



## SESSÃO TEMÁTICA Nº 15 - SOCIEDADE CIVIL E ESTADO EM TEMPO DE CRISE POLÍTICA

### O Mercosul em Tempos de Crise: a Covid-19 e a encruzilhada da integração regional do Cone Sul a partir dos interesses das burguesias internas do Brasil e da Argentina.

Maurício Lima Collaziol/UFRGS

#### Resumo:

O Mercosul, pensado originalmente - por Brasil e Argentina - para ser uma estrutura organizacional que possibilitasse uma profunda conexão das políticas públicas e das cadeias produtivas de seus membros - tornou-se uma plataforma de negócios neoliberal. A integração profunda tornou-se rasa; uma estrutura subalterna voltada à exportação de *commodities* para os centros capitalistas mundiais. O fracasso do neoliberalismo possibilitou a ascensão de governos progressistas no início dos anos 2000, porém houve um esgotamento desses governos e do Estado neodesenvolvimentista em torno dos anos 2010, evidenciando que os projetos de integração em disputa pelas classes e frações de classe dominantes do Brasil e da Argentina para o Mercosul, o liberal-comercialista e o desenvolvimentista-autocentrado, têm criado entraves significativos para a tomada conjunta de decisões. A pandemia da covid-19, nesse sentido, exacerbou as fragilidades do Mercosul, demonstrando que há um déficit de coordenação entre seus Estados-membros na cogestão da pandemia em nível regional, mormente um impasse entre Brasil e Argentina. Assim, o presente artigo busca discutir os impactos dos interesses das classes e frações de classe dominantes das burguesias internas do Brasil e da Argentina em suas respectivas políticas externas para o Mercosul, no período 2020-2021, e como isso afeta o combate conjunto à pandemia de covid-19 no bloco. Por meio da teoria marxista e, especialmente, dos conceitos apresentados por Nicos Poulantzas, buscar-se-á identificar os possíveis interesses das classes e frações de classe dominantes que compõem o bloco no

poder - e que lutam pela obtenção de sua hegemonia - no Brasil e na Argentina, com relação aos modelos de integração para o Mercosul, a partir da aparente inoperância do Mercosul durante a emergência sanitária. Assim, as escolhas feitas - nacionalmente - por cada uma das classes e frações de classe dominantes do bloco no poder para a gestão das políticas públicas, tanto no Brasil quanto na Argentina, influenciam o relacionamento do conjunto dos Estados-partes do Mercosul, o que impacta diretamente as respostas à covid-19.

**Palavras-chave: Integração Regional. Mercosul. Estado capitalista. Covid-19.**

**Burguesias Internas.**

## ***INTRODUÇÃO***

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado - em 1991 - por intermédio do Tratado de Assunção, significou uma mudança paradigmática no relacionamento entre os Estados do Cone Sul - a exceção do Chile que não compôs a formação inicial do bloco. Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai formaram um bloco que - se nas tratativas realizadas até os anos 1988 buscava uma integração simétrica e produtiva - converteu-se em uma plataforma de inserção comercial global nos marcos do neoliberalismo e do Consenso de Washington, a partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria. O modelo de Estado neoliberal prescrevia um Estado enxuto e aberto às forças do mercado capitalista global, de tal modo que a integração deveria, igualmente, refletir essa transformação do sistema mundial de desregulações financeiras e flexibilização das economias nacionais. O fracasso neoliberal e a exacerbação do subdesenvolvimento na América Latina levaram, no início dos anos 2000, à ascensão de governos progressistas nos países-membros do Mercosul, o que demarcou uma alteração na correlação de forças no interior do bloco no poder: se, até então, as frações financeira e comercial detinham a primazia da hegemonia do bloco no poder, a fração industrial é que passou a desfrutar a hegemonia do bloco no poder durante os governos de esquerda, visto que esses governos praticaram uma política pública que visava à autonomia nacional frente aos constrangimentos externos impostos pelos centros capitalistas mundiais. O Estado neodesenvolvimentista passa a ganhar forma e as políticas públicas, a exemplo da política externa, passaram a refletir esse entendimento de que era necessário um Estado mais autônomo, que pudesse barganhar junto às grandes potências, e que buscasse as soluções para o subdesenvolvimento internamente e também na integração com seus vizinhos - e não na inserção subalterna como simples fornecedor de *commodities* e matérias-primas para os países capitalistas centrais como os Estados Unidos e a União Europeia. Houve uma expansão dos direitos sociais nos países-membros do Mercosul e, outrossim, no próprio Mercado Comum do Sul

com a celebração de protocolos e memorandos de entendimento para o reconhecimento de estudos universitários e de contribuições previdenciárias pagas pelos trabalhadores dos Estados-partes do Mercosul (e que poderiam ser utilizados em outros Estados-partes). No entanto, a partir dos anos 2010, o Mercosul passaria por um relativo esgotamento dos governos progressistas em função do endividamento estatal - do qual as classes e frações de classe dominantes beneficiaram-se por meio dos incentivos estatais - e da queda da atividade econômica chinesa que, anteriormente, propiciou o *boom* do preço das *commodities*. A crise do *subprime* estadunidense, em 2008, afetou - no médio prazo - os países do Mercosul, embora - no curto prazo - a diversificação de parceiros estratégicos e o fortalecimento das relações sul-sul tivessem poupado - ainda que momentaneamente - as economias dos países mercosulinos. As dinâmicas econômicas dos centros capitalistas mundiais (crise e recessão econômica) chegariam aos países do Mercosul cujas pautas de exportações baseiam-se em produtos sem valor agregado, sem beneficiamento e *in natura* em sua grande maioria. Dessa maneira, houve a re-emergência dos candidatos de direita nos Estados-membros do Mercosul, sendo a Argentina - com a ascensão e posterior eleição de Mauricio Macri em 2015 - o primeiro país do bloco a ter uma alteração significativa na correlação de forças no interior do bloco no poder, pois passaram a disputar a hegemonia do bloco no poder duas frações da burguesia interna: a industrial - que era a fração hegemônica - e a financeira. Esta passou a ser a fração hegemônica do bloco no poder, tendo em vista que foi a base de sustentação da campanha política do então candidato Mauricio Macri. Os projetos de Estado em disputa entre as classes e frações de classe dominantes no interior do bloco no poder dos Estados-membros do Mercosul - Estado neoliberal *versus* Estado neodesenvolvimentista - influenciam, grandemente, na adoção dos projetos de integração que estavam atrelados ao tipo de Estado erigido pelos interesses da fração hegemônica do bloco no poder. Estavam em conflitos um modelo de integração desenvolvimentista-autocentrado e um modelo de integração liberal-comercialista, em que as soluções para os problemas regionais passam - respectivamente - pelo fortalecimento da integração e pela flexibilização da integração. Essa flexibilização, que significa desmonte da integração do Mercosul, apresenta-se como um entrave ao enfrentamento da pandemia de covid-19, pois impede uma ação assertiva e coordenada por parte dos Estados-membros os quais passam a atuar unilateralmente. Nesse sentido, por meio das lentes interpretativas de Poulantzas, pretende-se discutir os impactos dos interesses das classes e frações de classe dominantes das burguesias internas do Brasil e da Argentina em suas respectivas políticas externas para o Mercosul, no período 2020-2021, e como isso afeta o combate conjunto à pandemia de covid-19 no bloco. Além dessa introdução que contextualiza o tema da política externa de Brasil e Argentina para o Mercosul desde uma perspectiva histórica até a pandemia de covid-19, o texto contará com mais quatro seções: a primeira versará sobre uma breve retrospectiva da gênese e desenvolvimento do Mercado Comum do Sul; a segunda, sobre os modelos de integração em disputa no Mercosul; a terceira, sobre como esses

modelos de integração em pugna afetam as políticas externas de Brasil e Argentina para o Mercosul no período pandêmico de 2020-2021. Na quarta seção, apresentar-se-ão as considerações finais.

### ***A NECESSÁRIA RETROSPECTIVA DO MERCOSUL***

Pensado para ser um espaço de plena integração produtiva, o Mercosul surge como resultado das tratativas e dos diálogos entre Brasil e Argentina nos anos de 1980, mais especificamente no contexto pós-redemocratização. Raúl Alfonsín, pela Argentina, e José Sarney, pelo Brasil, celebraram uma série de importantes acordos para a aproximação e o entendimento entre os referidos países, de modo que se construísse uma cooperação equilibrada, simétrica e justa. Nesse sentido,

essa etapa de robusta aproximação bilateral foi pautada pelo Programa de Integração e Cooperação entre Argentina e Brasil (1986) e pelo projeto de mercado comum entre os dois países previsto no Tratado de Integração (1988). Até então os mecanismos adotados incorporavam protocolos setoriais inspirados em uma filosofia de política industrial e de dirigismo econômico (FLORÊNCIO, 2015. p. 69).

Contudo, o cenário internacional mudaria - drasticamente - já no início dos anos 1990, visto que a Guerra Fria tivera um desfecho inesperado, restando os Estados Unidos como a única superpotência com capacidade de atuação verdadeiramente global. Dada a derrocada da União Soviética e de seu modelo político-econômico, os Estados Unidos ficaram livres para impor o modelo que vencera a Guerra Fria: o neoliberalismo. Por meio da imposição (da potência hegemônica com o apoio dos países que compõem a União Europeia) e da importação (pelas classes e frações de classe dominantes alinhadas aos capitais internacionais nos países periféricos) do "Consenso de Washington", os Estados localizados na periferia do sistema capitalista mundial passaram a adotar e a pôr em prática os ditames de Estado mínimo, de baixa ou rarefeita intervenção estatal na seara social e de amplas privatizações de setores estratégicos - o que agravou ainda mais a precária situação de consideráveis parcelas da população latino-americana que depende, exclusivamente, dos serviços públicos para ter acesso a serviços básicos como saúde e educação. Assim, "[...] o Tratado de Assunção de 1991 [...] foi influenciado [...] pelo modelo neoliberal de integração econômica formado pela tríade do Consenso de Washington, o BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento] e a CEPAL [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe]" (BONO, 2021, p. 43, tradução nossa). O projeto de uma integração produtiva que priorizaria os setores industriais e o desenvolvimento de tecnologias locais

Não durou muito, pois da narrativa neoliberal da crise daqueles anos (crise esta supostamente mais associada a fatores internos do que sistêmicos), surgiu um novo

projeto que, junto com Paraguai e Uruguai, se chamou Mercosul. E assim, com base em um programa de eliminação progressiva das barreiras ao comércio entre os sócios e no estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, o Mercosul na década de 1990 passou a fortalecer os programas nacionais de ajuste estrutural, promovendo a liberalização comercial e financeira. Embora o modelo adotado de regionalismo aberto (nome usado pela própria CEPAL em 1994) privilegiasse os números do comércio, no final daquela década foi esse mesmo modelo que deixou o Mercosul em uma situação de fragilidade diante da crise financeira global e suas consequências, impactos nas economias do bloco (GRANATO, 2021b, p. 2, tradução nossa).

A despeito da expansão dos fluxos comerciais na primeira fase de desregulamentações financeiras e flexibilização das economias nacionais no âmbito do Mercado Comum do Sul, a inserção subalterna face aos centros capitalistas mundiais - notadamente Estados Unidos e União Europeia -, a fuga de capitais e a não-melhoria das condições de desenvolvimento dos Estados levaram a estrondosos fracassos dos candidatos neoliberais nas eleições do início dos anos 2000. A persistente deterioração dos termos de troca no balanço de pagamentos na relação centro-periferia (CARDOSO; FALETTI, 1967; FURTADO, 1972) permitiu aos candidatos progressistas (de esquerda) ascenderem ao poder nos maiores países sul-americanos: Lula da Silva no Brasil (posteriormente sucedido por Dilma Rousseff) e Néstor Kirchner na Argentina (posteriormente sucedido por Cristina Fernández de Kirchner). O alinhamento político-ideológico dos mandatários possibilitou um avanço na integração do Mercosul, agregando ao elemento comercial outros fatores relevantes para o aprofundamento da integração - mormente os de cunho social -, originando o “Mercosul social” em contraposição ao “Mercosul dos negócios” da etapa anterior. Isto porque

[...] a emergência de novos 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. [...] essa nova perspectiva integracionista [...] propunha um arranjo ampliado de coordenação dos Estados membros em questões de política pública não apenas de cunho econômica-comercial, mas também de ordem produtiva, política e social (GRANATO, 2021a, p. 9-10).

A crise de 2008, no entanto, afetaria os Estados-membros do Mercosul no médio e longo prazos, tendo em vista que a diversificação de parcerias sul-sul arrefeceu - no curto prazo - os efeitos danosos da crise do *subprime* estadunidense. A reverberação da crise econômica mundial atingiu os países latino-americanos e, especialmente, os Estados-partes do Mercosul por intermédio da desvalorização do preço das *commodities* e matérias-primas no cenário internacional, diminuindo a capacidade estatal de investimento e de financiamento de políticas públicas. Nesse sentido, abalou-se a hegemonia das classes e frações de classes dominantes integrantes do bloco no poder brasileiro e argentino que davam sustentação aos governos de esquerda, ao projeto de Estado neodesenvolvimentista e ao modelo de integração multidimensional. A partir dessa ruptura, foi-se pavimentando o caminho para o ressurgimento dos discursos neoliberais, do Estado mínimo e do

projeto de regionalismo aberto ou comercialista. Todavia, “a burguesia brasileira esquece que, tal como os anos 1990 já demonstraram, a abertura comercial e a atração do investimento externo colocam o Estado em posição de subordinação passiva e aprofundam a sua situação de vulnerabilidade e dependência” (GRANATO; BERRINGER, 2020). A Argentina teve uma significativa mudança tanto de sua política interna quanto de sua política externa com a ascensão de Mauricio Macri à presidência, de igual modo no Brasil com Michel Temer e Jair Bolsonaro, haja visto que se alteraram os paradigmas estatais - de um Estado neodesenvolvimentista a um Estado neoliberal - e de integração regional: do multidimensional ao liberal. Na Argentina, ainda, houve outra alteração importante que foi a eleição de Alberto Fernández à presidência após o interregno Macri (2015-2019). Essas mudanças políticas de monta refletem a reconfiguração das relações de força no interior do bloco no poder no Brasil e na Argentina, visto que as classes e frações de classe dominantes que apoiavam os governos progressistas tinham seus interesses atendidos pelo intervencionismo estatal e pelo projeto de integração focado na integração industrial e produtiva, ao passo que as frações de classe dominantes que apoiaram os governos neoliberais buscavam romper com o projeto de Estado e de integração anterior e alinhar-se ao capital internacional de forma a integrar as cadeias globais de valor mais facilmente.

Nessa perspectiva, pode-se observar um confronto entre um regionalismo autônomo - que questiona o papel da periferia na ordem mundial e busca estabelecer estratégias de desenvolvimento endógeno para posicionar a região como bloco de poder em um cenário multipolar - e o regionalismo aberto - que não questiona o lugar da periferia e o papel na divisão internacional do trabalho, busca estratégias de adaptação ao capitalismo mundial, propõe uma aliança estratégica com os Estados Unidos e, de forma mais ampla, com o Ocidente, e está centrado no livre mercado e na integração das cadeias de valor globais dominadas pelo capital transnacional (MERINO, 2017, p. 19, tradução nossa).

Nesse sentido, fica evidente o papel das classes e frações de classes dominantes de Brasil e Argentina na conformação dos projetos de Estado (neodesenvolvimentista ou neoliberal) e de integração regional (autônomo ou aberto). Detalhar-se-ão, na próxima seção, as características dos projetos de integração em disputa os quais refletem na (des)coordenação do Mercosul durante a pandemia de covid-19.

***OS MODELOS DE INTEGRAÇÃO EM DISPUTA NO MERCOSUL: O LIBERAL-COMERCIALISTA E O DESENVOLVIMENTISTA-AUTOCENTRADO.***

Os modelos de integração refletem a articulação das classes e frações de classe dominantes nacional, regional e internacionalmente. Isso porque as classes e frações de classe dominantes buscam estabelecer sua hegemonia no bloco no poder (POULANTZAS, 1977, 1985), a fim de aproximar suas pautas específicas ao Estado capitalista burguês, de modo que as políticas públicas reflitam a hegemonia da classe dominante e reproduzam as relações de produção (dominação e exploração das classes populares). Ademais, as burguesias internas brasileira e argentina representam o relacionamento contraditório com as classes e frações de classe dominantes forâneas, porquanto, conforme atesta Martuscelli (2018, p. 62),

A burguesia interna é uma fração de classe que emerge nas formações sociais dependentes como fruto do processo de desenvolvimento das forças produtivas e da internacionalização do capital, daí advindo, assim, sua característica como fração de classe: é dependente financeira e tecnologicamente do capital estrangeiro ou imperialista e, ao mesmo tempo, resiste de forma seletiva a tais interesses sem confrontá-los abertamente como força anti-imperialista. Ou ainda, a burguesia interna é uma fração de classe que aceita com seletividade a presença do capital estrangeiro ou imperialista numa dada formação social. Tais características levam a burguesia interna a expressar sua fragilidade econômica, política e ideológica diante ao imperialismo, aceitando tendencialmente o lugar subordinado que lhe é reservado na divisão internacional do trabalho.

Nesse ínterim, dois projetos de integração regional delineiam-se como forma de aglutinação dos interesses das classes e frações de classe dominantes das burguesias internas do Brasil e da Argentina: o liberal-comercialista e o desenvolvimentista-autocentrado. Este se caracteriza pela presença e maior atuação do Estado como indutor do desenvolvimento e pelo foco da integração estar - justamente - na relação dos Estados-membros, de modo a produzir tecnologia endogenamente, o que possibilita o rompimento das condições de opressão e subserviência internacionais e um viés mais autonomista. Aquele se caracteriza pela baixa presença estatal ou por um caráter não-interventor do Estado, primando pelo viés comercialista e financeiro da integração. Deve-se sublinhar que

[...] em uma formação social capitalista, a política de integração não é resultado apenas de acordos intergovernamentais, nem fruto de meras restrições ou oportunidades sistêmicas. A integração também é produto das disputas e interesses de classes e frações de classe que, local e internacionalmente, perpassam o aparelho estatal (CAVALCANTI; GRANATO, 2020, p. 67).

O aparelho estatal não é, portanto, neutro. O Estado reflete a luta de classes e, especialmente,

os interesses das classes e frações de classes dominantes as quais buscam amparo do Estado para a reprodução das relações de produção capitalistas. Nesse sentido, o Estado capitalista burguês promove, concomitantemente, a organização e representação das classes dominantes e a desorganização e sedimentação das classes dominadas, para que não se rompa a estrutura do tecido social capitalista burguês.

Os projetos de integração em pugna - o liberal-comercialista e o desenvolvimentista-autocentrado - significam, por essa razão, modelos de desenvolvimento e de acumulação de capital que promovem a disputa pela hegemonia do bloco no poder (para colocar em prática um modelo de integração) e pelo próprio modelo de Estado (neoliberal ou neodesenvolvimentista) para que sejam formuladas políticas públicas que atendam aos interesses das classes e frações de classe hegemônicas do bloco no poder. Um bloco de integração regional como o Mercado Comum do Sul não é uma simples política de Estado desinteressada; ela marca uma posição de classe muito clara, uma vez que “os blocos e as instituições que surgem como parte dos processos de integração devem ser observados como cristalizações de uma relação de poder, que se constrói em um determinado território” (MERINO, 2017, p. 20, tradução nossa). A política externa é, por excelência, uma política pública que visa à satisfação das demandas do Estado por desenvolvimento em múltiplas facetas, sendo as pautas de política externa resultado da influência e dos interesses das classes e frações de classe dominantes. Os modelos de integração em disputa contêm, então, as chaves para a consecução dos desígnios das classes e frações de classe dominantes a depender da forma como o capital por elas detido é reproduzido na periferia do capitalismo mundial. Nesses termos,

A "lógica da aquiescência" está ligada ao que se denomina regionalismo aberto ou liberal. Nessa perspectiva, o intercâmbio comercial, a busca de benefícios econômicos e o aproveitamento de vantagens comparativas são considerados aspectos fundamentais dos processos de integração regional. Considera-se que as forças de mercado organizam a ordem social e o próprio processo de integração, aceitando assim o lugar periférico atribuído à região na ordem mundial estabelecida. Assim, a função de integração para alterar a estrutura produtiva e o desenvolvimento tecnológico fica em segundo plano. A geração de áreas de livre comércio é proposta como estratégia fundamental, com esquemas de integração desburocratizados e flexíveis, buscando eliminar obstáculos e barreiras tarifárias (Botto, 2019). [...] a "lógica da autonomia" está relacionada ao regionalismo autônomo ou desenvolvimentista. Nele, destaca-se a importância da integração para a mudança da estrutura econômica e da industrialização, a construção de cadeias de valor regionais e o desenvolvimento tecnológico para melhorar a competitividade. Questiona-se o papel da periferia na ordem mundial, buscando estabelecer estratégias de desenvolvimento endógeno para posicionar a região como um bloco de poder no cenário internacional. Isso significa que se propõe a construção de um espaço regional com relativa autonomia para desenvolver um capitalismo nacional com valor agregado local, com papel marcante para os setores produtivos industriais. No século XXI, ademais, agregam-se a preocupação com as condições sociais e uma maior abertura ao mercado mundial, razão pela qual Merino (2017) denomina essa tendência de “regionalismo neodesenvolvimentista” (BENEDICTIS, 2021, p. 48 e 49, tradução nossa).

Sendo assim, os projetos de integração em pugna reverberam as disputas no seio das classes e frações de classe dominantes pela hegemonia do bloco no poder e pela imposição de sua ideologia dominante às classes dominadas, fato que ocorre por intermédio das políticas públicas do Estado, sendo a política externa um expoente da magnitude do alcance dos interesses de classe junto ao Estado capitalista burguês. Afinal,

Não devemos esquecer que a integração regional é construída pelos Estados a partir de uma articulação conflituosa e contraditória de elementos econômicos, políticos e ideológicos, e em múltiplas escalas (interna e externamente). Também não devemos esquecer que a integração não é uma questão meramente técnica e neutra, mas política, e como uma decisão política, certos interesses de classe são sempre privilegiados (GRANATO, 2021b, p. 1, tradução nossa, grifo no original).

Na próxima seção, delinear-se-ão os aspectos das políticas externas de Brasil e Argentina para o Mercosul, durante o contexto pandêmico, que podem auxiliar a identificar os interesses das classes e frações de classe dominantes que subjazem à subutilização do Mercosul como espaço propício à cooperação e à coordenação de soluções conjuntas.

### ***O MERCOSUL E OS IMPASSES DA COVID-19: OS MODELOS DE INTEGRAÇÃO EM PUGNA DIANTE DOS INTERESSES DAS BURGUESIAS INTERNAS DE BRASIL E ARGENTINA***

O período pandêmico de 2020-2021 trouxe inúmeros desafios aos Estados capitalistas em nível global. Os fóruns multilaterais cederam espaço ao protecionismo; os blocos regionais, às políticas estatais individuais. Cabe ressaltar, outrossim, que a “América Latina é a região do mundo em desenvolvimento que será mais gravemente afetada” (BÉJAR et.al., 2020, p. 5, tradução nossa) pela pandemia do coronavírus (Sars-CoV-2) e que “junto com os cinco anos de fraco crescimento que antecederam a crise, a América Latina poderia vivenciar uma nova década perdida durante 2014-2024, com consequências ainda piores do que a da década de 1980” (BÉJAR et al., 2020, p. 5, tradução nossa). A existência do Mercosul - principal iniciativa de integração regional que reúne os dois maiores países da América do Sul - favorece ações coordenadas de seus Estados-membros para o enfrentamento de problemas partilhados, visto que

Na sub-região sul-americana, o MERCOSUL constitui uma plataforma adequada para enfrentar de forma coordenada e baseada na cooperação as políticas relacionadas principalmente com os eixos da saúde, comércio, circulação de pessoas, entre outros, e o planejamento das ações a serem realizadas diante da crise regional e internacional em que nos encontramos [...]. Não obstante, o déficit institucional do MERCOSUL, as divergências políticas dos países da região, os diferentes modelos de integração e a crise econômica o tornaram um mero espectador da pandemia, sem

que haja adotado em seu interior decisões relevantes que permitam coordenar ações entre seus membros (BONO, 2021, p. 39, tradução nossa).

A crise do coronavírus - de forma disruptiva e inesperada - agregou um elemento a mais nos empasses que já vinham se desenvolvendo no Mercosul, ou seja, as relações intra-bloco estavam passando por uma redefinição para que se definissem os parâmetros de inserção internacional do Mercosul: sob o modelo desenvolvimentista-autocentrado ou sob o modelo liberal-comercialista. A principal discussão em voga no Mercosul refere-se à flexibilização da integração mercosulina, principalmente pelo rebaixamento da porcentagem da TEC (Tarifa Externa Comum) e pela revisão da “Decisão 32 de 2000, que impede cada Estado-parte de negociar acordos comerciais de forma autônoma, encabeçam as demandas modernizadoras” (GRANATO, 2021b, p. 3, tradução nossa). Dessa maneira, o Mercosul encontra-se dividido entre a posição flexibilizadora de Brasil, Uruguai e Paraguai e a posição mantenedora da atual conformação do bloco pela Argentina. Essa oposição na visão da integração destaca o caráter classista da integração, haja visto que as classes e frações de classe dominantes da burguesia interna brasileira objetivam uma inserção nas cadeias globais de valor - ressaltando a fração agrária nos acordos Mercosul-União Europeia - ao passo que a fração industrial da burguesia interna argentina procura fortalecer-se e preservar o mercado regional para inserção de seus produtos diante da iminente ameaça dos produtos vindos do continente europeu e de terceiros países. Essa postura da burguesia interna argentina reflete nas posições que o Estado argentino tem adotado em sua política externa, tendo em vista que

[...] o Estado argentino, através da sua Chancelaria, anunciou a sua retirada das futuras negociações do bloco regional relativas aos tratados de livre comércio previstos com a Coréia do Sul, Singapura, Líbano, Canadá e Índia, dentre outros. Em comunicado à imprensa, a Chancelaria argentina também expressou que a incerteza no mundo inteiro e a própria situação da economia do país aconselham a decisão em questão, mas que continuará, contudo, a acompanhar o andamento do Acordo Mercosul-União Europeia [...]. Nesse mesmo comunicado, o Estado argentino relatou, ainda, que a referida decisão o diferencia das posições adotadas por outros Estados do bloco que procuram, em meio à pandemia do Coronavírus, acelerar as negociações de abertura comercial com outros países do mundo (GRANATO; BERRINGER, 2020).

A instabilidade econômico-financeira afetou, profundamente, os países latino-americanos e, no caso em comento, os países mercosulinos, porque a pauta de exportações desses países concentra-se, sobretudo, em produtos primários e *commodities*; tendo a demanda por matérias-primas diminuído no início da pandemia de covid-19, os países agroexportadores ressentiram-se economicamente da queda na demanda por seus produtos de exportação, já que

[...] a pandemia de COVID-19 produziu na região, como no resto do mundo, uma mudança radical no panorama econômico. Gerou a pior recessão global desde a Grande Depressão dos anos 1930. Também produziu graves perturbações no

comércio internacional, afetando as cadeias de valor e provocando **a queda dos preços de vários produtos básicos**. Também desencadeou, na sua fase inicial, fortes perturbações financeiras, incluindo **a maior saída de capital em carteira nas economias emergentes da história** (BÉJAR et al., 2020, p. 4, tradução nossa, grifo nosso).

Torna-se evidente, destarte, que as classes e frações de classe dominantes dos centros capitalistas mundiais utilizaram-se do contexto pandêmico para enfraquecer - ainda mais - a autonomia relativa dos Estados capitalistas periféricos por meio da alta volatilização dos capitais e da queda acentuada dos preços dos produtos primários comercializados pelos Estados situados na periferia do sistema capitalista.

Em um contexto (de pandemia global) em que a cooperação é necessária, as medidas adotadas pelo principal processo de integração da região são escassas, em um caso de quase paralisia, isto como produto de ter-se retirado do MERCOSUL a relevância crescente que ostentava, mudando seu espírito integral para uma plataforma de internacionalização, ao invés de integração (COMINI; GONZALEZ BERGEZ, 2017) (BONO, 2021, p. 41, tradução nossa).

A política de integração tem sido executada em tempos diferentes, isto é, as negociações não têm se desenvolvido conjuntamente, estão em descompasso; com um isolamento relativo por parte da Argentina a qual passa a acompanhar as negociações mas não tomar parte nelas de forma ativa. A despeito dos desencontros nas políticas externa de Brasil e Argentina - reflexo dos interesses difusos das burguesias internas de cada país - ,

As tensões econômicas e políticas que vivemos quanto ao rumo que o Mercosul deve seguir [...] são um sinal do pleno funcionamento do bloco em meio a um sistema capitalista permanentemente em crise. Desse modo, desmistificar o caráter neutro da integração contribui para identificar a disputa por objetivos e metodologias como elemento constitutivo de um Mercosul que, como qualquer política de Estado, é atravessado por interesses sociais (GRANATO, 2021b, p. 1, tradução nossa, grifo no original).

No âmbito das políticas públicas formuladas pelo Mercosul, ou seja, em coordenação e em cooperação com todos os Estados-partes, duas posições devem ser destacadas:

- 1) As reuniões dos Ministros da Saúde dos Estados-partes do Mercosul, como medida política;
- 2) O FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, como medida concreta.

Quanto às reuniões dos Ministros da Saúde dos Estados-partes do Mercosul, cabe sublinhar que elas são a instância máxima de decisão no tocante a temas afeitos à saúde:

A Reunião de Ministros da Saúde do Mercosul (RMS) é o fórum político criado pelo Conselho do Mercado Comum em 1995 com o objetivo geral de avançar na coordenação de políticas na área da saúde para o Mercosul. Da RMS dependem as

comissões intergovernamentais para: Saúde Sexual e Reprodutiva; Gestão de Riscos e Redução de Vulnerabilidades; Política de Medicamentos; Saúde Ambiental e do Trabalhador; Controle do Tabaco; Controle de doenças transmitidas por vetores; HIV / AIDS; Doação e Transplantes; Determinantes Sociais da Saúde; Doenças não comunicáveis; Grupo Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional; e a Comissão Intergovernamental para a Implementação do Regulamento Sanitário Internacional (MORETTI, 2021, p. 353, tradução nossa).

As reuniões de Ministros da Saúde do Mercosul adotaram um caráter eminentemente político, reiterando compromissos de ações conjuntas para combate e prevenção de doenças epidêmicas. Definiram-se, também, diretrizes gerais para comunicações entre órgãos intra-bloco acerca da covid-19. Os interesses das classes e frações de classe dominantes impediram, de certa maneira, um compromisso mais assertivo por parte dos Ministros da Saúde, visto que os modelos de integração em pugna antagonizam a presença e participação do Estado, estando em prática o modelo mais próximo ao liberal-comercialista, quer dizer, o do Estado neoliberal.

Na III Reunião Extraordinária de Ministros da Saúde, realizada presencialmente na República do Paraguai, foi apresentada a situação epidemiológica regional, pelo Diretor-Geral da OPAS / OMS, que, de acordo com a Ata da Reunião (MERCOSUL/RMS-Ext./ATA N° 01/20) "fez uma apresentação sobre as possibilidades de cooperação com a organização para o MERCOSUL" em relação a doenças como Sarampo, Dengue e Covid-19. Desta Reunião surge uma Declaração dos Ministros da Saúde, através da qual se ratifica o compromisso de estabelecer ações regionais de resposta a surtos epidêmicos, instruindo as diversas áreas competentes do Mercosul a estabelecerem um mecanismo periódico de coordenação e comunicação para vigilância e monitoramento da COVID - 19 e coordenar respostas conjuntas e definir ações como bloco regional, entre outros pontos. Em junho, no auge da pandemia COVID-19, foi realizada a XLVI Reunião Ordinária de Ministros da Saúde, realizada por videoconferência (BONO, 2021, p. 42, tradução nossa).

A capacidade de cogestão de crises (sanitárias ou não) mostra-se como um atributo relevante de iniciativas de integração ou de cooperação estruturadas. Dada a existência de um bloco de integração regional como o Mercosul, no qual se desenvolvem reuniões de alto nível com autoridades ocupantes dos postos mais elevados da administração pública, é esperado que a estrutura institucional existente possibilite os contatos necessários entre os Estados-partes para a plena resolução de uma crise compartilhada. Isto porque

As emergências sanitárias, como a derivada da covid-19, demonstram a necessidade de preparar e fortalecer não só as capacidades nacionais, mas também as capacidades de resposta regionais e globais. Nesse sentido, a pandemia constitui um ponto de inflexão no que se refere à preparação para as emergências sanitárias e ao investimento nos serviços públicos vitais do século XXI. Sem dúvida, o Mercosul é o ambiente propício que facilita os vínculos com o objetivo de melhorar as condições de vida de nossos povos, especialmente dos grupos populacionais mais vulneráveis (MORETTI, 2021, p. 357, tradução nossa).

No tocante ao FOCEM, utilizado para a melhoria e o financiamento de obras de infraestrutura nos Estados-partes, recebendo uma parcela maior Paraguai e Uruguai devido às assimetrias econômicas existentes em relação a Brasil e Argentina, cumpre ressaltar que,

Até o momento, os acordos no Mercosul se limitaram a declarações de intenções e à aprovação de um aporte de 16 milhões de dólares para um projeto de pesquisa em biotecnologia. Algo semelhante aconteceu no Prosur: desde março de 2020, os presidentes do bloco assinaram diversas declarações, comprometendo-se a estabelecer medidas de coordenação e compras conjuntas de suprimentos médicos, destacando a importância do multilateralismo e o papel das organizações regionais para a universalização do acesso à vacina contra a covid-19. No entanto, as tentativas de coordenação colidem com as diferentes abordagens sanitárias de cada país (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 180, tradução nossa).

Diante da virtual paralisação do Mercosul, do baixo grau de comprometimento político e de institucionalização das medidas tomadas em cogestão da pandemia e estando cada Estado-membro responsável pela gestão da crise sanitária dentro de suas fronteiras, o financiamento de pesquisas contra à covid-19 no montante de 16 milhões de dólares americanos aparece como o único encaminhamento concreto tomado pelos Estados-partes do Mercosul de forma conjunta. O discurso da modernização do Mercosul parece, portanto, ir muito além da redução da TEC ou da flexibilização da Decisão 32 de 2000 (estabelece as negociações conjuntas como parâmetro de celebração de acordos com terceiros países); a precarização do Mercosul é o resultado palpável da “modernização” e da “flexibilização” pretendidas pelas classes e frações de classe dominantes do Brasil, do Uruguai e do Paraguai. O cenário de precarização deriva, grosso modo, dos modelos de integração em disputa, de modo que

Esse cenário de desintegração se aprofundou, e hoje não só abarca as posições dos países quanto às políticas diante da pandemia, mas também se desdobra em torno das posições da agenda comercial e do modelo de inserção internacional, dividindo as águas entre protecionistas versus aberturas, alinhamento versus autonomia com referência aos Estados Unidos [...] (BONO, 2021, p. 44).

E, como relembra e demarca Granato (2021b), a transmutação proposta para o Mercosul acarreta mudanças significativas de longo prazo, podendo-se aventar a existência de um projeto de precarização por parte das burguesias internas alinhadas ao projeto de integração superficial e restrito às searas comercial e financeira:

Atualmente, em sintonia com essa tendência, os defensores de uma “inserção competitiva no comércio e na economia internacionais” querem uma espécie de associação mais próxima de uma zona de livre comércio, à imagem e semelhança, por exemplo, da metodologia implementada pela Aliança do Pacífico, do que uma integração verdadeiramente mais robusta e complexa do ponto de vista dos compromissos e interesses em jogo. Este é o Mercosul mais “moderno” e “flexível” que governos de países como Uruguai e Brasil vêm defendendo atualmente: um Mercosul que deixe de lado a construção de um programa de solidariedade,

reciprocidade e autonomia estratégica no longo prazo, e que favoreça, em contrapartida, mais “liberdades”, no curto prazo, para jogar individualmente (GRANATO, 2021b, p. 1, tradução nossa, grifo no original).

Os interesses das classes e frações de classe dominantes das burguesias internas de Brasil e Argentina demonstram um conflito no que concerne à escolha do modelo de integração regional a ser adotado, sendo o desenvolvimentista-autocentrado focado nos Estados-membros e no desenvolvimento de cadeias regionais de valor (intra-Mercosul) ao passo que o liberal-comercialista prima pela não-intervenção estatal e pela inserção do Mercosul nas cadeias globais de valor (extra-Mercosul).

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Iniciadas na década de 1980, as negociações entre Brasil e Argentina visavam à normalização das relações entre os dois maiores países da América do Sul. A alteração do cenário internacional no início dos anos 1990, com a dissolução da União Soviética (URSS) e posterior consolidação hegemônica dos Estados Unidos (EUA), trouxe incertezas quanto ao desenvolvimento das relações internacionais em âmbito global - especialmente para os Estados latino-americanos, devido à crise da dívida externa, à inflação, ao subdesenvolvimento crônico característico de Estados periféricos do sistema capitalista. O Consenso de Washington - corolário neoliberal - e o aporte da CEPAL ao regionalismo aberto conduziram Brasil e Argentina a formalizarem a criação do Mercosul juntamente com Paraguai e Uruguai em 1991 por meio do Tratado de Assunção. O esgotamento do modelo neoliberal de Estado e de integração possibilitou a ascensão de governos de esquerda, no início dos anos 2000, na América Latina. A alteração na correlação de forças no interior do bloco no poder permitiu essa alteração política que teria seu esgotamento paralelamente ao fim do ciclo de valorização das *commodities* no comércio internacional. Uma nova alteração da correlação de força no seio do bloco no poder argentino e brasileiro possibilitou uma mudança de espectro político na condução dos negócios estatais, ascendendo ao poder candidatos de direita. Essas modificações demarcam o caráter de classe da integração e, marcadamente, os interesses e a influência das classes e frações de classe dominantes na conformação das políticas públicas - especialmente a política externa. Os modelos em pugna - o liberal-comercialista e o desenvolvimentista-autocentrado - permeiam os 30 anos de existência do Mercosul e conectam-se ao Estado neoliberal e ao Estado neodesenvolvimentista respectivamente. Em meio a reconfigurações do bloco no poder argentino e brasileiro e das disputas por modelos de integração regional, surge a pandemia de covid-19 que, de maneira abrupta, desvela não só as “[...] fragilidades estruturais da economia latino-americana, [...] uma das regiões mais desiguais do mundo” (BÉJAR et al., 2020, p. 8, tradução nossa), mas também as contradições internas

do Mercosul e as respectivas fissuras entre seus Estados-membros. Essas diferenças entre os Estados mercosulinos cumprem uma dupla função simultaneamente: expor os problemas intrínsecos à integração e criar oportunidades para o fortalecimento da integração regional e de uma práxis de coordenação e cogestão de crises no Mercosul.

Em todo caso, a crise do Mercosul é muito mais profunda e sua resolução não passa por conquistas em áreas específicas, em reformar o desenho institucional ou coordenar medidas diante da pandemia. O bloco vive uma crise de identidade, na qual seus países membros devem definir se mantêm o espírito do Tratado de Assunção ou modificam seu *leitmotiv* para algo semelhante à Aliança do Pacífico (FRENKEL; AZZI, 2021, p. 180, tradução nossa, grifo no original).

A escolha do modelo de integração regional, se o liberal-comercialista ou o desenvolvimentista-autocentrado, pelos Estados-membros do Mercosul, será determinante para os destinos da integração. A profundidade ou a superficialidade da integração poderá ser um indicador da posição que os países mercosulinos ocuparão na divisão internacional do trabalho do sistema capitalista mundial, considerando as articulações e as diversas correlações de forças das classes e frações de classe dominantes do bloco no poder brasileiro, argentino e global.

## ***REFERÊNCIAS***

BÉJAR, Ramón Casilda *et al.* **EL CONSENSO LATINOAMERICANO: UNA NUEVA VISIÓN PARA LA ERA POST COVID-19.** Salamanca: Instituto de Iberoamérica; Universidad de Salamanca, 2020. (Documentos de Trabajo 29/2020).

BENEDICTIS, Marco Cayetano de. Tensiones en torno al rumbo del Mercosur en el contexto del Covid-19. In: BONO, Laura Maira; BORDAZAR, Laura Bogado (Orgs.). *Latinoamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia. Nueva Serie Documentos de Trabajo*, n. 25, p. 47-59, abr. 2021.

BONO, Laura Maira. Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada. In: BONO, Laura Maira; BORDAZAR, Laura Bogado (Orgs.). *Latinoamérica, una región en crisis. Los efectos de la pandemia. Nueva Serie Documentos de Trabajo*, n. 25, p. 39-46, abr. 2021.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependencia y desarrollo en América Latina:** Ensayo de interpretación sociológica. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1967.

CAVALCANTI, Flavia Guerra; GRANATO, Leonardo. Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina. **Sul Global**, v. 1, n. 2, p. 64-96, 2020.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. Trajetória do Mercosul e Mudança de Paradigmas da Política Externa Brasileira: possíveis interpretações para a crise do bloco. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, n. 19, jan./abr. 2015.

FRENKEL, Alejandro; AZZI, Diego. Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? **Revista Nueva Sociedad**, n. 291, p. 169-181, jan./fev. 2021.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

GRANATO, Leonardo; BERRINGER, Tatiana. A quarentena do Mercosul. **a terra é redonda**, 02 maio 2020. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/a-quarentena-do-mercosul/>>. Acesso em: 02 maio 2020.

GRANATO, Leonardo. Os trinta anos do Mercosul: apontamentos para um balanço. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 10, n. 19, p. 9-29, jan./jun. 2021a.

\_\_\_\_\_. El Mercosur a 30 años del Tratado de Asunción: ¿estancamiento o refundación? **Panel USAL - Universidad del Salvador**, Buenos Aires, jun. 2021b.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 47, p. 55-73, 2018.

MERINO, Gabriel Esteban. Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 26, n. 52, p. 17-37, enero-junio 2017.

MORETTI, Carla. LA AGENDA DE SALUD EN EL MERCOSUR: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES A 30 AÑOS DEL TRATADO DE ASUNCIÓN. In: MERCOSUR - Mercado Común del Sur. **MERCOSUR: Una política de Estado**. Montevideo: Mastergraf SRL, mar. 2021.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução de Francisco Silva. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

TREACY, Mariano. La política exterior argentina frente al volátil escenario internacional de la postpandemia y la competencia entre China y Estados Unidos: ¿aquiescencia, pragmatismo o autonomía? **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, La Plata, n. 44, p. 1-38, jun. 2021.