é necessário desenvolver a produção agropecuária com sustentabilidade, de modo a garantir o fornecimento de alimentos **para a população brasileira e gerar excedentes exportáveis**. (BRASIL, 2021a, p. 4)

Chama-se atenção que por mais que os interesses da burguesia tenham sido trazidos como balizadores das políticas públicas a serem adotadas (por meio da retórica do “desafio de alimentar o mundo”), o enfoque em primeiro plano na redação se deu à segurança alimentar do Brasil, relacionada ao bem-estar geral da população do país. Assim, observa-se que ao cristalizar os interesses burgueses o aparelho do Estado traz consigo uma refração, que no caso se deu em trazer a questão interna antes da externa.

Continua o documento, aproximando-se da metodologia do planejamento baseado na prospectiva:

São muitas as ações necessárias para o aumento da sustentabilidade e o crescimento do setor. Algumas dessas ações de extrema importância são: monitorar os cenários do agronegócio **nacional e internacional**, compreendendo suas **tendências** e analisando de que forma o Brasil pode aproveitar as oportunidades; aumentar sua rentabilidade e competitividade; [...] (BRASIL, 2021a, p. 5).

É trazido um conceito basilar na metodologia do planejamento baseado em cenários: identificar tendências, as quais deverão ser necessariamente previstas em planos. Coube analisar quais as tendências consideradas no documento.

A atenção ao papel do Brasil no mercado internacional aparece também na introdução do documento, sinalizando qual a grande preocupação ou objetivo do Mapa. Após ser mencionado que a agropecuária mundial passa por grandes transformações, seria necessário que a agropecuária brasileira e o Mapa buscassem soluções para algumas questões importantes, como:

1. O que o **Brasil** e o **mundo** irão consumir de produtos agropecuários daqui a 10 anos, considerando a disponibilidade de recursos como terra, água, tecnologias e pessoas?
2. Quais serão as demandas a que as cadeias produtivas agropecuárias atenderão?
3. Como o Brasil poderá participar do processo de atendimento a essas demandas? Adicionalmente à garantia da segurança alimentar da **população brasileira**, qual percentual da **demanda mundial** por produtos agropecuários o Brasil poderá atender, considerando seu potencial tecnológico, sua vasta área geográfica, sua **vocação agrícola** e, sobretudo, a sua capacidade de produção?
4. Quais políticas públicas o Brasil e, mais especificamente, o Mapa precisarão desenvolver para alimentar a **população brasileira** e alcançar a **posição-líder no comércio de produtos agropecuários mundial**?” (BRASIL, 2021a, p. 6, grifos nossos).

Chama-se atenção novamente a como se dá a refração ao objetivo geral de buscar maiores exportações: por meio da retórica do desafio de alimentar primeiramente o país, em seguida o mundo.

Seguindo a lógica dos estudos prospectivos, que demandam uma análise retrospectiva e da situação atual, bem como de sementes de futuro, das quais se destacam as tendências, que deverão necessariamente ser atendidas por meio dos planos, prossegue o documento:

Para responder a essas questões, é necessário entender o momento atual do país e do setor agropecuário, antever as mudanças de curto, médio e longo prazo e traçar um caminho estratégico para elevar ainda mais o **protagonismo** da agropecuária brasileira, **interna e externamente**. (BRASIL, 2021a, p. 7)

O capítulo que trata das tendências traz primeiro as globais; em seguida, as nacionais. Cabe ressaltar que são trazidas tendências tanto que interessam às classes dominantes, como que lidam com as demandas das dominadas. A que ganha destaque primeiro trata das que se ligam aos interesses da burguesia:

O crescimento populacional, a maior longevidade, a urbanização, o incremento da classe média, principalmente no **Sudeste Asiático**, e as mudanças no comportamento dos consumidores levam a projeções importantes, demonstrando que **até 2030 será necessário o aumento em 35% da produção mundial de alimentos**, conforme estimativa da Embrapa. A maneira como esta demanda será suprida impacta em bases de recursos naturais, água e biodiversidade. Aumentar a produção de alimentos implica também em identificar tecnologias que contribuam para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. (MAPA, 2021a, p. 8)

Cabe ressaltar como o grande objetivo dos estudos prospectivos é novamente trazido, o de liderar a exportação mundial até 2030, já trazendo até mesmo regiões que deverão ser grandes importadores de produtos agrícolas no futuro.

Passa-se agora aos trechos que colocam prováveis desafios a serem superados para atender aos anseios das classes dominadas:

Ao mesmo tempo, 2 bilhões de pessoas dependem da agricultura para seu sustento. A maioria da população mais pobre continuará a viver em áreas rurais, dependendo da agricultura como parte mais importante de sua renda. [...] Por volta de 820 milhões de pessoas ao redor do mundo estão desnutridas, enquanto outras sofrem de outras formas de má nutrição, como obesidade e falta de nutrientes. (BRASIL, 2021a, p. 8)

No capítulo “O Brasil nos Cenários Nacional e Internacional” (BRASIL, 2021a, p. 9), é mencionado a fonte de estudos que o Plano Estratégico se valeu: do “Projeções do Agronegócio – Brasil 2018/2019 a 2028/2029”, de elaboração do Mapa, que aponta projeções para produção, consumo, exportação, importação e área plantada a vinte e nove produtos do agronegócio, e do “Visão 2030: O Futuro da Agricultura Brasileira”, de elaboração da Embrapa, que aponta cinco megatendências relacionadas ao setor.

A primeira megatendência é a que traz algo relacionado mediatamente a comércio exterior. Trata de “Mudanças socioeconômicas e espaciais na agricultura”:

o tópico aborda a concentração da produção e da renda no campo, **a crescente influência de imperativos econômicos sobre as atividades agrícolas**, a escassez de mão de obra e a elevação do custo do trabalho. (BRASIL, 2021a, p. 11)

Tal fator acaba trazendo um componente que indiretamente leva ao grande objetivo da pasta: à medida que a tendência é de grande influência dos imperativos econômicos sobre as atividades agrícolas, o modo de atuar nisso estrategicamente, valendo-se de uma perspectiva economicista, seria o seu aproveitamento e atuação conforme a dinâmica do mercado mundial, que tende a demandar mais alimentos. Por outro lado, chama também atenção à provável necessidade de investimento em medidas protetoras às classes dominadas.

Quanto às demais megatendências, nenhuma toca direta ou indiretamente em temas relacionados à política externa.

O documento então passa à apresentação da metodologia do Planejamento Estratégico. É nesse momento que, conforme a metodologia dos planejamentos prospectivos, deve ser possível identificar de que modo as tendências apresentadas e os objetivos do Mapa entram nos objetivos estratégicos de gestão e nos indicadores a serem mensurados na pasta. Afinal, eles buscam guiar as atividades que serão percorridas no interior da burocracia.

As definições mais gerais, de missão, visão, valores e público de interesse do Mapa não mudaram frente aos planejamentos estratégicos anteriores. Nelas, não há qualquer menção à política externa que se possa destacar para fins do trabalho.

O que cabe ressaltar está no capítulo “Alinhamento com as estratégias do Governo”, em que é mencionado que o Plano Estratégico do Mapa está alinhado com a EFD 2020-2031 e com o PPA 2020-2023. Nada é mencionado, entretanto, acerca da “nova estratégia para inserção internacional”, elaborada em Temer.

Relembrando que, em termos de política externa, a EFD 2020-2031 coloca a integração regional, conforme os moldes do regionalismo aberto, como relevante em termos econômicos e, em nível de retórica, de infraestrutura e segurança. No eixo Econômico, são destacados parceiros estratégicos para o Brasil apenas em outros continentes, semelhantes aos citados nos estudos prospectivos burgueses; além disso, inferiu-se ser relevante para a área da agricultura negociações econômicas intrabloco mercosulino e na região latino-americana. Quanto ao Mercosul, não houve citações, embora tenha se entendido que continuaria importante para as duas áreas de políticas públicas que mais interessam no trabalho: econômico e, caso realmente fosse assunto estratégico a nível regional, infraestrutura.

Já o PPA de Bolsonaro não foi claro naquilo que postulava para a integração regional. De qualquer forma, mencionava-se que a diplomacia com os países latino-americanos seria realinhada quando em comparação a Dilma e que haveria uma revitalização do Mercosul em termos de aprofundamento de laços comerciais com demais países da região e de ampliação e dinamização da agenda de negociações externas.

Esses os documentos mencionados que influenciam nesse plano, os quais trazem temas mais gerais do que somente assuntos do setor rural. Nesse modo mais geral com que trabalho, ambos trazem o Mercosul como relevante. Já a “nova estratégia nacional para o mercado internacional do agronegócio”, promulgada em Temer e que tinha o interesse de influenciar na pauta do Mapa, não foi aqui mencionada com influenciadora do plano. Essa, lembra-se, deixava a integração regional e sobretudo o Mercosul em segundo plano, bloco que seria preterido por acordos bilaterais.

Passou-se à análise do Mapa Estratégico do Mapa, que apresenta os objetivos estratégicos para as seguintes perspectivas: de Infraestrutura e Resultados, de Processos Internos, de Resultados para o Público-alvo e o de Resultados para a Sociedade<sup>36</sup>.

Da análise do mapa, identificou-se o tema da política externa em alguns objetivos estratégicos, que foram posteriormente aprofundados. O quadro a seguir os especifica.

**Quadro 16: Objetivos Estratégicos do Mapa relacionados à Política Externa**

<b>Dimensões</b>	<b>Objetivo Estratégico (OE)</b>	<b>Descrição</b>
Resultados para a Sociedade	(OE 3) Aumentar a competitividade dos produtos da agropecuária brasileira no mercado interno e externo.	Promover o aumento da produtividade da agropecuária brasileira por meio da promoção de inovações e sua incorporação na produção, com vistas a atender às demandas de consumo dos mercados <b>doméstico</b> e <b>externo</b> .
Resultados para o Público-alvo	(OE 8) Manter, ampliar e diversificar mercados para cadeias produtivas agropecuárias.	Aumentar a quantidade e diversidade de produtos agropecuários ofertados, preservando os clientes atuais e <b>prospectando novos mercados</b> .

<sup>36</sup> Perspectivas e descrições: Infraestrutura e Aprendizado - desafios internos da organização relacionados aos recursos humanos, às infraestruturas física e tecnológica e ao orçamento; Processos Internos - aponta para os desafios afetos às atividades institucionais, ou seja, à sua cadeia de valor. São destacados objetivos para as funções em que a organização precisa ter excelência, considerando o cenário externo enfrentado e suas prioridades políticas e técnicas; Resultados para o Público-alvo - os objetivos estratégicos representam o que é gerado como resultado para os “clientes” diretos do Mapa; Resultados para a sociedade - O alcance dos objetivos desta perspectiva acontece a partir da superação dos desafios traduzidos nas demais perspectivas, portanto são considerados “consequência” ou “efeitos”, atingidos a partir do sucesso das ações e projetos relacionados aos objetivos das outras perspectivas. Representam a contribuição da instituição para a sociedade.

Processos Internos	(OE 11) Desenvolver a inteligência agropecuária e de mercado.	Desenvolver um sistema de inteligência estratégica direcionado para a tomada de decisão pelo Mapa, Governo Federal, agentes econômicos e sociedade em geral, permitindo maior compreensão sobre o processo produtivo, o abastecimento, a segurança alimentar e a <b>competitividade do país no mercado internacional.</b>
	(OE 17) Melhorar a imagem institucional e da agropecuária brasileira.	Ampliar a percepção positiva do Mapa com os agentes e representantes das cadeias produtivas agropecuárias, do governo e da sociedade, com foco na disseminação de informações técnico-institucionais de suas atividades. <b>Fortalecer a inserção das cadeias produtivas agropecuárias no mercado externo, buscando seu reconhecimento no mercado interno.</b>
	(OE 18) Aperfeiçoar a articulação institucional com ênfase na atuação finalística.	<b>Ampliar a participação em negociações internacionais,</b> para estabelecimento de normas e regras visando a manter e <b>conquistar novos mercados para os produtos das cadeias produtivas agropecuárias brasileiras.</b> Aumentar e aperfeiçoar o relacionamento com as representações das entidades privadas e públicas (federais, estaduais, distritais e municipais), com vistas a influenciar e promover a elaboração e execução de políticas de interesse do setor agropecuário. Subsidiar o Poder Legislativo com informações necessárias para a formulação e a aprovação de projetos de interesse do setor agropecuário nacional.

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2021a, pp. 22-24, grifos nossos).

Na perspectiva de Resultados para a sociedade, o mais estratégico em termos de entrega de serviços da pasta, a atenção ao mercado externo é dividida com o interno; na de Resultados para o Público-alvo, há menção à prospecção de novos mercados; na de Processos Internos, o objetivo estratégico que trata do desenvolvimento de sistema de inteligência prevê que deva permitir maior compreensão acerca da competitividade do país no mercado internacional; no objetivo de melhora da imagem da agropecuária brasileira, consta o fortalecimento da inserção das cadeias produtivas do setor no mercado externo; já no que se refere à articulação institucional com ênfase na atuação finalística, prevê em primeiro plano o esforço para ampliar a participação em negociações internacionais, visando à conquista de novos mercados para produtos da agropecuária.

Percebe-se assim como a demanda da conquista de mercados adentra com relevância ao planejamento estratégico do Mapa em 2020. Conta com cinco objetivos estratégicos dentro vinte previstos nas três perspectivas que tratam de entregas de resultados à sociedade.

Uma constatação que se pode realizar é que a política externa no Mapa é reduzida a questões comerciais. A outra constatação é que, nessa lógica, a integração regional ficou esquecida. Nenhuma menção a essa pauta é realizada nas descrições dos objetivos estratégicos.

De modo a aprofundar como se pensam tais objetivos estratégicos, para cada um foram elencados indicadores de desempenho que viessem a mensurar os respectivos andamentos. O quadro a seguir apresenta os indicadores criados que têm relação com a pauta do comércio exterior:

Quadro 17: Indicadores de Desempenho do Mapa relacionados à Política Externa

Dimensões	Objetivo Estratégico (OE)	Indicador de Desempenho	Finalidade
Resultados para a Sociedade	(OE 3) Aumentar a competitividade dos produtos da agropecuária brasileira no mercado interno e externo.	Participação anual das <b>exportações</b> agropecuárias brasileiras no comércio mundial de produtos agropecuários.	Avaliar a representatividade das exportações agropecuárias brasileiras <b>em relação ao comércio agropecuário mundial</b> .
Resultados para o Público-alvo	(OE 8) Manter, ampliar e diversificar mercados para cadeias produtivas agropecuárias.	Índice de <b>abertura de mercados</b> para produtos agropecuários brasileiros.	Avaliar a capacidade do Brasil em <b>acessar mercados</b> para produtos agropecuários brasileiros.
Processos Internos	(OE 18) Aperfeiçoar a articulação institucional com ênfase na atuação finalística.	Taxa de participação do Mapa na elaboração de <b>regras internacionais</b> .	A participação <b>pró-ativa</b> do Mapa em fóruns internacionais de interesse do agronegócio (multilaterais, regionais e biregionais) contribui para a proposição de regras e acordos que levem em conta os interesses <b>nacionais</b> , auxiliando o comércio exterior dos produtos brasileiros.

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2021a, pp. 20-35).

Quanto à finalidade do primeiro indicador, chama-se atenção que a comparação se dá frente ao comércio agropecuário mundial. Não há qualquer vinculação à lógica regional na análise. Questão regional que não aparece em nenhum objetivo estratégico ou indicador.

O segundo mensura aquele que é o grande objetivo da burguesia, a capacidade do país em acessar novos mercados. Novamente se chama a atenção que não há menção à iniciativa de buscar acesso em bloco por exemplo, que se daria por meio do Mercosul, nos moldes do regionalismo aberto.

Já o terceiro indicador busca promover a participação pró-ativa do Mapa. Mensura o esforço de propor o acesso a novos mercados. Nesse caso, menciona que valem para a conta do indicador fóruns regionais.

Mais uma vez, a inferência que se pode fazer é que se pensa a agricultura brasileira isolada do resto da região. Não há qualquer medida que a pense regionalmente. Até os estudos da burguesia buscam trabalhar um pouco mais com essa lógica, valendo-se do Mercosul, ainda que voltada ao regionalismo aberto.

Para aprofundar como eram tratados tais indicadores na gestão, procedeu-se à análise do Relatório de Monitoramento da Execução do Plano Estratégico 2020-2031 do Mapa, ano 2020 (BRASIL, 2021b). Coube destacar a análise crítica do desempenho de 2020 referente a dois indicadores: “Índice de abertura de mercados para produtos agropecuários brasileiros” e “Taxa de participação do Mapa na elaboração de regras internacionais”.

Quanto à abertura de mercados, em 2020 o resultado ficou pouco abaixo da meta: 0,73 de 0,78 (BRASIL, 2021b, p. 23). Essa foi a leitura da análise crítica do desempenho:

Novas possibilidades de acesso a mercados foram conquistadas via o esforço do Mapa nas negociações técnicas, sanitárias e fitossanitárias, garantindo a possibilidade de exportação dos produtos da agropecuária brasileira. No entanto, nem sempre essas aberturas significam efetivas exportações dos produtos, considerando que há a necessidade de ações complementares para que elas se concretizem, como a promoção comercial, o desenvolvimento de acordos de facilitação bilateral ou regional entre o Brasil e outros países e a competência do setor produtivo, ator diretamente envolvido nas transações comerciais. Desta forma, mesmo não atingindo a meta proposta para o período, houve uma **significativa ampliação de destinos para os quais o Brasil exportou seus produtos, em comparação com o ano de 2019**, mostrando otimismo para o próximo ano, com a manutenção da pujança da agropecuária brasileira, que está cada vez mais preparada para atender aos diversos mercados e a suas diferentes exigências.

Desde 2020, houve **74 mercados internacionais abertos** para produtos agrícolas brasileiros, representando um total superior a US\$ 14 bilhões em novas exportações. As aberturas tiveram como objetivo **diversificar a pauta exportadora brasileira tanto em termos de produtos como de destinos**. Exemplos de aberturas visando à diversificação de pauta: castanha de baru para a **Coreia do Sul**, melão para a **China**, gergelim para **Índia**, castanha do Pará para **Arábia Saudita**, milho de pipoca para **Colômbia** e mudas de coco para as **Guianas**. Exemplos de aberturas para produtos de alto valor agregado: material genético avícola para os **Emirados Árabes Unidos** e **Marrocos**; embriões equinos para os **Estados Unidos**; embriões e sêmen de bovinos para a **Zâmbia, Mianmar e Qatar**. (BRASIL, 2021b, pp. 23-24, grifos nossos)

A análise do texto demonstra aspectos qualitativos dessa busca de abertura de mercados que interessam ao trabalho. Duas questões chamam a atenção: primeiro, corrobora que não há nenhuma atenção à integração regional, muito menos ao bloco mercosulino em termos autonomistas. O único país do continente latino-americano que teve negociação destacada foi a Colômbia. Os demais acordos foram com países que eram tidos realmente como estratégicos pelos estudos burgueses.

A outra questão é a falta de menção ao bloco mercosulino como ferramenta estratégica na conquista de acordos. Os acordos destacados não são detalhados quanto à forma que se deram: se por meio de acordos bilaterais ou via bloco.

Por fim, também se chama a atenção ao incremento que é destacado de um ano a outro, de setenta e quatro novos mercados abertos, ilustrando que a pauta foi efetivamente internalizada como objetivo a ser perseguido pela gestão.

A análise crítica do outro indicador, “Taxa de participação do Mapa na elaboração de regras internacionais”, cita o Mercosul. Assim traz o relatório:

[Na] primeira mensuração da meta, referente ao ano de 2020, já se obteve um índice bem superior ao programado, demonstrando compromisso e esforço de toda a equipe para o pleno atendimento aos fóruns e discussões internacionais para a elaboração de normas ou acordos de interesse nacional.

Entre reuniões bilaterais e multilaterais com os demais países para tratar de negociações sanitárias, fitossanitárias (SPS) e também no âmbito técnico (TBT), o corpo de servidores do DTSF participou em 54 oportunidades durante o período mensurado, de um total de 66 apresentadas. Destacam-se nesse rol: reuniões bilaterais com a **Argentina, Chile**, Irã, EUA e Belarus; reuniões para discussões do **Acordo Mercosul-Canadá**; reuniões do **Subgrupo Técnico Mercosul SGT-8 (Agricultura)**; reuniões de comitês técnicos do Codex Alimentarius; reuniões do G77 + China; e reuniões de comitês técnicos diversos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO.” (BRASIL, 2021b, p. 40, grifos nossos)

Essa análise retrata que o Mercosul continuava tendo atenção do Mapa, ainda que não constando de qualquer instrumento estratégico da pasta. Das atuações do Mapa citadas que envolvem o bloco, o acordo Mercosul-Canadá se destaca como relevante aos postulados do regionalismo aberto; já as reuniões do SGT-8 são de praxe no âmbito do Mercosul e tratam de assuntos diversos – caberia investigar do que trataram. Destacaram-se também reuniões bilaterais realizadas com países do continente: foram dois encontros dentre os cinco destacados, mostrando que ao menos nesse indicador a integração regional aparecia com maior força que no anterior.

Retoma-se agora os principais achados da análise do Plano Estratégico do Mapa.

Inicialmente, cabe destacar que o plano teria sido influenciado pela EFD 2020-2031 e pelo PPA de Bolsonaro. A EFD 2020-2031 traz a integração regional como relevante, ao menos em nível de retórica, na pauta econômica, de infraestrutura e segurança. Para a economia seria conforme os ideais do regionalismo aberto; para os outros temas, teoricamente autonomista, mas pouco foi aprofundado no decreto, que não citou o Mercosul. Já o PPA afirmava que haveria um realinhamento da diplomacia com os países latino-americanos e uma revitalização do Mercosul no sentido de aprofundar os laços comerciais com demais países da região no que toca o comércio, bem como uma dinamização da agenda de negociações externas.

Em ambos os documentos, portanto, o Mercosul tinha relevância, no mínimo comercial: nos moldes do regionalismo aberto e para tratamento de questões intrabloco.

O documento que preteria o bloco para acordos internacionais bilaterais era a “nova estratégia nacional para o mercado internacional do agronegócio”, elaborada em Temer, mas não foi citada como orientadora do plano estratégico.

Portanto, teoricamente, o plano estratégico do Mapa deveria trazer a integração regional nos moldes do regionalismo aberto.

Partindo-se à análise do documento, identificou-se que traz como grande objetivo a questão de vencer o desafio de alimentar o mundo, até mesmo a possibilidade de assumir posição-líder no comércio de produtos agrícolas mundial. Entretanto, na retórica, traz também, com relevância no mínimo equiparável, pois sempre é citada antes, a atenção à segurança alimentar interna, do Brasil.

Quando o documento aborda as tendências que são foram consideradas para elaboração do plano, apresenta os documentos pelos quais se balizou: estudo prospectivo da Embrapa e das projeções do próprio ministério. Ambos serão analisados posteriormente.

Na questão internacional, a tendência apresentada é da necessidade de aumento da produção mundial de alimentos em 35%, espaço que, conforme o documento, o Brasil poderá ocupar com protagonismo, trazendo até mesmo quais seriam alguns grandes importadores mundiais, que também foram previstos nos estudos prospectivos da burguesia.

Detalhe é que, na esteira do documento de sempre trazer a questão interna junto à atenção à exportação, de forma a justificar a necessidade de expandir a produção, a retórica utilizada na publicação também traz tendências que se reportam a ameaças a classes dominadas. Entretanto, em nível internacional, nenhuma tendência desse tipo foi observada. Lembra-se que caso a integração regional fosse tratada nos moldes autonomista e multidimensional, ao menos tendências ameaçadoras a pequenos agricultores na região latino-americana poderiam ser previstas.

Nesse sentido, dentre as megatendências que o plano traz, que advêm dos estudos do Embrapa, a única que trata indiretamente do comércio exterior é a que versa sobre a crescente influência de imperativos econômicos sobre as atividades agrícolas. Ora, duas medidas

poderiam sair daí: uma direcionada às classes dominantes, de aproveitamento para aumentar a produção; outra às dominadas, de proteção às ameaças.

Como retratado anteriormente, ao menos no campo da política exterior, que pode ser reduzido a comércio internacional dado o viés economicista da publicação, a pauta se direciona somente aos interesses burgueses.

Retratando a relevância da política externa, ou da conquista de novos mercados, observou-se que o tema consta em objetivos estratégicos das três dimensões do plano que têm ligação com entregas à sociedade. A descrição de todos faz menção ao mercado externo, nada mencionando sobre integração regional. Os indicadores de desempenho que se ligam a esses objetivos estratégicos também não contam com tal previsão. No seu lugar, apresentam comparações de abertura de mercado frente a médias globais, em nada atentando às particularidades da região latino-americana.

A inferência que se fez é que os esforços da pasta seriam medidos realmente considerando o Brasil de forma isolada para a conquista de mercados.

Procedeu-se ainda à análise de como foram tratados esses indicadores após um ano de gestão. Ficou retratada novamente a preocupação com a conquista de mercados de forma apartada dos vizinhos latino-americanos e direcionada a grandes importadores. Nenhuma relevância era conferida à integração regional. Também não houve referências à relevância do Mercosul na conquista de acordos internacionais, ainda que as negociações que se realizaram por meio dele tenham sido contabilizadas e citadas na análise dos indicadores.

Parte-se agora à análise dos dois estudos tomados por base na elaboração do capítulo das tendências de futuro do Plano Estratégico do Mapa. São eles: Projeções do Agronegócio 2019/2020 a 2029/2030 (MAPA, 2020) e o Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira (EMBRAPA, 2018).

#### 4.2.3.5 Projeções do Agronegócio 2019/2020 a 2029/2030 (Mapa)

A única menção ao Mercosul no estudo do Mapa se dá em seção inicial, destinada a apresentar o cenário das projeções. Nela, discorre-se sobre a pandemia do Covid-19 e à incerteza no mercado internacional, devido ao conflito entre EUA e China, graças “à imposição de tarifas de importação por parte de ambos os países” (MAPA, 2018, p, 10). Quanto a esse fenômeno, é mencionado que não se sabe até quando a situação poderia permanecer e que não se tinha uma avaliação completa dos seus impactos. O Mercosul é citado em seguida, quando o texto menciona que ainda não se incorporou na análise das projeções os impactos do recente acordo Mercosul-União Europeia.

Ainda assim, a bibliografia da publicação trazia um artigo de opinião que fazia um esforço inicial de apropriação do impacto do acordo na economia brasileira (MOURA, 2019). Partiu-se à análise do documento para identificar qual o teor da integração regional previsto, o que pode sinalizar o entendimento adotado pelo Mapa.

Inicialmente, o artigo destaca as palavras do presidente da Comissão Europeia, que “em meio às tensões do comércio internacional geradas pelas políticas protecionistas americanas e chinesas”, os países signatários estariam enviando um forte sinal ao mundo de que “é possível promover o livre-comércio baseado em regras e benefícios recíprocos” (MOURA, 2019). Discorre a autora:

Para o Mercosul, representa o fim de uma política comercial isolacionista que já durava mais de 20 anos sem a assinatura de acordos comerciais relevantes, dando um novo fôlego para o bloco regional, que parecia adormecido nas suas relações internacionais e na relevância política interna concedida pelos governos. (MOURA, 2019).

Sinaliza-se assim a pouca importância conferida às pautas internas ao bloco. A orientação que seria interessante era a do regionalismo aberto. Entendimento similar ao exposto pelas frações burguesas agrárias hegemônicas.

Volta-se ao documento do Mapa. Na seção “principais resultados”, consta o seguinte:

Os produtos mais dinâmicos do agronegócio brasileiro deverão ser carne suína, soja em grão, algodão em pluma, celulose, milho, carne de frango e açúcar. Entre as frutas os destaques são para a manga, melão e maçã. O mercado interno e a demanda internacional serão os principais fatores de crescimento para a maior parte desses produtos. São os que indicam também o maior potencial de crescimento da produção nos próximos dez anos. (MAPA, 2020, p. 86)

Similar ao exposto no Plano Estratégico do Ministério, chama-se atenção a como o documento do Mapa também destaca o mercado interno. Em outras palavras, nem só o desafio

de alimentar o mundo deveria guiar a atuação do Estado brasileiro. A relevância de atentar ao mercado interno é colocada em pé de igualdade à demanda internacional.

Atentou-se também a como se trabalhava, em nível de retórica, para justificar a relevância da busca a mercados importadores. Nos dizeres do estudo, a tendência é que viria a ocorrer “pressão sobre o aumento da produção nacional”. Assim menciona o documento:

Nas carnes, haverá forte pressão do mercado internacional, especialmente de carne bovina e suína, embora o Brasil continue liderando o mercado internacional do frango. Do aumento previsto na produção de carne de frango, 73,0% da produção de 2029/30 serão destinados ao mercado interno; da carne bovina produzida, 45,0% deverão ir ao mercado interno, e na carne suína 37,0%. Deste modo, embora o Brasil seja, em geral, um grande exportador para vários desses produtos, o consumo interno será relevante. A OCDE (2020) apresenta resumidamente algumas tendências do consumo no próximo decênio.” (MAPA, 2020, p. 91).

#### 4.2.3.6 Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira

Passou-se então à análise dos estudos da Embrapa. Similar à lógica dos estudos prospectivos burgueses, que trazem o objetivo de “alimentar o mundo” como norte, a apresentação dos cenários se dá no sentido de atentar à expansão da demanda mundial por água, alimentos e energia, o que resultaria na necessidade de incremento da produção de alimentos em 35% até 2030. Nesse contexto, afirma-se o seguinte:

Agricultura e alimentação estão no centro dessa agenda mundial, e o Brasil está preparado para desempenhar um **papel central** no alcance das **metas estabelecidas pelos países membros da ONU** (EMBRAPA, 2018, p. 6, grifos nossos).

Mais uma vez se nota a atenção a metas estabelecidas pela ONU, de “alimentar o mundo”, a mesma que os estudos prospectivos burgueses traziam, à medida que vislumbram nessa missão uma potencialidade de atender aos seus interesses econômicos. Em termos de projeto nacional para adentrar ao planejamento do Mapa, como já analisado, isso implicaria no desafio principal de estimular as exportações. A questão da demanda interna ficaria em segundo plano.

O parágrafo a seguir ilustra as justificativas apresentadas para que o Estado adote essa orientação como prioridade. São trazidos termos como “vantagem comparativa”, busca em ser “líder mundial” e o desafio de atender a demandas de mercados exigentes:

O sucesso competitivo e sustentável da agricultura alcançado nas últimas décadas precisa ser intensificado para que o País permaneça aproveitando suas **vantagens comparativas** e consiga assumir o papel de **líder mundial no fornecimento de alimentos**, fibras e energia. [...] O Brasil certamente tem potencial de produzir alimentos únicos, mais nutritivos e alinhados com as **demandas dos mercados mais exigentes**. (MAPA, 2018, p. 7, grifos nossos).

No capítulo que analisa a trajetória da agricultura brasileira continua sendo defendida a maior atenção à exportação. Aqui, é apresentada justificativa de porque a atenção ao mercado externo deve ser anterior ao interno, entendido como verdadeira força motriz de crescimento do setor rural.

Embora a maior parte da produção agrícola brasileira seja direcionada para o mercado interno, **as exportações têm sido a força motriz do crescimento da produção agrícola nacional**, sobretudo pelo aumento da demanda por grãos e carnes. [...] Destaca-se ainda a importância do crescimento econômico da China, que impulsionou as exportações brasileiras de soja. [...] Considerando os inúmeros aspectos mencionados, o Brasil se consolidou como o único país no cinturão tropical capaz de conquistar a posição de **potência agrícola**. [...] O dinamismo empreendedor dos produtores combinado com esses conhecimentos e com as oportunidades de mercado tornaram as safras brasileiras essenciais para a **segurança alimentar do País e do mundo**.” (EMBRAPA, 2018, p. 30, grifos nossos)

Quando analisam o fluxo recente do comércio exterior, entretanto, constatam uma desaceleração da taxa de seu crescimento. Esse foi o parecer apresentado, que toca diretamente na questão do Mercosul enquanto ferramenta para a inserção externa:

Uma razão adicional para a desaceleração da taxa de crescimento do comércio exterior pode ser a **adoção de políticas mais protecionistas em alguns dos principais países importadores**. Ainda que a proteção comercial agrícola venha sendo reduzida na maioria dos países da OCDE, várias economias emergentes (incluindo a China, a Índia e a Indonésia) estão perseguindo objetivos de **autossuficiência** e proteção de importação (OCDE-FAO, 2016). **A expectativa é que haja a redução do estabelecimento de acordos multilaterais em favorecimento aos acordos bilaterais**. (MAPA, 2018, p. 34, grifos nossos)

Primeiramente, chama-se atenção que os três países nos quais vinha se notando redução da importação por contarem com políticas de autossuficiência já foram apontados pelos estudos prospectivos burgueses como tendenciais grandes importadores de alimentos, dos quais os produtores brasileiros poderiam se beneficiar.

Da análise do trecho trazido, infere-se o seguinte, com base na metodologia dos estudos prospectivos: podemos dizer que a incerteza para o futuro, que pode causar uma ruptura no sistema, trata da possibilidade de adoção de políticas mais protecionistas nos principais países

importadores, os quais buscariam a autossuficiência, tema bastante discutido durante o período da pandemia. Isso seria um fenômeno que impactaria diretamente no resultado das projeções de futuro, que, por conceito, não captam as incertezas do ambiente. É justamente para combater essa falha que os estudos prospectivos advêm. Parecendo estar ciente disso, o estudo da Embrapa, atentando à dinâmica dos atores, entende que uma possível nova tendência nesse contexto seria a de valorização dos acordos bilaterais de comércio no lugar dos multilaterais.

Isso refletiria na preterição da ferramenta do Mercosul enquanto mediadora de negócios internacionais. Em outras palavras, para o objetivo de “alimentar o mundo”, que é prioridade destacada nos estudos burgueses e alçado a primeiro lugar também no da Embrapa e dos governos de direita, a atenção ao bloco mercosulino seria residual, quando não inexistente. Seguindo essa lógica, realmente valeria mais investir na capacidade de atuar mediante acordos bilaterais do que nos esforços que exigiriam acordos junto aos membros do bloco.

Essa constatação justificaria o apontamento da “Estratégia para Abertura, Ampliação e Promoção no Mercado Internacional do Agronegócio Brasileiro 2019-2022”, publicada em 2018 durante o governo Temer, de preferência aos acordos bilaterais.

Mesmo assim, a relevância do Mercosul, ao menos para fatos presentes, é ainda trazida no documento. Após o estudo tocar em medidas de abandonos comerciais, como a saída dos Estados Unidos do Acordo Transpacífico e a renegociação de suas relações com México e China, bem como a saída do Reino Unido da União Europeia, é mencionado que:

A América Latina vem retomando o aprofundamento das relações de **livre comércio** e **integração regional**, podendo-se destacar três frentes: Aliança do Pacífico (projeto de integração que inclui Chile, Peru, Colômbia e México); **Aliança do Pacífico e Mercado Comum do Sul (Mercosul)**; e entre México e o restante da América Latina. (MAPA, 2018, p. 34)

Chama-se atenção à dinâmica que é destacada no âmbito no âmbito da integração regional pelo estudo da Embrapa, própria do regionalismo aberto. Nessa lógica, algo que merece destaque é o acordo de livre comércio do Mercosul com a Aliança do Pacífico. Por outro lado, nenhuma menção a destaques de medidas autonomistas, mesmo com cunho comercial, é levantado no documento.

Outro trecho que ressalta a relevância do bloco mercosulino se dá na atenção ao acordo com a UE:

Apesar da importância dos EUA e da China, a **União Europeia** ainda é o principal parceiro comercial do **Mercosul** e fonte de investimentos. Para a UE, o **Mercosul**

também é um importante mercado (representa praticamente metade do PIB da América Latina). Entretanto, o acordo de livre comércio Mercosul-UE, retomado em 2010, está sendo negociado de forma lenta, devido, principalmente, a obstáculos relacionados ao tratamento dos produtos agrícolas (aspectos sanitários de produtos de origem animal, o fato de a UE pleitear o livre comércio de 90% do volume comercializado e a manutenção de sistema de quotas para as importações de alimentos oriundos da América Latina). Por parte do Mercosul, existe ainda preocupação quanto às compras públicas (a UE pleiteia livre acesso das suas empresas às licitações públicas dos países do Mercosul) e também quanto a resolução de controvérsias dos investimentos (The Economist, 2017). (MAPA, 2018, p. 33, grifos nossos)

Retoma-se agora os principais achados dos documentos que estudam o futuro, os quais foram objeto de consulta do Plano Estratégico do Mapa 2020-2031.

#### 4.2.3.7 Os Estudos Prospectivos Balizadores do Plano Estratégico do Mapa

Como ponto em comum, ambos os estudos trazem como incerteza que pode influenciar negativamente nas projeções de exportação os conflitos internacionais à época de elaboração das análises, que incorriam em imposição de tarifas de importações por parte de países que seriam grandes importadores brasileiros. No caso do estudo do Mapa, deu-se destaque aos casos de EUA e China, os quais conflitavam; no da Embrapa, a “alguns dos principais países importadores”, aos quais se somavam aqueles que estariam perseguindo objetivos de autossuficiência, como China, Índia e Indonésia (também apontados como potenciais grandes importadores no futuro pelos estudos burgueses).

Analisando isoladamente o estudo do Mapa, identificou-se que o Mercosul é tratado como fator relevante que deve influenciar nas projeções do comércio internacional, por meio do acordo com a UE, o qual deve a promover maior exportação e importação. A publicação ainda não trazia estudo do impacto da medida, mas citou um artigo de opinião que saudava a maior abertura de mercado que tenderia a haver.

Observou-se que nenhuma menção à integração regional nos moldes autonomista foi referenciada. Somado a essa questão, esclareceu-se que o estudo tem um caráter descritivo, sem sugestões de medidas a serem adotadas. Dessa forma, não restou clara que orientação o ministério pretendia seguir em termos de integração regional.

Partindo ao estudo da Embrapa, esse já conta com caráter mais propositivo. Similar aos estudos burgueses, a apresentação dos cenários no documento se dá no sentido de que o Brasil deveria se preparar para desempenhar papel central no alcance das metas estabelecidas pela ONU, de “alimentar o mundo”. A atenção ao mercado externo é justificada por terem sido as exportações a força motriz do crescimento da produção agrícola nacional nos últimos tempos.

A grande relevância do estudo da empresa à pesquisa foi a de chamar a atenção à ruptura que poderá ocorrer no ambiente internacional, a qual poderá resultar em uma nova tendência, para a qual o planejamento de futuro deverá atentar. Explica-se: destacam a tendência de adoção de políticas protecionistas em alguns dos principais países importadores. Com isso, a expectativa seria de que haverá redução de acordos multilaterais no futuro. Logo, a atenção deveria se voltar aos acordos bilaterais.

Essa constatação é estratégica para guiar os rumos das medidas a serem adotadas no âmbito do Mapa. O Mercosul tenderia a perder relevância como ferramenta para inserção externa, aquilo que é a pauta principal dos governos de direita e da burguesia. Lembrou-se que isso justificaria a postulação da “nova estratégia para o mercado internacional para o Mapa”, publicada em Temer, de preferência a acordos bilaterais.

Ainda assim, o Mercosul se mostrou relevante no estudo da Embrapa para fatos presentes, quando são destacadas recentes grandes negociações que se davam mediante o bloco: acordo comercial com a Aliança do Pacífico e com a UE. Entretanto, nenhuma medida em âmbito intrabloco, ainda que economicista, foi ressaltada.

Constata-se, assim, que a relevância do bloco mercosulino no documento da Embrapa aparece de forma um tanto contraditória. Sob a ênfase da integração regional própria do regionalismo aberto, ele é destacado por fatores presentes, mas a princípio não deveria ser trazido como alvo de esforço central para medidas futuras, à medida que no seu lugar pode ser tendência a maior valorização de esforços a negociações bilaterais no comércio exterior – a depender de como se portará a incerteza do cenário internacional, relacionada à atuação dos países importadores na busca pela autossuficiência.

Essa ambiguidade acaba de certa forma se refletindo nos planejamentos para o Mapa a partir de 2016. A integração regional, em meio a essa incerteza e guiada pela lógica dos governos de direita, que atentam aos grandes objetivos da burguesia do setor, ou passa a ser totalmente desconsiderada, o que valeria para uma aposta em cenário no qual os acordos

multilaterais perderiam relevância, ou é tratada de forma receosa sob a lógica do regionalismo aberto, aguardando uma definição dos rumos do fato portador de futuro sob análise, o que não recomendaria um esforço no fortalecimento do bloco, mas que ao mesmo tempo exige que não se dispense atenção às tratativas junto aos membros, à medida que o bloco mercosulino vem trazendo grandes resultados no presente e promissoras apostas para o curto prazo.

Portanto, o que se pode observar é realmente uma ruptura na relevância do bloco mercosulino a partir de como se portará a incerteza da maior busca de autossuficiência de grandes importadores. Caso a hipótese se confirme, para os partidos de direita e burguesia do setor, apenas uma relevância residual no trato de questões comerciais intrabloco poderia interessar; já no caso da retórica petista, que atenta às particularidades das classes dominadas dos países do bloco, nenhuma grande alteração pareceria haver.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve o propósito de descrever como se expressam os interesses da burguesia agrária a respeito do Mercosul, cristalizados nos estudos prospectivos publicados por essa fração de classe, nos planejamentos prospectivos dos governos Temer e Bolsonaro. Para tanto, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, trabalhando-se com a narrativa das principais representações desse setor e dos discursos governamentais em termos de como entendiam ser relevante a atuação governamental com relação ao bloco mercosulino, sob dois eixos principais: seu lugar na política externa (se prioritário ou não) e em relação ao modelo de integração a ser adotado (regionalismo aberto ou multidimensional e de cunho autonomista).

Foram diversos os achados da pesquisa. Primeiramente, para contextualizar de que forma se travavam as disputas em torno da integração regional no âmbito da fração agrária, procedeu-se à análise das manifestações das principais representantes do setor agrário no período dos governantes de direita.

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

Entretanto, no período mais recente, à medida que as políticas liberais começaram a se intensificar no governo Bolsonaro, constataram-se as primeiras contradições na fração burguesa em questão, o que poderá gerar variações no modelo de integração do Mercosul a ser defendido por diferentes segmentações, as quais se distinguem pelo nível de industrialização com que operam – ou pela função do capital que exercem. Aquele mais industrializado, que dá indícios de ser hegemônico no bloco no poder, mantém a pauta de regionalismo aberto; o menos industrializado, que já vem sendo preterido em certas medidas que visam à ampliação das

negociações do Brasil com países desenvolvidos, começa a se desprender da representação que diz englobar os interesses da burguesia agrária como um todo e, atuando de forma isolada, passa a requerer maior proteção do Estado (ainda que em manifestações esparsas e não oficiais) – postura típica da burguesia interna em uma região periférica-dependente do globo.

Não se constatou, entretanto, uma postura autonomista do segmento, que viesse a se dar em cooperação a outras representações de países vizinhos, tendo se ressaltado no seu lugar a ideia de competição.

Em seguida, ao se pesquisar os estudos prospectivos das representantes mais destacadas do setor hegemônico da fração burguesa agrária, aquelas que pertencem ao setor mais industrializado, percebeu-se que convergiam no objetivo de colocar o Brasil como líder mundial em exportações. Para isso, estudam quais mercados possuem maior tendência de crescimento e recepção aos produtos que comercializam. Nessa lógica, os países do Mercosul poucas vezes são entendidos como parceiros estratégicos, exceto indiretamente, como ferramenta para geração de acordos com as potências mundiais em importação, ou em segundo plano, em medidas de convergências regulatórias que podem vir a beneficiar os fluxos comerciais intrabloco.

Após, passou-se à análise das retóricas governamentais, tomando a petista como base de comparação frente àquilo que postulavam os governantes de direita. Antes de adentrar aos planejamentos elaborados pelo aparelho de Estado, buscou-se compreender a disputa partidária. De modo geral, verificou-se a disputa entre o PT, que traz o Mercosul como central na política externa do país e preza pelo modelo de integração regional multidimensional e autonomista (portanto, distante dos interesses da fração burguesa analisada), contra partidos conservadores que, devido à prioridade que conferem à abertura econômico-financeira, ou concebem o Mercosul como pouco relevante (à medida que poderia ser substituído por acordos bilaterais de comércio), ou buscam trabalhá-lo segundo os moldes do regionalismo aberto, na integração do país às cadeias globais de valor.

Nesse contexto, o plano de governo de Bolsonaro inovou no campo da direita conservadora ao enquadrar novos motivos para a não priorização do bloco, incluindo razões “ideológicas” à retórica economicista. No seu programa, a mais evidente preferência foi por acordos bilaterais de livre comércio, sendo o único do segmento conservador a sequer mencionar o Mercosul.

Destaca-se, por outro lado, que o PT após o *impeachment* de 2016 tornou seu posicionamento autonomista e multidimensional perante o Mercosul, ainda que destoante das manifestações burguesas que auxiliaram a lhe tirar do governo, mais enfático, trazendo a pauta da integração regional a primeiro nível de discussão. A análise dos planos do PT auxiliou a refletir sobre o caráter de classe que havia na consideração da inserção econômica internacional como principal objetivo da pauta da agricultura nos estudos prospectivos da fração agrária. Nos planos do partido, é destacada a soberania alimentar nacional, bem como a agregação de valor na produção. Ou seja, traz para o debate os interesses das classes dominadas e até mesmo de outra fração burguesa, a industrial. Nessa lógica, a pauta da exportação de produtos agrícolas, demanda principal da fração agrária, parece ficar em segundo plano.

Adentrando às mensagens presidenciais, que expõem as atividades que, entendem, merece destaque nas gestões, a integração regional latino-americana nos moldes autonomista e multidimensional aparece mais uma vez com caráter estratégico nos documentos petistas, para a qual o Mercosul era central. Já para o outro grande objetivo na política internacional, de inserção externa na economia, a principal ferramenta seriam acordos bilaterais. Notou-se que o bloco mercosulino não é trazido com muita ênfase para esse tipo de medida, o que seria afeito à lógica da integração regional conforme os ditames do regionalismo aberto.

Em Temer, o Mercosul continua com grande destaque, só que passa a ser na lógica da integração regional conforme os pressupostos do regionalismo aberto. Notou-se também uma especial atenção à agropecuária, inclusive nas medidas do Itamaraty, que vinha começando a ser tratado sob viés mais economicista do que em Dilma. Esses fatos corroboravam o entendimento que as demandas do agronegócio vinham sendo internalizadas pelo governo, ou que vinha ocorrendo cristalização de determinados interesses burgueses no aparelho de Estado (o da fração agrária).

Em Bolsonaro, certas alterações que se visualizaram em Temer se solidificavam. A relevância do agronegócio no Itamaraty é destacada. Além disso, a pauta da exportação aparece como central nos capítulos destinados ao setor da agricultura, deixando-se de atentar aos interesses das classes dominadas naquilo que toca a agenda internacional da pasta. Já o Mercosul em seu governo é tomado pela lógica comercial, seja externa ou internamente ao bloco. De qualquer forma, continua relevante para as políticas governistas que vinham sendo implantadas.

A EFD 2020-2031 corroborava certas impressões do PPA de Bolsonaro. A inferência que se realizava até aqui era de que o Mercosul deveria continuar sendo tratado como estratégico no futuro, como ferramenta para auxiliar na abertura de mercados aos produtos brasileiros. Em termos internos, a constatação é de que deveria haver continuidade também na busca por enxugamento da pauta social e de redução de barreiras tarifárias na importação e exportação de produtos.

O que não restava claro, entretanto, era sob qual enfoque deveria ser tratada a dimensão das trocas comerciais e do encadeamento produtivo na região latino-americana e, conseqüentemente, intrabloco mercosulino, que não receberam orientações específicas na estratégia de longo prazo.

Agora, a “nova estratégia internacional do Mapa”, elaborada em Temer, ainda que tenha parecido estar esquecida pelos documentos publicados posteriormente pela pasta, é a que trouxe algo novo. O bloco mercosulino não apareceu como relevante nas portarias que a promulgaram, exceto para orientação no sentido da simplificação de normas intrabloco. O que se chamou a atenção foi uma menção de preferência por acordos bilaterais na nova estratégia que deveria ser levada a cabo pelo Mapa na inserção internacional. Entretanto, por mais que o documento adotasse conceitos de prospectiva, tal medida não foi justificada por análises ambientais. Essa orientação foi ressaltada porque até então todos os documentos governamentais traziam o Mercosul como central, tendo em vista que os acordos mais relevantes recentemente realizados pela pasta e aqueles com perspectiva de curto prazo a serem negociados se davam por meio do bloco.

Após, procedeu-se à análise do Plano Estratégico do Mapa, que não seguia os ditames dessa nova estratégia para a pasta, mas que adotava como embasamento dois estudos prospectivos: um da própria pasta, outro da Embrapa. O plano estratégico, embora trouxesse como grande objetivo o de alimentar o mundo, retratando a demanda ou os interesses da fração agrária, sempre manejava o discurso trazendo a relevância do mercado interno em pé de igualdade, de forma a atender às necessidades da classe dominada. Além disso, pela primeira vez na análise são citadas tendências que podem ameaçar as classes dominadas. Ocorre, entretanto, que nada foi proposto para tratá-las, ao menos a nível das políticas internacionais, que foram as pesquisadas. A integração regional nos moldes autonomistas, por exemplo, não foi considerada. Isso dá indícios de como se dá a cristalização dos interesses burgueses, a nível da retórica.

O Mercosul também não foi citado em nenhuma ferramenta estratégica. A inferência que se fez é que os esforços da pasta no sentido da conquista de mercados seriam mediados realmente considerando o Brasil de forma isolada para a conquista de mercados, ainda que isso tenha se dado mais por silêncio do que por justificativa ou menção expressa de preferência a acordos bilaterais.

Finalmente, na análise dos estudos prospectivos que balizaram o plano estratégico, essa ambiguidade pareceu fazer mais sentido. Como ponto em comum, ambos os estudos traziam uma incerteza capaz de gerar rupturas nas projeções de exportação, principal objetivo da pasta e das frações burguesas: os conflitos internacionais, que incorriam em imposição de tarifas de importações por parte de grandes importadores brasileiros. Para qualificar tal incerteza como crítica, semente de futuro que é central para os estudos prospectivos, outro fator tornava as projeções mais incertas ainda: a provável busca por maior autossuficiência de possíveis futuros grandes importadores, o que poderia ser nova tendência mundial.

Considerando tal fato portador de futuro como relevante para os objetivos estratégicos, o estudo da Embrapa entende que, concretizando-se a hipótese, tenderia a haver redução de acordos multilaterais no futuro. Logo, pensando estrategicamente, a atenção deveria se voltar ao reforço de acordos bilaterais.

Passa-se a entender, assim, o motivo do aparecimento titubeante do bloco mercosulino nos planejamentos governamentais. Sob a ênfase da integração regional própria do regionalismo aberto, lógica dos governos de Temer e Bolsonaro, ele é destacado por fatores presentes, mas não deve ser trazido como alvo de esforço central para medidas futuras, à medida que no seu lugar a tendência é serem mais valorizadas negociações bilaterais no comércio exterior.

Uma das principais discussões proporcionadas com a presente pesquisa foi a de identificar como os estudos prospectivos contribuem para a elaboração de planejamentos estratégicos, sob uma ótica que considera as classes sociais e as diferentes perspectivas de integração regional. Foi discutido como tais estudos trabalham em uma lógica de classe, à medida que trouxeram determinados fatos portadores de futuro que interessam a certos interesses, não considerando outros. Ou até mesmo considerando esses outros a nível retórico, mas tratando por não agir estrategicamente sobre eles. À medida que tais estudos são propositivos aos planejamentos estratégicos, conseqüentemente possuem influência nesses documentos, tornando também de classe os planejamentos estratégicos.

No caso em tela, identificou-se que os estudos prospectivos considerados para elaboração do plano estratégico do Mapa traziam objetivos e sementes de futuro que atendiam aos interesses da fração agrária hegemônica, aquela mais industrializada. Nada mencionavam, ao menos na questão internacional, acerca das sementes de futuro que poderiam afetar as classes dominadas, ou mesmo aqueles segmentos da fração agrária não hegemônicos. Isso se refletiu, por exemplo, na falta de menção aos fatos portadores de futuro para os pequenos produtores na dimensão da integração regional, ou na ausência de levantamentos de estudos de impacto acerca de uma desintegração do Mercosul para as demais classes e segmentos, à medida que a tendência do Ministério poderia ser a de atuar mediante acordos bilaterais.

Assim, ficou retratado também como a questão da integração regional, e consequentemente do Mercosul, acaba trazendo um componente de classe no setor da agricultura: a perspectiva do regionalismo aberto, que está mais vinculada aos interesses burgueses (ao menos dos segmentos hegemônicos da fração agrária), *versus* a autonomista e multidimensional, que se liga mais aos das classes dominadas.

Nesse sentido, este trabalho representa, também, um convite para futuras pesquisas, que poderão considerar de que forma novos estudos prospectivos e planejamentos estratégicos passarão a considerar integração regional e o Mercosul para o país, atentando-se a contradições que tenderão a trazer aos interesses dos variados segmentos da fração agrária. Por fim, como todo e qualquer trabalho desse porte, a discussão oferecida apresenta limitações. Reconhece-se que a análise promovida ficou restrita ao caráter formal ou documental das declarações ou manifestações dos principais segmentos da fração burguesa e das pastas de governo, declarações que nem sempre expressam claramente seus verdadeiros interesses ou deixam inferir ou desvendar a dinâmica de interesses por trás das postulações. Além disso, reconhece-se a limitação das representantes burguesas consideradas na pesquisa e dos órgãos governamentais consultados, cabendo uma análise mais abrangente dos segmentos da fração agrária e dos setores e entidades vinculadas do Mapa, como um aprofundamento à Embrapa e uma consulta à Conab. Ainda que se julguem tais considerações como pertinentes, espera-se estar fornecendo elementos que contribuam, de forma mais ampla, com o estudo do Mercosul, e os interesses de classe no Brasil, bem como da problematização aos planejamentos prospectivos para o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELO, Tiago. Novo bloco sul-americano, Prosul "já nasce excludente", diz especialista. Brasil de Fato. 22 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/03/22/novo-bloco-sul-americano-prosul-ja-nasce-excludente-diz-especialista>> Acesso em 21 fev. 2022.

ARAÚJO, Ernesto. Palestra proferida pelo ministro de Estado das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, na abertura do seminário “Diplomacia do Agronegócio” (13/06/2019). Fundação Alexandre Gusmão (Funag), [2019]. Disponível em: <<http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2949>> Acesso em: 23 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE SOJA (APROSOJA BRASIL). Mapa anuncia suspensão da importação de leite do Uruguai. 10 out. 2017. Disponível em: <<https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2017/10/10/mapa-anuncia-suspensao-da-importacao-de-leite-do-uruguai/>> Acesso em: 06 fev 2022.

\_\_\_\_\_. Brasil e Mercosul discutem acordos com Canadá, Coreia do Sul e União Europeia. 23 nov. 2018. Disponível em: <<https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2018/11/23/brasil-e-mercosul-discutem-acordos-com-canada-coreia-do-sul-e-uniao-europeia/>> Acesso em: 06 fev 2022.

\_\_\_\_\_. Agradecimento público ao chanceler Ernesto Araújo. 22 dez. 2018. Disponível em:<<https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2018/12/22/agradecimento-publico-ao-chanceler-ernesto-araujo/>> Acesso em: 23 jan 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Lições para o Futuro. Congresso Brasileiro do Agronegócio, Anais 2020b. Disponível em: <<https://abag.com.br/wp-content/uploads/2020/09/CBAonlineAbagB3-Anais2020-min.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Comitê de inovação Abag lança position paper – visão da inovação e da competitividade no agronegócio. 09 dez. 2020. Disponível em: <<https://abag.com.br/comite-de-inovacao-abag-lanca-position-paper/>> Acesso em: 07 fev. 2022.

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

BAGÚ, Sergio. Comentario. In: BENÍTEZ ZENTENO, Raúl (Coord.) Clases sociales y crisis política en América Latina. México: Siglo Veintiuno, 1977, pp. 315-327.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Visão 2035: Brasil, país desenvolvido: agendas setoriais para o alcance da meta / BNDES ; Organizadores: Fernando Puga e Lavínia Barros de Castro. – 1. Ed. – Rio de Janeiro : BNDES, 2018. 437 p. : il. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16040/3/PRLiv214078\\_Visao\\_2035\\_compl\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16040/3/PRLiv214078_Visao_2035_compl_P.pdf)> Acesso em 12 jun. 2021.

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

BATISTA, Ian Rebouças. O Estado brasileiro, os interesses de classe e a reformulação do Mercosul (2003-2010). 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

BERRINGER, Tatiana. Os movimentos populares e o sindicalismo brasileiros face aos processos de integração regional na América do Sul. Mural Internacional, vol. 8, n. 2, pp. 165-182, 2017a.

\_\_\_\_\_. A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). OIKOS, vol. 16, n. 1, pp. 15-29, 2017b.

\_\_\_\_\_. A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula. Curitiba: Appris, 2015.

\_\_\_\_\_; BOITO JÚNIOR, Armando. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, vol. 21, n. 47, pp. 31-38, 2013.

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

\_\_\_\_\_; KOWALCZYK, Anna. As burguesias brasileira e chilena e os dilemas da integração regional. Estudos Internacionais, vol. 5, n. 1, pp. 47-62, 2017.

BOITO JR., Armando. Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT, 1ª ed., Campinas, Editora da Unicamp, 2018.

\_\_\_\_\_. O conflito institucional como conflito de classe. In.: Dilma, Temer e Bolsonaro: crise, ruptura e tendências na política brasileira. [recurso digital] / Armando Boito Jr.. Coleção Párias Ideias: Orgs. Antônio Camêlo; Virgínio Gouveia. – Goiânia-GO: Editora Phillos Academy, 2020, pp. 57-60 [dez. 2016]

\_\_\_\_\_. A burguesia, o “lumpesinato” e o governo Bolsonaro. In.: Dilma, Temer e Bolsonaro: crise, ruptura e tendências na política brasileira. [recurso digital] / Armando Boito Jr.. Coleção Párias Ideias: Orgs. Antônio Camêlo; Virgínio Gouveia. – Goiânia-GO: Editora Phillos Academy, 2020, pp. 113-123 [abr. 2019].

\_\_\_\_\_. A política econômica de Bolsonaro seria contrária ao capital financeiro? In.: Dilma, Temer e Bolsonaro: crise, ruptura e tendências na política brasileira. [recurso digital] / Armando Boito Jr.. Coleção Párias Ideias: Orgs. Antônio Camêlo; Virgínio Gouveia. – Goiânia-GO: Editora Phillos Academy, 2020, pp. 124-129 [mar. 2020].

\_\_\_\_\_. O conflito institucional como conflito de classe. In.: Dilma, Temer e Bolsonaro: crise, ruptura e tendências na política brasileira. [recurso digital] / Armando Boito Jr.. Coleção Párias Ideias: Orgs. Antônio Camêlo; Virgínio Gouveia. – Goiânia-GO: Editora Phillos Academy, 2020, pp. 57-60 [dez. 2016].

BOUZAS, Roberto. El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu? Desarrollo Económico, vol. 41, n. 162, pp. 179-200, 2001.

BUGIATO, Caio. Observatório do Estado Latino-Americano (Odela). 2021; Tema: Ensaio sobre a burguesia associada no Brasil (Blog). Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/odela/2020/09/29/ensaio-sobre-a-burguesia-associada-no-brasil/>> Acesso em 28 jan 2022.

BRASIL. Brasil 2022. – Brasília: Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010. 100 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. PPA 2016-2019 : mensagem presidencial. 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/242/1/PPA%20-%202016-2019.pdf>> Acesso em 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidente (2011- : Dilma Rousseff) Mensagem ao Congresso Nacional, 2016 (recurso eletrônico) : 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-2016-v2.pdf/view>> Acesso em 15 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (2016 - : Michel Temer) Mensagem ao Congresso Nacional, 2017 [recurso eletrônico]: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2017. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/michel-miguel-elias-temer-lulia/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-2017.pdf/view>> Acesso em 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidente (2016 - : Michel Temer) Mensagem ao Congresso Nacional, 2018 [recurso eletrônico] : 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2018. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/michel-miguel-elias-temer-lulia/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-2018.pdf/view>> Acesso em 15 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes). Documento para consulta pública. Sumário Executivo. 2018. Disponível em: <[http://portal.inpa.gov.br/arquivos/portalfilepublisher/arquivosportalfilepublisher/V\\_ENDES\\_SUM%20-EXEC\\_2018.pdf](http://portal.inpa.gov.br/arquivos/portalfilepublisher/arquivosportalfilepublisher/V_ENDES_SUM%20-EXEC_2018.pdf)> Acesso em 06 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Saiba mais sobre o MERCOSUL. Portal do Governo Federal Brasileiro [entre 2018 e 2020]. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>> Acesso em 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos. Brasília : SECAP/Ministério da Economia, 2019a. 47 p. : il. Disponível em:

<<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mensagem-presidencial.pdf>> Acesso em 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidente (2019: Jair Messias Bolsonaro) Mensagem ao Congresso Nacional, 2019 [recurso eletrônico] : 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2019b. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>> Acesso em: 11 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (2019 - : Jair Messias Bolsonaro). Mensagem ao Congresso Nacional, 2020 : 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2020. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/mensagem-ao-congresso-2020.pdf>> Acesso em 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil 2020-2031 (EFD 2020-2031). 2020 (b). Disponível em <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/efd-1.pdf>> Acesso em 06 mar 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, e anexos. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, edição 206, p. 3-10, 27 out. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495>> Acesso em 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Porfólio de Projetos Estratégicos Corporativos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. – Brasília : MAPA/AGE, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/age/arquivos/portfolio-de-pecs-mapa-2019-2022-2-1-julho-2020.pdf>> Acesso em 19 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Relatório de Monitoramento da Execução do Plano Estratégico 2020-2031. Ano 2020. – Brasília : MAPA/AGE, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/age/plano-estrategico-do-mapa/acompanhamento-do-pe-mapa-2020-2031/2021-11-24-Relatorio-de-Monitoramento-da-Execucao-do-Plano-Estrategico-Ano-2020.pdf>> Acesso em 20 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidente (2019 - Jair Messias Bolsonaro) Mensagem ao Congresso Nacional, 2021 [recurso eletrônico]: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2021. – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/2021/mensagem-do-presidente-ao-congresso-nacional-2021.pdf/view>> Acesso em 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano estratégico: 2020-2031/ Assessoria de Gestão Estratégica. – Brasília : MAPA/AGE, 2021aa. Disponível em: <[https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/age/arquivos/2022-01-11\\_pe-mapa-2020-2031.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/age/arquivos/2022-01-11_pe-mapa-2020-2031.pdf)> Acesso em 19 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidente (2019 - Jair Messias Bolsonaro) Mensagem ao Congresso Nacional, 2022 [recurso eletrônico] : 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2022. – 392p. 2022: Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/2022/MensagemaoCongressoNacional2022.pdf>> Acesso em 18 fev. 2022.

CADERNOS NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Processos estratégicos de longo prazo. Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022. Apresentação. No. 1 (jul. 2004). – Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.

\_\_\_\_\_. Processos estratégicos de longo prazo. Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022. Cenários Prospectivos. No. 6 (nov. 2006). – Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.

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

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

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

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

CARTA CAPITAL. Temer: impeachment ocorreu porque Dilma recusou “Ponte para o Futuro”. 23 set. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>> Acesso em 23 jan. 2021.

CARVALHO, Cristina. Agência Indusnet Fiesp. 04 FE. 2019. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/ate-2030-brasil-podera-ser-campeao-mundial-de-seguranca-alimentar/>> Acesso em 06 fev. 2022.

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

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. Agro: Uma proposta para o futuro. Brasília, 29 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/noticias/agro-uma-proposta-para-o-futuro>> Acesso em: 07 fev. 2022.

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

\_\_\_\_\_; Conselho do Agro. O Futuro é Agro 2018-2030. 2018. Disponível em: <[https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/plano\\_de\\_estado\\_completo\\_21x28cm\\_web.pdf](https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/plano_de_estado_completo_21x28cm_web.pdf)> Acesso em 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL (SENAR). Balanço 2020 Perspectivas 2021. 2020. Disponível em: <[https://cnabrazil.org.br/assets/arquivos/Balanco2020\\_Perspectiva2021.pdf](https://cnabrazil.org.br/assets/arquivos/Balanco2020_Perspectiva2021.pdf)> Acesso em: 23 jan. 2021.

CUEVA, Agustín. O desenvolvimento do capitalismo na América Latina. São Paulo: Global, 1983.

\_\_\_\_\_. El desarrollo del capitalismo en América Latina y la cuestión del Estado. *Problemas del Desarrollo*, vol. 11, n. 42, 1980, pp. 29–42.

DELGADO, Guilherme. *Do Capital Financeiro à Economia do Agronegócio: Mudanças cíclicas em meio século (1965 – 2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). *Visão 2030 : o futuro da agricultura brasileira*. – Brasília, DF : Embrapa, 2018. Disponível em: <

<https://www.embrapa.br/documents/10180/9543845/Vis%C3%A3o+2030+-+o+futuro+da+agricultura+brasileira/2a9a0f27-0ead-991a-8cbf-af8e89d62829>> Acesso em 20 fev. 2022.

EVERS, Tilman. *El Estado en la periferia capitalista*. México: Siglo Veintiuno, 1989.

FARIAS, Francisco P. de. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas, *Crítica Marxista*. Unicamp, n. 28, p. 81-98, 2009.

FERRAZ, Kayque; SERVILHA, Mikael; LELLI, Felipe. A Flexibilização do Mercosul e a atuação do ministério da Economia: o debate sobre a Tarifa Externa Comum. *OPEB*. 31 jul. 2021. Disponível em:

<<https://opeb.org/2021/07/10/a-flexibilizacao-do-mercosul-e-a-atuacao-do-ministerio-da-economia-o-debate-sobre-a-tarifa-externa-comum-do-bloco/>> Acesso em : 21 fev. 2022

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

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

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

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

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

\_\_\_\_\_. *Audiência conjunta de comissões da Câmara debate reestruturação do Mercosul*. 11 jul. 2019(b).

Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/07/10/audiencia-conjunta-de-comissoes-da-camara-debate-reestruturacao-do-mercosul/>> Acesso em: 23 jan. 2021.

FUENTES, Juan Alberto. El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*, [s./v.], n. 53, pp. 81-89, 1994.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. 2015. Disponível em:

<<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>> Acesso em 23 jan. 2021.

GIL, Antonio C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda S. Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr/1995a.

GRANATO, Leonardo. Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.10, n.19, Jan./Jun. 2021, p.9-29.

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

\_\_\_\_\_. Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul. Curitiba: Appris, 2015.

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

\_\_\_\_\_; UBERTI, Guilherme Bratz. O Mercosul nos planos de governo dos presidentes no Brasil recente (2014-2018). In: CARVALHO, G. C. (Org.) Os trinta anos do Mercosul. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2021 (no prelo).

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; MENGER, Katiele Rezer. O Mercosul e a burguesia agrária brasileira no período 2016-2020. Revista InterAção, Santa Maria, v. 12, n. 1, 2021, pp. 23-47.

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

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 28, 2007.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas – DIMAC/DIEST/DISET. Nota Técnica. Objeto Considerações sobre a metodologia utilizada para a proposição de metas para os indicadores-chave listados na Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil relativa ao período de 2020-2031 – EFD 2020-2031 – EIXO ECONÔMICO. Referência: 10 de julho de 2020. Disponível em: <[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento/arquivos/nt\\_efd\\_eixoeconomico.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estrategia-federal-de-desenvolvimento/arquivos/nt_efd_eixoeconomico.pdf)> Acesso em: 18 fev. 2022.

MARCIAL, E. C. (Org.); CURADO, M.P.F. (Org.); OLIVEIRA, M.G. (Org.); JUNIOR, S.C.C (Org.); COUTO, L.F (Org.) . Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. 1. ed. Brasília: Ipea, 2017. v. 1. 320p.

MARTUSCELLI, Danilo E. La asimilación profunda del marxismo estructural de Nicos Poulantzas en Brasil. In.: Parodi, Ramiro. El ejercicio del pensar : la actualidad de Nicos Poulantzas : el Estado y las luchas populares contemporáneas nº. 16 / Ramiro Parodi ; Danilo Enrico Martuscelli ; Sandra Vanina Celis ; coordinación general de María Elvira Concheiro Bórquez ; editado por Jaime Ortega Reyna. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2022.

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.564, de 20 de julho de 2017. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19199934/do1-2017-07-27-portaria-n-1-564-de-20-de-julho-de-2017-19199922](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19199934/do1-2017-07-27-portaria-n-1-564-de-20-de-julho-de-2017-19199922)> Acesso em: 19 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.066, de 06 de agosto de 2018. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/35901571/do1-2018-08-08-portaria-n-1-066-de-6-de-agosto-de-2018-35901544](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/35901571/do1-2018-08-08-portaria-n-1-066-de-6-de-agosto-de-2018-35901544)> Acesso em 19 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Projeções do Agronegócio – Brasil 2019/20 a 2029/30 Projeções de Longo Prazo. Brasília : MAPA/SPA, 2020. Disponível em: < [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/ao-completar-160-anos-ministerio-da-agricultura-preve-crescimento-de-27-na-producao-de-graos-do-pais-na-proxima-decada/ProjecoesdoAgronegocio2019\\_20202029\\_2030.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/ao-completar-160-anos-ministerio-da-agricultura-preve-crescimento-de-27-na-producao-de-graos-do-pais-na-proxima-decada/ProjecoesdoAgronegocio2019_20202029_2030.pdf)> Acesso em 20 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Projeções do Agronegócio – Brasil 2020/21 a 2030/31 Projeções de Longo Prazo. Brasília : MAPA/SPA, 2021. Disponível em: < [https://drive.google.com/file/d/1b2m8aciStcepL\\_2qtcUdFd6Yy55d-njn/view](https://drive.google.com/file/d/1b2m8aciStcepL_2qtcUdFd6Yy55d-njn/view)> Acesso em 20 fev. 2022.

- MOURA, Aline B. de. O impacto do Acordo Mercosul-União Europeia para o Brasil. Consultor Jurídico. 3 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jul-03/aline-moura-impacto-acordo-mercosul-ue-brasil>> Acesso em: 20 fev. 2022.
- KAHLMAYER-MERTENS, R. S.; FUMANGA, M.; TOFFANO, C. B.; SIQUEIRA, F. Como elaborar projetos de pesquisa: linguagem e método. Ed. FGV Coleção Prática, 2007.
- KAPLAN, M. Estado y Sociedad. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- \_\_\_\_\_. Aspectos del Estado en América Latina. México: UNAM, 1981, pp. 11-117.
- \_\_\_\_\_. Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina (Notas para un esquema analítico). Estudios Internacionales, [s./v.], n. 2, pp. 179-213, 1968.
- KATZ, Claudio. El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006.
- LECHNER, Norbert. El concepto de Estado en Marx. Revista de Ciencias Jurídicas, [s./v.], n. 41, pp. 217-254, 1980.
- \_\_\_\_\_. La crisis del Estado en América Latina. Caracas: El Cid Editor, 1977.
- MARCIAL, Elaine C. Apostila Planejamento por Cenários: material de apoio - Textos e Exercícios. Brasília, 2021. 203 p.: Il., gráf. Fot., color.
- MARTUSCELLI, Danilo E. Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. Crítica Marxista, São Paulo, [s./v.], n. 47, pp. 55-74, 2018.
- MARX, Karl. O 18 de brumário de Luís Bonaparte. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo, Boitempo, 2011.
- MEIRELLES, Fábio de S. O agronegócio na atual política. CNA. [2016]. Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/artigos/o-agroneg%C3%B3cio-na-atual-pol%C3%ADtica>> Acesso em: 23 jan. 2021.
- MEJÍA, Juan Camilo Arias. Una Economía Política Cultural del proyecto de Estado neoliberal en Colombia: narrativa de la crisis y proyecciones a futuro. 2021. 301 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2021.
- MERINO, Gabriel E. Giro neoliberal en Argentina y Brasil en los últimos años: periferialización, dependencia y desigualdad. Realidad Económica, [s./v.], n. 331, pp. 9-40, 2020.
- O'DONNELL, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado. Revista Mexicana de Sociología, vol. 40, n. 4, pp. 1157-1199, 1978.
- OSORIO, Jaime. O Estado de contrainsegurança com coro eleitoral na América Latina. Observatório do Estado Latino-Americano, 7 set. 2020. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/odela/2020/09/07/o-estado-de-contrainseguranca-com-coro-eleitoral-na-america-latina/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- OSORIO, Jaime. Actualidad de la reflexión sobre el subdesarrollo y la dependencia: una visión crítica. In: MARINI, R. M.; MILLÁN, M. (Coord.) La Teoría Social Latinoamericana. México: Ediciones El Caballito; UNAM, 2000, pp. 25-46. v. 4.
- PARAIZO, Maria A. O fracionamento de classes no interior do agronegócio e os governos neodesenvolvimentistas. In.: A Burguesia brasileira em ação: de Lula a Bolsonaro / Orgs. André Flores Penha Valle, Pedro Felipe Narciso. 1 ed. Florianópolis, SC: Enunciado Publicações, 2021, pp. 111-139.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). Programa de Governo Aécio Neves. 2014. Disponível em: <[http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes\\_plano\\_de\\_governo\\_aecio\\_neves-Atualizado.pdf](http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2014/07/diretrizes_plano_de_governo_aecio_neves-Atualizado.pdf)> Acesso em 23 jan. 2021.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). Uma Ponte para o Futuro. 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>> Acesso em 23 jan. 2021.

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

\_\_\_\_\_. Plano de reconstrução e transformação do Brasil. Outro mundo é preciso, outro Brasil é necessário. 2020. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2020/09/Plano-Brasil-web9B2.pdf>> Acesso em 23 jan. 2021.

\_\_\_\_\_; PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PCDOB); PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS). Plano de Governo Fernando Haddad. 2018. Disponível em: <<https://pt.org.br/plano-lula-de-governo-e-registrado-no-tse/>> Acesso em 23 jan. 2021.

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

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

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

PIMMER, Stefan. La autonomía relativa en la periferia: reflexiones en torno al Estado en la obra de Nicos Poulantzas, René Zavaleta y Luis Tapia. De Raíz Diversa, vol. 3, n. 6, p. 157-185, 2016.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro, 1ª. ed., Campinas, Editora da Unicamp, 2019.

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

POULANTZAS, Nicos. As classes sociais no capitalismo de hoje. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RODRIGUES, Roberto (Org.). Agro é paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo. Piracicaba: ESALQ, 2018. 416 p. : il. Disponível em: <<https://www.esalq.usp.br/biblioteca/pdf/AgroePaz.pdf>> Acesso em 06 fev. 2022.

SAES, Décio A. M. As Frações da Classes dominantes no Capitalismo: uma reflexão teórica. In: PINHEIRO, Milton (Org.). Ditadura: o que resta da transição. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 105-118.

SANDE, Camila N. Um olhar da agricultura - o setor privado brasileiro e a integração regional. CNA. [2017] Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/artigos/um-olhar-da-agricultura-o-setor-privado-brasileiro-e-a-integracao%3%A7%3%A3o-regional>> Acesso em: 23 jan. 2021.

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

SOUZA, Angelita M. Dependência e Governos do PT. Trabalho apresentado para obtenção do Título de Livre Docência em História Econômica do Brasil. Rio Claro, 2019.

SILVA, Danielle C. da; HERNANDÉZ, Lorena G. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa.

SOUZA, Angelita M. Dependência e Governos do PT. Trabalho apresentado para obtenção do Título de Livre Docência em História Econômica do Brasil. Rio Claro, 2019.

TORRES RIVAS, Edelberto. Estado y sociedad en Prebisch. Comercio Exterior, vol. 37, n. 6, pp. 457-463, 1987.

VASCONI, Tomás A. Las ciencias sociales en América del Sur y Chile 1960-1990. Documento de Trabajo. Santiago: Centro de Investigaciones Sociales/Universidad ARCIS, 1995. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/chile/arcis/Docw1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2021.

VÁSQUEZ, Javier M. El avance de la prospectiva em América Latina y el Caribe: factor esencial para um nuevo paradigma de planificación para el desarrollo em el siglo XXI. p. 173-207. In: MÁTTAR, Jorge; PERROTTI, Daniel E. (Ed). Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo. Libros de la CEPAL, N° 126, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p. 173-207.

\_\_\_\_\_.; BECERRA, Steven; CASTAÑO, Paola. Prospectiva y política pública para el cambio estructural em América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 129, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

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

WRIGHT, James T. C.; SPERS, Renata G. O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários. Estudos Avançados 20 (56), 2006.

ZAVALETA MERCADO, René. Problemas de la determinación dependiente y la forma primordial [1982]. In: SOUZA CRESPO, Mauricio (Ed.) René Zavaleta Mercado. Ensayos 1975-1984. La Paz: Plural, 2011, pp. 549-572.