



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

### **AS CONTRADIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO PERANTE O MERCOSUL NOS ESTUDOS PROSPECTIVOS PUBLICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO PERÍODO 2016-2021**

**Guilherme Bratz Uberti/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
(UFRGS)**

**Leonardo Granato/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**

#### **Resumo:**

Desde o impeachment de Dilma Rousseff, período que representou uma inflexão no sistema político brasileiro, percebe-se uma proliferação de planos para o desenvolvimento nacional, ilustrados via publicações que contêm estudos prospectivos para o futuro do país, assinados tanto por instituições de direito público como de direito privado. A prospectiva busca reunir conhecimentos sobre o futuro e construir visões de longo prazo, com o objetivo de subsidiar decisões para o presente e mobilizar ações futuras. Sua relevância para a pesquisa se dá no contexto empírico, à medida que tais estudos já vêm influenciando a elaboração de planejamentos governamentais para o desenvolvimento. Na pesquisa, em que se adota uma perspectiva crítica para interpretação do fenômeno estatal, restringe-se a análise sobre as disputas de narrativas em torno da pauta da integração regional voltada para o Mercosul, marcada pelos discursos autonomistas ou multidimensionais e os de liberalização comercial, mais especificamente às controvérsias entre as frações burguesas brasileiras industrial e agrária. Busca-se com isso descrever o caráter de classe dos estudos prospectivos publicados pela burocracia federal naquilo que toca a integração regional via Mercosul no período de 2016-2020. A metodologia se valerá da pesquisa bibliográfica da política brasileira, com o intuito de contextualizar as disputas no bloco no poder no período; da pesquisa documental dos estudos prospectivos publicados tanto pelas representações das frações burguesas industrial e agrária mais destacadas politicamente a partir de 2013 como pela burocracia federal; e, para tratamento dos dados obtidos, da técnica da análise de conteúdo.

**Palavras-chave: Estudos Prospectivos. Estado brasileiro. Mercosul. Classes Sociais. Burocracia.**

### ***INTRODUÇÃO***

Para análise do fenômeno estatal, a pesquisa adota determinado entendimento crítico da vertente marxista, a qual analisa o Estado não somente por sua dimensão aparente ou superficial, representada por suas instituições, mas também pela oculta ou essencial, advinda das relações sociais e que tem a ver com os fundamentos desse Estado (capitalista) no seu contexto socioeconômico.

Para tal perspectiva, as instituições estatais têm papel central na manutenção do sistema de exploração social, ainda que se apresentem como responsáveis pela representação e garantia dos interesses da coletividade. Em que pese o discurso com caráter igualitário, é por meio da análise de suas ações concretas (as quais se dão por meio de seus aparelhos, de classe) que se evidencia o atendimento, em última instância, aos interesses econômicos e políticos da classe dominante.

Ressalta-se que essa classe dominante, assim como a sociedade, não é homogênea. A corrente inaugurada por Nicos Poulantzas, dentro da vertente marxista, se ocupa da análise das fissuras no interior da burguesia, composta por diferentes fracionamentos com interesses econômicos divergentes e contraditórios entre si, segundo a função do capital, a escala e o modo de inserção no sistema econômico capitalista internacional (POULANTZAS, 2015; 2019; SAES, 2014). Tais conceitos são relevantes para a identificar quais frações têm seus interesses econômicos prioritariamente atendidos pelas políticas estatais, as quais formam um seletivo grupo, denominado bloco no poder, que tem sua composição influenciada por confluências políticas do momento.

Levando em conta que o discurso igualitário das instituições estatais é essencial para a manutenção da exploração social, observa-se que, em termos de projeto econômico para o desenvolvimento, muito se fala sobre a possibilidade de formulação, por parte do Estado, de um plano nacional comum, que venha a congrega os interesses de todos na sociedade. Esses planos de desenvolvimento, os quais têm como objetivo orientar os rumos das políticas públicas a serem implantadas pelos aparelhos estatais no futuro, contam com a peculiaridade de se situarem entre o discurso oficial, que deve transparecer igualdade, e a ação prática do Estado capitalista, de exploração, que tende a priorizar o atendimento a uma ou outra fração da burguesia.

No Brasil, a partir do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, nota-se o surgimento de diversas publicações em âmbito nacional com estudos que se propõem a auxiliar no planejamento do desenvolvimento nacional de longo prazo, apontando tendências e incertezas para a economia e a sociedade, com base naquilo que seus formuladores prospectam para o futuro do país. Trata-se de estudos prospectivos, os quais, conforme Vásquez (2014), buscam reduzir e gerir a incerteza frente às mudanças sociais futuras, visando à preparação para a tomada de decisões estratégicas.

Chama a atenção o momento em que tais publicações começam a proliferar em âmbito nacional, de inflexão no poder político, a qual permitiu uma nova acomodação dos interesses das frações burguesas no seio do aparelho do Estado, gerando uma crise na composição do bloco no poder (BOITO JR., 2016; 2018). Ainda, dentro desse debate sobre desenvolvimento, há um campo que se concentra nas iniciativas de integração regional da qual o Brasil faz parte, como é o caso do Mercosul, relacionado à agenda de internacionalização da economia e ao desenvolvimento de cadeias produtivas.

Destaca-se que, amparados pelo arcabouço teórico poulantziano, entendemos a integração regional enquanto uma política de Estado, cristalizada a partir de interesses econômicos contraditórios das frações de classe em disputa. Dessa forma, os regionalismos configurariam processos contingenciais, que dependeriam dos contextos políticos, econômicos e sociais dos Estados-membros.

Para a pesquisa, interessam-nos os conflitos na orientação do Mercosul em termos de política de integração regional, que giram em torno de dois extremos desde sua criação: 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 (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).

O que se pretende verificar são as vinculações existentes entre, de um lado, as narrativas e formulações das frações burguesas industrial e agrária para o desenvolvimento de longo prazo no período 2016-2020, notadamente quanto às proposições para a integração regional, e, de outro, as da Administração Pública Federal em seus planejamentos.

Interpreta-se que, à medida que os interesses de determinadas representações burguesas sejam contemplados nas políticas públicas estatais (ou, no caso, nos planejamentos governamentais) eles acabam por terem se cristalizado nos aparelhos de Estado.

Com base nesse contexto teórico, o que se pretende responder com a pesquisa é “como se expressa o caráter de classe do Estado brasileiro nos estudos prospectivos publicados pela Administração Pública Federal naquilo que toca a integração regional via Mercosul no período 2016-2020?”.

A fim de alcançar o objetivo geral (descrever o caráter de classe da ação estatal brasileira nos estudos prospectivos publicados pela Administração Pública Federal no período 2016-2020, em termos da integração regional via Mercosul), traçaram-se os seguintes objetivos específicos: (A) Esclarecer a disputa para a conquista da hegemonia do bloco no poder a partir do impeachment de Dilma Rousseff; B) Descrever os contraditórios interesses econômicos da burguesia brasileira que se ocupa das funções de capital industrial e agrária para a integração regional via Mercosul, manifestados nos estudos prospectivos publicados recentemente por suas principais representantes; e C) Verificar a correspondência desses interesses econômicos da burguesia relacionados à integração regional via Mercosul nos estudos prospectivos publicados pela Administração Pública Federal do Estado brasileiro.

Para esclarecer o confronto entre frações burguesas a partir do *impeachment*, proceder-se-á à pesquisa bibliográfica de literatura especializada que dê conta da análise das disputas em torno do bloco no poder desde 2013. Com o intuito de descrever os contraditórios interesses econômicos da classe dominante brasileira perante o Mercosul e a integração regional – restrita às frações de grande capital que se ocupam das funções industrial e agrária –, pretende-se esclarecer quais os projetos de futuro das suas mais destacadas associações no cenário político do período 2016-2020, a partir de pesquisa documental dos estudos prospectivos por elas publicados. Já para verificar a correspondência dessas demandas nos estudos prospectivos publicados pela Administração Pública Federal, pretende-se explorar, via pesquisa documental, os estudos prospectivos publicados por instituições governamentais, buscando-se identificar quais frações e segmentos têm seus discursos cristalizados de forma hegemônica no Aparelho de Estado para o tema da integração regional. Para discussão dessa confluência, valer-se-á da técnica da análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

A pesquisa se faz relevante teoricamente por desenvolver a teoria marxista de Estado, de modo a aproximá-la do ferramental de análise próprio do campo das Políticas Públicas. Por meio da utilização de materiais contemporâneos que sistematizam o pensamento de determinadas

frações e segmentos da burguesia (que se ocupam das funções de capital industrial e agrária) perante um assunto específico (integração regional, via Mercosul), propõe-se contribuir para a análise não só da confluência política em torno do bloco no poder, mas também do caráter de classe das instituições estatais (e suas contradições), notadamente do Executivo Federal.

Outra contribuição da pesquisa se dará na sistematização dos interesses econômicos dos fracionamentos e segmentos burgueses consultados, buscando-se entender no que são consonantes e dissonantes e quais sinalizam ter maior potencial de aparição nas políticas públicas futuras – ou quais são mais recorrentes no planejamento governamental para o desenvolvimento de longo prazo; ou ainda quais contam com seus interesses econômicos de forma hegemônica em tais publicações.

Uma vez que envolverá análise das contradições no Executivo Federal, contribuirá também para o debate acerca da neutralidade ou não do Estado e seus aparelhos, relacionada à possibilidade de se alterar as relações de poder por meio da influência nas suas estruturas.

A contribuição pragmática da pesquisa, para a sociedade, é no sentido do que esperar com o planejamento do Estado capitalista para o desenvolvimento nacional, notadamente em termos de integração regional via Mercosul, trazendo reflexões sobre seus limites e possibilidades. Ainda, será possível apontar indícios de qual direcionamento as políticas de desenvolvimento apresentarão no futuro em termos de integração regional, ou quais frações tenderiam a contar com maior potencial de ter seus interesses econômicos priorizados, dada a confluência de poder do momento.

### ***REVISÃO DA LITERATURA***

Para dar conta de atingir os objetivos da pesquisa, pretende-se trabalhar com a revisão da literatura em dois contextos: teórico e empírico. No contexto teórico, serão trabalhados primeiramente conceitos centrais da teoria marxista do político, buscando identificar como se dá o caráter de classe do Estado capitalista nos planejamentos para o desenvolvimento. Em seguida, abordar-se-ão os temas da integração regional e das disputas em termos de regionalismos para o Mercosul. Por último, recorrer-se-á às origens dos estudos prospectivos para o desenvolvimento, buscando identificar o contexto histórico e político que influenciou sua criação, princípios teóricos da metodologia e seus principais termos.

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

como vem se dando a proliferação dos estudos prospectivos em âmbito nacional, tanto por parte de entidades representantes das frações burguesas industrial e agrária como de entidades estatais do núcleo de governo e que lidam com políticas industriais, agrárias e de relações exteriores.

### ***CONCEITOS CENTRAIS DA TEORIA MARXISTA DO POLÍTICO***

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.

A primeira constatação central de Poulantzas (2019) para a análise a ser realizada trata de 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<sup>1</sup>, 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.

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 das frações burguesas, ou de que modo os discursos de uma ou outra fração tornam-se hegemônicos, como se fossem guias para o desenvolvimento da “sociedade” brasileira.

Outro conceito relevante para análise que se busca empreender emerge do referencial teórico-analítico poulantziano e trata do bloco no poder, ligado a relações específicas entre as

---

<sup>1</sup> Entendido sob uma concepção jurídico-política, como é característico da primeira grande obra de Poulantzas Poder Político e Classes Sociais.

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, 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 ou comercial), 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).

### ***OS ESTUDOS PROSPECTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO***

Como relata 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<sup>2</sup>, 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”<sup>3</sup> (tradução nossa). 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”<sup>4</sup> (tradução nossa), 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”<sup>5</sup> (tradução nossa).

Após experiências de sucesso empresariais creditadas à adoção do planejamento por cenários, 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.

---

<sup>2</sup> RESEARCH AND DEVELOPMENT – RAND Corporation. Disponível em: <<https://www.rand.org/about/history.html>> Acesso em 24 jul. 2021.

<sup>3</sup> RAND Corporation. Disponível em: <<https://www.rand.org/about.html>> Acesso em 24 jul. 2021.

<sup>4</sup> HUDSON INSTITUTE. Disponível em: <<https://www.hudson.org/about>> Acesso em 24 jul. 2021.

<sup>5</sup> HUDSON INSTITUTE. Disponível em: <<https://www.hudson.org/about>> Acesso em 24 jul. 2021.

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 ao amplo consenso que há 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 na Administração Pública 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. Para tanto, essencial ter detalhamento do contexto político-econômico do período sob análise.

### ***A DISPUTA PELA HEGEMONIA NO BLOCO NO PODER 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 o cenário inicial com que se trabalhará na pesquisa, período em que começam a proliferar os estudos prospectivos assinados pelos principais segmentos da grande burguesia brasileira, os quais externalizam os respectivos interesses econômicos que lutam para ver prioritariamente atendidos nas políticas emanadas do Estado.

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 atendesse 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.

Para a abordagem de Estado a ser adotada na pesquisa, portanto, essencial se faz identificar tais classes burguesas em disputa na sociedade brasileira no período pós *impeachment*, época em que se entende ter havido uma ruptura na representação das classes dominantes no bloco no poder do Estado brasileiro, estando inicialmente em aberto sua composição até se chegar à acomodação da financeira e associada.

Além de identificar as frações, caberá analisar os documentos com estudos prospectivos que publicam, em que exteriorizam seus interesses econômicos por meio das sugestões de políticas públicas para o desenvolvimento de longo prazo do país.

### ***OS ESTUDOS PROSPECTIVOS EM ÂMBITO NACIONAL***

Como já mencionado, o Aparelho de Estado, mais especificamente suas instâncias burocráticas de nível federal, não tem ficado de fora da utilização de estudos prospectivos com o intuito de guiar estrategicamente seus planos de desenvolvimento. O primeiro grande esforço governamental do século foi gestado a partir de 2004, por meio do “Projeto Brasil 3 Tempos:

2007, 2015 e 2022”<sup>6</sup>, iniciativa implantada no segundo ano do governo Lula, mas que já vinha sendo desenvolvida desde o governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Antes de chegar ao término dos três tempos previstos, entretanto, em 2018, sob o governo Temer, foi publicado documento destinado à consulta pública que apresentava uma proposta de discussão para a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes)<sup>7</sup>, sendo elencadas diretrizes e bases da estratégia nacional que se propunha, apontadas megatendências para o país e desenhado o caminho a ser trilhado até 2031 (BRASIL, 2018). Posteriormente, em 2020, com Bolsonaro, foi publicado decreto que tratou por revisar e consolidar os estudos da Endes (BRASIL, 2020a, pp. 15-16), instituindo a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031 (EFD 2020-2031), apresentando orientações que deverão ser seguidas pelo governo e proposições para diferentes cenários futuros nas áreas econômica, ambiental, social, infraestrutural e institucional (BRASIL, 2020b).

Chama-se atenção que um ano antes da publicação da Endes, em 2017, nasceu uma plataforma denominada “Brasil 2100: construindo hoje o país de amanhã”, iniciativa de instituições burocráticas federais, sem a participação do governo central, sob pretexto da defesa do alargamento do horizonte temporal de referência no debate sobre planejamento governamental. O primeiro produto da plataforma foi um estudo de cenarização para pensar o Brasil até 2035 (MARCIAL et al, 2017), o qual contou com ampla participação de especialistas brasileiros de âmbito governamental, da academia, da sociedade civil e do mercado. A partir de então, diversas instituições burocráticas começaram a lançar estudos com tendências e incertezas naquelas que são suas áreas de especialidade, como o BNDES (BNDES, 2018)<sup>8</sup> e a Embrapa (EMBRAPA, 2018)<sup>9</sup>.

## ***PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS***

---

<sup>6</sup> O projeto contou com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com coordenação do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE-PR), com operacionalização do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), além de participação do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) (WRIGHT e SPERS, 2006; NAE, 2004; 2006; BRASIL, 2010).

<sup>7</sup> Publicado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, juntamente à Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e ao BNDES.

<sup>8</sup> A publicação “Visão 2035: Brasil, país desenvolvido” apresenta análise sobre o futuro dos principais setores da economia brasileira e das microrregiões do país. Disponível em: < <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/visao-2035>> Acesso em 12 jun. 2021.

<sup>9</sup> Segundo o portal da Embrapa, o estudo dos sinais e tendências relacionados ao futuro da agricultura foi realizado para apoiar o planejamento estratégico das ações de ciência, tecnologia e inovação. Disponível em: < <https://www.embrapa.br/visao/o-futuro-da-agricultura-brasileira>> Acesso em 12 jun. 2021.

Os objetivos traçados para responder o problema central do trabalho demandam 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 descritiva, a qual tem por objetivo expor características de determinada população ou fenômeno (KAHLMEYER-MERTENS et al., 2007).

Os meios técnicos de pesquisa, os tipos de dados e os instrumentos de coleta se dividirão conforme os objetivos específicos: para “a) Esclarecer a disputa para a conquista da hegemonia do bloco no poder a partir do impeachment de Dilma Rousseff”, proceder-se-á à pesquisa bibliográfica de literatura especializada que dê conta da análise das disputas em torno do bloco no poder desde 2013.

Para o objetivo seguinte “b) Descrever os contraditórios interesses econômicos da burguesia brasileira que se ocupa das funções de capital industrial e agrária para a integração regional via Mercosul, manifestados nos estudos prospectivos publicados recentemente por suas principais representantes”, pretende-se aprofundar o entendimento acerca dos projetos de futuro dos principais segmentos das frações burguesas industrial e agrária, no que toca o bloco mercosulino e a integração regional, a partir de pesquisa bibliográfica dos estudos prospectivos publicados<sup>10</sup> por suas principais associações e representantes.

Já para o terceiro objetivo específico, “c) Verificar a correspondência desses interesses econômicos da burguesia relacionados à integração regional via Mercosul nos estudos prospectivos publicados pela Administração Pública Federal.”, pretende-se explorar, via pesquisas bibliográfica e documental, os estudos prospectivos<sup>11</sup> publicados pelas instituições governamentais<sup>12</sup>, buscando-se identificar a quais narrativas da burguesia mais correspondem.

---

<sup>10</sup> Adota-se um entendimento amplo para o conceito de estudos prospectivos, não se restringindo aos documentos que adotem a perspectiva por cenários enquanto base conceitual. Serão 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>11</sup> Também não se restringirá aos documentos que tratem de estudos prospectivos propriamente. Para análise da narrativa governamental, já se pode perceber que os estudos elaborados pelos núcleos centrais de Temer e Bolsonaro vêm passando a orientar os planejamentos dos ministérios. Desse modo, torna-se relevante incluir na pesquisa documentos de planejamento das pastas ministeriais, além de outras publicações com estudos de futuro.

<sup>12</sup> Serão 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 industrial, agrária e de relações exteriores.

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

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, Silva e Hernández (2020, p. 11) 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.

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. Utilizou-se como inspiração a Análise Crítica do Discurso Político, de Fairclough, para identificar nos discursos pesquisados as premissas circunstanciais e os argumentos projetados perante o mundo, em termos de como esse poderia vir a ser.

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.

O material será composto por documentos oficiais advindos da burguesia e da burocracia. Pela parte das frações burguesas, serão consideradas publicações que contenham as perspectivas dos seus mais destacados<sup>13</sup> segmentos, naquilo que toca as políticas para o Mercosul (ou para

---

<sup>13</sup> Entende-se por “destacados” aqueles com maior representação sob dois níveis de análise: (I) entre as frações burguesas, aquelas que mais se destacam na representação dos interesses econômicos perante o

integração regional latino-americana, na falta de menção ao bloco mercosulino). Serão abordadas publicações em seus portais que tratem do tema da integração regional, sendo investigadas com maior profundidade aquelas que trazem demandas aos governos ou estudos prospectivos.

Já na análise da burocracia, serão consultados documentos oficiais do núcleo central de governo e dos ministérios que lidam com as políticas industrial, agrária e de comércio exterior nos governos Dilma, Temer e Bolsonaro. Inicialmente, serão analisados materiais que auxiliarão na interpretação do contexto que cerca a gestão desses governos: planos de governo para as campanhas<sup>14</sup> (no caso de Temer, documento que auxilia a entender os rumos que a gestão deveria tomar com sua assunção) e os discursos dos Chefes de Estado nas reuniões de cúpula do Mercosul<sup>15</sup>.

Em seguida, partir-se-á 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 e os estudos prospectivos produzidos pelas gestões Temer e Bolsonaro. Ainda, partindo dos ministérios alvo do estudo, buscar-se-ão os mais recentes estudos prospectivos produzidos, os últimos planejamentos estratégicos elaborados e demais publicações recentes que tratem do tema do Mercosul ou da integração regional<sup>16</sup>.

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 será o foco

---

governo – ganham destaque as grandes confederações representativas, que traduzem os interesses de forma hegemônica dentro da fração; e (II) dentro de cada fração burguesa, aqueles segmentos 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 das respectivas frações.

<sup>14</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>15</sup> Os discursos oficiais durante as reuniões de cúpula sistematizam o entendimento acerca do Mercosul advindo das gestões dos Chefes de Estado durante seus mandatos, sinalizando o direcionamento que pretendem dar ao bloco.

<sup>16</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.

para a interpretação das narrativas. No Quadro 1 do Anexo, apresenta-se o modelo a ser utilizado para a interpretação analítica.

Para complementar a análise, pretende-se também investigar como ocorre a construção da narrativa acerca da integração regional latino-americana nos documentos pesquisados. Buscar-se-á identificar as premissas circunstanciais e os argumentos projetados perante o mundo. 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 do país com os demais do Mercosul; os segundos caracterizam-se como premissas que estabelecem as metas ou o estado futuro de coisas desejado.

## **REFERÊNCIAS**

- 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.
- BERRINGER, Tatiana; 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.
- 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].
- BRASIL. Brasil 2022. – Brasília: Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010. 100 p.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Presidente (2019 - : Jair Messias Bolsonaro). Mensagem ao Congresso Nacional, 2020: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura. – Brasília : Presidência da República, 2020 (a). – (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/>> Acesso em 06 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. 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.

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.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira. – Brasília, DF : Embrapa, 2018. 212 p. : il. Color.

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.

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. Mercosur, inserción subalterna y burguesías interiores de Argentina y Brasil". Izquierdas, Santiago, [s./v.], n. 49, pp. 797-809, 2020.

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.

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.

KAHLMAYER-MERTENS, R. S.; FUMANGA, M.; TOFFANO, C. B.; SIQUEIRA, F. Como elaborar projetos de pesquisa: linguagem e método. Ed. FGV Coleção Prática, 2007.

MARX, Karl. O 18 de brumário de Luís Bonaparte. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo, Boitempo, 2011.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro, 1ª. ed., Campinas, Editora da Unicamp, 2019.

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.

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.

VÁSQUEZ, Javier M. El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un 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.

VÁSQUEZ, Javier M.; BECERRA, Steven; CASTAÑO, Paola. Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 129, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

WRIGHT, James T. C.; SPERS, Renata G. O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários. Estudos Avançados 20 (56), 2006.

**ANEXO**

Quadro 1: Síntese do modelo analítico utilizado na pesquisa

Burguesia e Administração Pública perante o Mercosul						
Fração / segmento da burguesia; 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)

Fonte: Elaboração própria