



## **MERCOSUL E REGIONALISMO ABERTO NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO**

## **MERCOSUR Y REGIONALISMO ABIERTO EN LOS GOBIERNOS DE TEMER Y BOLSONARO: UN ANÁLISIS DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.**

## **MERCOSUR AND OPEN REGIONALISM IN THE TEMER AND BOLSONARO ADMINISTRATIONS: AN ANALYSIS OF THEIR NATIONAL DEVELOPMENT PLANS**

*Leonardo Granato  
GuilhermeBratzUberti*

### **RESUMO**

O presente trabalho objetiva identificar, nos planos nacionais de desenvolvimento dos governos Temer e Bolsonaro, em que medida o regionalismo aberto é defendido pelo Estado brasileiro como paradigma a ser seguido no MERCOSUL. Para tanto, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, trabalhando-se com a narrativa dos documentos publicados em dois momentos: primeiramente, antes de assumirem a presidência, por meio dos planos de governo elaborados por seus partidos; posteriormente, durante o período em que exerciam o cargo de Chefe do Executivo, dos planos de desenvolvimento confeccionados pelo aparelho de Estado. A análise se deu em termos de como se dava o aparecimento do bloco mercosulino sob dois eixos principais: seu lugar na política externa (se prioritário ou não) e o modelo de integração a ser adotado (regionalismo aberto ou multidimensional e de cunho autonomista). Dentre os resultados da pesquisa, puderam-se identificar a manutenção do paradigma do regionalismo aberto nos dois momentos e a mudança em termos de importância conferida ao MERCOSUL, que de dispensável passou a ser a principal ferramenta para acesso a grandes mercados externos.

### **PALAVRAS-CHAVE**

MERCOSUL, regionalismo aberto, Estado Brasileiro, planos nacionais de desenvolvimento.

### **RESUMEN**

Este trabajo busca identificar en los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos de Temer y Bolsonaro en qué medida el regionalismo abierto es defendido por el Estado brasileño como paradigma a seguir en el MERCOSUR. Para ello, se utilizó la técnica de análisis de contenido, trabajando con la narrativa de los documentos publicados en dos momentos: primero, antes de asumir la presidencia, a través de los planes de gobierno elaborados por sus partidos, y después, durante el periodo en que ocuparon el cargo de jefe del Ejecutivo, aplicándose la mencionada técnica para analizar los planes de desarrollo elaborados por el aparato del Estado. El análisis se realizó tomando como referencia el lugar del MERCOSUR en la política exterior (prioritario o no) y en relación con el modelo de integración a adoptar (regionalismo abierto o de carácter multidimensional y autonomista). Los resultados de la investigación muestran que el paradigma del regionalismo abierto se mantuvo en ambos momentos y que el MERCOSUR pasó de ser prescindible a convertirse en la principal herramienta de acceso a los grandes mercados exteriores.



**PALABRAS CLAVE**

MERCOSUR, regionalismo abierto, Estado Brasileño, planes nacionales de desarrollo.

**ABSTRACT**

This paper aims to identify, in the national development plans of the Temer and Bolsonaro Administrations, to what extent open regionalism is advocated by the Brazilian state as a paradigm to be followed in MERCOSUR. To this end, a content analysis technique was used, working with the narrative of documents published in two moments: firstly, before Temer and Bolsonaro assumed the presidency, through the government plans prepared by their parties, and then, in the period in which they held the Chief Executive office, through the development plans prepared by the State apparatus. The analysis was carried out in terms of how the emergence of the MERCOSUR bloc occurred under two main aspects: its place in foreign policy (whether it was a priority or not) and the integration model to be adopted (open or multidimensional regionalism and of an autonomist nature). Among the research results, it was possible to identify the maintenance of the open regionalism paradigm in both moments and the change in terms of importance given to MERCOSUR, which went from being dispensable to becoming the main tool for access to large foreign markets.

**KEY WORDS**

MERCOSUR, open regionalism, Brazilian State, national development plans.



## INTRODUÇÃO

Fez-se perceptível no debate intelectual e político da região latino-americana uma mudança do Estado brasileiro a respeito do modelo a ser seguido no âmbito de um dos principais cenários de exercício da sua política externa: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Múltiplas análises, principalmente no campo da política externa, argumentam ser possível evidenciar uma retomada e defesa do paradigma do regionalismo aberto no período dos governos Temer e Bolsonaro, a partir do encerramento do ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2016, cristalizado através do *impeachment* da mandatária Dilma Rousseff<sup>1</sup>.

O presente artigo propõe verificar a existência ou não de tal retomada do regionalismo aberto tomando como referência um corpus documental não usual frente ao geralmente escolhido nas análises de política externa: os planos para o desenvolvimento nacional de longo prazo. Busca-se, assim, identificar nos referidos planos nacionais de desenvolvimento, no período dos governos Temer e Bolsonaro, em que medida o regionalismo aberto é defendido pelo Estado brasileiro como paradigma a ser seguido no MERCOSUL<sup>2</sup>.

A discussão sobre o modelo a ser adotado no MERCOSUL por seus países membros faz parte do debate mais amplo sobre integração regional, integração essa que desde meados do século XX tem assumido uma posição de destaque nos ideários desenvolvimentista e neoliberal, funcionando, ora como ferramenta para promover uma industrialização e inserção externa autônoma (paradigma do velho regionalismo), ora como instrumento para a liberalização comercial externa (paradigma do regionalismo aberto). Ao se analisar a trajetória histórica do MERCOSUL, faz-se possível verificar uma tensão entre o modelo a ser seguido, pois o fato de o MERCOSUL ter sido fundado em 1991, sob os preceitos do neoliberalismo e do regionalismo aberto, não impediu a sua reformulação, no contexto da

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, Mariano, Ramanzini Júnior e Vigevani (2021); Vadell e Giaccaglia (2020); Frenkel e Azzi (2018); Caetano, Burian e Luján (2019); Junqueira, Neves e Souza (2020); Cavalcanti (2019).

<sup>2</sup> Os documentos consultados foram os seguintes: na época de Temer, aquele publicado por seu partido pouco antes do *impeachment* de Dilma Rousseff e que fez as vezes do conteúdo programático de sua presidência, além das mensagens anuais direcionadas ao Congresso Nacional; já na era Bolsonaro, o plano de governo para a disputa das eleições de 2018, a mensagem que acompanhou o Plano Plurianual (PPA) de sua administração, as mensagens anuais direcionadas ao Congresso Nacional, além de um plano para o desenvolvimento de longo prazo para o país, publicado por sua administração. Para mais informações, ver a seção referente às considerações metodológicas.



onda de governos populares e progressistas na região latino-americana durante a primeira década dos anos 2000.

Diferente do modelo pautado pelo regionalismo aberto da década anterior, a nova perspectiva de regionalismo defendida pelos governos do PT no Brasil propunha um arranjo ampliado de articulação em questões de políticas públicas não apenas de cunho econômico-comercial, mas também de ordem produtiva, política e social, que promovesse uma ampliação das margens de ação dos Estados membros em aberto desafio aos interesses estadunidenses na região. Entretanto, após a crise política deflagrada no segundo mandato de Dilma Rousseff, que culminou no golpe de 2016, os governos Temer e Bolsonaro passaram a defender a retomada do regionalismo aberto como o modelo a ser seguido para o MERCOSUL<sup>3</sup>.

Com o intuito de verificar tal orientação para além dos discursos e documentos no campo da política externa, busca-se aqui analisar um corpus documental alternativo, constituído pelos planos para o desenvolvimento nacional de longo prazo. É por meio deles que a cúpula governamental busca influenciar na elaboração das políticas públicas por parte dos seus órgãos, lançando mão de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento que todos devem seguir, a qual é traduzida em objetivos e indicadores estratégicos que deverão perseguir nas suas atividades. Nesse sentido, tais planejamentos ganham especial importância à medida que têm potencial para institucionalizar determinada orientação política nos aparelhos de Estado.

No intuito de fornecer subsídios à discussão sobre a institucionalização dos modelos de integração regional adotados a partir do MERCOSUL para além das análises empíricas no campo da política externa, buscou-se investigar em que medida a análise dos planejamentos para o desenvolvimento dos governos Temer e Bolsonaro auxiliam a evidenciar a retomada do regionalismo aberto como modelo a ser adotado no bloco.

Nossa hipótese é que essa mudança pode ser observada à medida que nos planejamentos haja restrição da relevância do bloco a termos estritamente econômicos e orientados à

---

<sup>3</sup> Ainda que a pesquisa se restrinja à realidade política brasileira em relação ao MERCOSUL, cabe ressaltar que a delimitação implementada, para fins analíticos, não opera em detrimento de uma perspectiva que observa as mudanças do MERCOSUL como resultado de uma conjuntura política regional mais ampla. No caso do período entre 2016-2020, foco do trabalho, julga-se imprescindível considerar o giro à direita nos governos da região a partir de 2015, ou o que seria uma nova onda hemisférica, encabeçado com as eleições do governo de Mauricio Macri na Argentina e, posteriormente, com a assunção de Michel Temer no governo brasileiro, pós *impeachment* de Dilma Rousseff.



exportação de matérias primas. Assim, ficariam relegadas a segundo plano medidas que viessem a envolver outros ramos de políticas públicas.

Com base na discussão teórica que envolve o direcionamento do MERCOSUL sob enfoque de governos progressistas ou conservadores, e após pré-análise dos planejamentos de longo prazo emanados dos governos de direita, entendeu-se que há dois eixos simultâneos em que se pode verificar como os governos têm pautado a reorientação do projeto integracionista do MERCOSUL em seus planejamentos de longo prazo: seria em relação ao lugar do MERCOSUL na política externa brasileira (ou seja, como objetivo prioritário ou não); e em relação ao modelo de integração a ser adotado (o de regionalismo aberto ou o multidimensional e de cunho autonomista).

No que diz respeito à organização do artigo, além desta introdução, há no trabalho três seções. Na primeira, de caráter teórica, são formulados alguns apontamentos sobre a trajetória do MERCOSUL. Na segunda seção, é apresentada a metodologia utilizada na pesquisa. Na terceira, são discutidos os posicionamentos dos governos Temer e Bolsonaro em relação ao MERCOSUL, mediante análise de suas publicações. Por fim, são formuladas as conclusões.

## **I. APONTAMENTOS SOBRE AS FASES DO MERCOSUL E SEUS MODELOS**

A gênese do MERCOSUL se dá na década de 80 e remete ao esforço bilateral do Brasil e Argentina em instituir as bases para a criação de um mercado comum que, com base em protocolos setoriais de cooperação industrial gradual e simétrica, contribuísse para o desenvolvimento interno de ambos os países, assim como para a ampliação de margens de autonomia na esfera internacional. Já nos anos 90, a reestruturação e ofensiva capitalista em meio às fortes crises econômicas em ambos os países e a ascensão dos novos governos neoliberais no Cone Sul como um todo, pautaram uma reorientação da política bilateral de integração que, em parceria com Uruguai e Paraguai, originou o MERCOSUL, conforme estabelecido no Tratado de Assunção de 1991. A partir de então, assim como feito em Granato (2021), é possível dividir a história do MERCOSUL em três fases: a primeira referente ao regionalismo aberto, que vai de 1991 a 2001; a segunda fase referente ao regionalismo multidimensional, que vai de 2001 a 2011; e a terceira, referente ao retorno do regionalismo aberto, que vai de 2011 a 2022.



Na primeira fase do MERCOSUL, em conformidade com as diretrizes da Rodada Uruguai do antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 e com a nova estratégia de integração para a América Latina definida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em termos de “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994; Fuentes, 1994), o modelo de integração de cunho mais desenvolvimentista e autonomista, adotado inicialmente por Brasil e Argentina, foi substituído por uma integração aberta aos mercados, colocando-se a liberalização comercial e desregulamentação financeira, no marco dos princípios do Consenso de Washington, como os eixos dinâmicos do processo associativo (Mellado, 1995; Rapoport, 2009; Mariano, Ramanzini Júnior e Vigevani, 2021). Passou a vigorar, assim, durante a década de 1990, um “MERCOSUL dos negócios” (Katz, 2006), ou MERCOSUL “fenício” nos termos de Caetano (2007), restrito a uma agenda econômico-comercial.

Nos anos 2000, a emergência de governos populares e progressistas na América do Sul marcou uma mudança nos rumos da integração na região, que passou a ser pautada sob uma perspectiva multidimensional e autonomista, em boa medida sob iniciativa da política externa dos governos Lula e Dilma e dos governos Kirchner, com a afirmação paralela de agendas internas de desenvolvimento econômico e social, com ênfase na inclusão social (Sarti, 2017; Lima, 2013). Essa nova perspectiva integracionista, cristalizada no Consenso de Buenos Aires de 2003, propunha um arranjo ampliado de coordenação dos Estados membros em questões de política pública não apenas de cunho econômico-comercial, mas também de ordem política, social, produtiva e de infraestrutura. Por sua vez, essa nova perspectiva também buscava construir um MERCOSUL que tivesse no objetivo da inserção externa autônoma dos países membros o seu núcleo central (Granato, 2015)<sup>4</sup>.

Após a crise econômico-financeira mundial de 2008 e do encerramento do ciclo das *commodities* que tanto tinha beneficiado os governos populares e progressistas desde seu início, o quadro político da região foi pouco a pouco sendo marcado por fatos como a destituição dos mandatários de Honduras (2009), Paraguai (2012), Brasil (2016) e Bolívia

---

<sup>4</sup>Tal mudança nos rumos da integração foi objeto de diversas interpretações por parte da literatura. Para Veiga e Rios (2007), o regionalismo construído no período progressista seria pós-liberal, ou ainda para Riggirozzi e Tussie (2012) teria sido pós-hegemônico. Ver, também, Sanahuja (2012). Por sua parte, Berringer e Boito (2013), entendem o regionalismo do período como fazendo parte de uma dinâmica social mais ampla referente às frações hegemônicas no bloco no poder dos principais Estados-membros. Em que pese as tentativas reformistas do neoliberalismo expressas na integração dessa etapa, estudos como os de Berringer (2017), Briceño-Ruiz (2018), Granato (2020), Batista e Granato (2021) e Mariano, Bressan e Luciano (2021), fornecem subsídios para a problematização do modelo de regionalismo impulsionado na nova fase.



(2019), a crise na Venezuela, e as vitórias eleitorais de Macri, na Argentina (2015), de Moreno, no Equador (2017), de Piñera, no Chile (2018), de Bolsonaro, no Brasil (2019) e de Lacalle Pou (2020), no Uruguai. Nesse novo contexto de restauração conservadora no continente, o ideário neoliberal retomou renovado vigor (Osorio, 2019; Merino, 2017; 2020), e no que diz respeito ao MERCOSUL, a retomada da noção de regionalismo aberto tornou-se um imperativo (Cavalcanti, 2019), principalmente frente às exigências da estratégia global de segmentação produtiva adotada pelas empresas transnacionais, as chamadas, “cadeias globais de valor” (Treacy, 2018), a cuja dinâmica, segundo a nova perspectiva hegemônica, o bloco mercosulino deveria se sujeitar e acomodar.

Entretanto, ainda que o retorno dos postulados do regionalismo aberto seja um imperativo, Briceño-Ruiz (2018) sustenta não ser possível afirmar que o atual movimento trata de um retorno completo aos termos de tal modelo, tendo em vista que o mundo e a região na última década se diferem do contexto dos anos 1990. Por sua parte, Mariano, Bressan e Luciano (2021), com o conceito de regionalismo líquido, chamam a atenção para a fluidez, informalidade e *design* institucional limitado de projetos regionais como o MERCOSUL, na etapa em questão. Já Berringer (2021), aporta elementos referentes ao retorno para o modelo do regionalismo aberto e aos interesses de classe por ele privilegiados, em defesa de um foco eminentemente comercial da integração e subordinada às grandes potências.

Em suma, em diálogo com as diferentes interpretações trazidas, ficou aqui evidenciado que, em seus trinta anos de história, o MERCOSUL foi perpassado por diferentes etapas e modelos de regionalismo adotados. Na última década da história do bloco, as diversas interpretações apontam para a retomada do modelo de regionalismo aberto, em que pese as novas roupagens e os inéditos contextos nacionais e internacional.

## II. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Nesta pesquisa, utilizou-se da análise de conteúdo, método concebido 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” (Bardin, 2011, p. 48). Privilegiando seu caráter qualitativo, concentraram-se esforços na produção de interpretações com base na inferência.



Seguindo os polos cronológicos indicados por Bardin (2011, p. 125), partiu-se primeiramente para a pré-análise dos documentos. O material textual é composto por planejamentos para o desenvolvimento de elaboração dos governos Temer e Bolsonaro. Mais especificamente, os planos de governo de Temer (PMDB, 2015) e Bolsonaro (PSL, 2018), as mensagens presidenciais encaminhadas anualmente para o Congresso Nacional publicadas pelas gestões Temer (2016 e 2017) e Bolsonaro (2019 e 2020), a mensagem presidencial que acompanhou o Plano Plurianual (PPA) de Bolsonaro e a Estratégia Federal de Desenvolvimento de Longo Prazo, publicada em 2020 (EFD 2020-2031).

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<sup>5</sup>. Embora tratem de meras promessas, a análise de tais cartas de intenções contribui para uma melhor identificação das disputas em torno dos projetos para o MERCOSUL.

As mensagens que os governantes encaminham junto ao projeto de lei do PPA (PL do PPA) para votação no Congresso Nacional ilustram o que planejam, enquanto Chefes de Governo, como prioridades de gastos orçamentários para seus respectivos mandatos. Sai de cena a análise do discurso eleitoral e entra o conteúdo programático dos governos, elaborados para serem submetidos à apreciação Legislativo, com vistas a pautar os gastos orçamentários prioritários dos quatro anos seguintes.

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

Diferente do PPA, que possui caráter orçamentário e de médio prazo, a EFD 2020-2031 carrega um viés político-econômico e mira o longo prazo, podendo-se visualizar mais claramente quais as diretrizes governamentais para o desenvolvimento do país.

---

<sup>5</sup> Relembrando que o documento de Temer não foi direcionado à disputa das eleições, mas à então presidente Dilma, para que alterasse o rumo de seu governo, adotando as teses nele dispostas (CARTA CAPITAL, 2016).



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

A seguir, serão apresentados os resultados da análise. Em ordem, serão apresentados os seguintes documentos: a carta do partido de Temer elaborada logo antes do *impeachment* de Dilma, a qual fez as vezes de plano de governo do presidente interino, e o plano de governo de Bolsonaro para as eleições de 2018; as mensagens presidenciais de Temer ao Congresso em 2017 e 2018; a mensagem presidencial de Bolsonaro que acompanhou seu PPA em 2019 e suas mensagens dirigidas ao Congresso Nacional de 2020 e 2021; e, por fim, a EFD 2020-2031.

### **III. A RELATIVIZAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DO MERCOSUL NA RETÓRICA DOS PLANOS DE GOVERNO**

Na carta que fez as vezes de plano de governo de Temer, elaborada pouco antes do *impeachment* de Dilma Rousseff e com objetivo de que a presidente mudasse o rumo de seu governo, é defendido que “o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais” (PMDB, 2015, p. 17). Menciona também que se deve preparar para uma abertura comercial que torne o setor produtivo mais competitivo, graças ao acesso a bens de capital, tecnologia e insumos importados, sendo a globalização “o destino das economias que pretendem crescer” (PMDB, 2015, p. 17).

Seguindo essa linha de abertura ao mercado, na oportunidade em que o MERCOSUL é citado, advoga-se que caberia ao Estado “com base na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos, realizar ajustes legislativos em áreas críticas” (PMDB, 2015, p. 17), sendo fundamental, dentre outras ações:

A realização da inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – tendo-se listado os Estados Unidos, a União Europeia (UE) e



Ásia – com ou sem a companhia do MERCOSUL, embora preferencialmente com eles [os países do bloco]” (PMDB, 2015, p. 18).

Constata-se que o programa do partido que fizera chapa com o PT nas eleições de 2014 estava alinhado à corrente da direita conservadora, ao menos naquilo que toca a política externa e o papel do MERCOSUL. Aponta-se como problema na política externa o fechamento do país às economias mais desenvolvidas por motivos ideológicos, sendo necessária a abertura comercial a, principalmente, países desenvolvidos. Cabe ressaltar que é cogitado realizar tal direcionamento dispensando a presença do bloco mercosulino, evidenciando não ser central para suas pretensões (embora fosse preferencial), podendo-se preferi-lo por confiar em maior número de acordos bilaterais.

Por sua vez, o plano de governo de Bolsonaro (PSL, 2018) apresenta na seção da Economia, subseção “Abertura Comercial” (PSL, 2018, p. 65), a crítica de que o Brasil é um dos países menos abertos ao comércio internacional, sendo consequência a dificuldade de competição em segmentos de alta tecnologia. Propõe, então, a redução de alíquotas de importação e de barreiras não-tarifárias “em paralelo com a constituição de novos acordos bilaterais internacionais”.

Destaca-se novamente, o teor prevalentemente economicista e de viés neoliberal com que são tratadas as relações exteriores, de forma que se torna mais estratégico se relacionar com países desenvolvidos do que com a periferia latino-americana, apresentando pouca relevância as negociações integracionistas operadas no MERCOSUL e ganhando força o incremento de acordos bilaterais de livre comércio.

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

Diferentemente do documento de Temer, no plano de Bolsonaro é mencionado algo sobre a relação com os países da América do Sul. Afirma-se que é preciso aprofundar a integração com “todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras” sendo ainda necessário redirecionar o eixo de parcerias. Na sequência, menciona que países que buscaram se aproximar, mas foram preteridos por “razões ideológicas”, teriam muito a oferecer ao Brasil em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura. Apresenta então a prioridade que deveria ser seguida no âmbito do Ministério de Relações



Exteriores desvencilhando-se do bloco mercosulino: “ênfase nas relações e acordos bilaterais”.

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

Retomando os principais achados dessa primeira seção, tem-se que o plano de governo de Bolsonaro inovou no campo da direita conservadora ao enquadrar novos motivos para a não priorização do bloco, descolando-se da retórica meramente economicista do partido de Temer e incluindo razões “ideológicas”. No seu programa, a mais evidente preferência foi por acordos bilaterais de livre comércio, não havendo sequer menção ao MERCOSUL.

Embora a baixa relevância do bloco pouco tenha se alterado, sendo preterido por acordos bilaterais, o modelo de integração regional pretendido não sofreu modificações mantendo-se em ambos os programas estritamente pautado pelo regionalismo aberto.

#### **IV. A NARRATIVA PERANTE O MERCOSUL NOS DOCUMENTOS DO APARELHO DE ESTADO**

Passa-se agora aos documentos promulgados quando os presidentes assumem o aparelho de Estado. Para análise, primeiramente buscou-se identificar em quais trechos o MERCOSUL era citado. Além desses, os capítulos que sempre foram analisados foram o de apresentação e os direcionados à infraestrutura e à política externa. Quanto ao comércio exterior, buscou-se identificar de que modo a região latino-americana, e especialmente o MERCOSUL, era tratado. O próprio silêncio acabava por significar algo: a não relevância do bloco mercosulino nas propostas de determinado nicho de política pública.

Em ordem, serão apresentadas as mensagens de Temer (Temer, 2017; 2018) e Bolsonaro (PPA 2020-2023; Bolsonaro, 2020; 2021;).

##### **IV. 1. Governo Temer: um MERCOSUL “de resultados”.**

Temer assume em setembro de 2016 e na sua primeira mensagem ao Congresso, no início de 2017, o MERCOSUL é citado em dois capítulos: dentro do “Eixo econômico” aparece em



“Reformas Microeconômicas”; já no “Eixo O Brasil e o Mundo”, consta em “Universalismo das Relações Exteriores” e “Fortalecimento da Integração Regional”. Na apresentação do documento e no capítulo destinado à infraestrutura, não há menção à integração regional.

Dentro do eixo econômico, o MERCOSUL aparece em parágrafo que apresenta as ações que vinham sendo desenvolvidas para “aperfeiçoar e simplificar ações e processos internos que tenham impacto positivo para o setor produtivo” (Temer, 2017, p. 50). Seguindo os ditames do regionalismo aberto, o realce se dá à simplificação de instrumento relacionado à TEC do MERCOSUL que venha facilitar o comércio, mais precisamente a importação de eletrônicos.

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

Na seção “universalismo das Relações Exteriores” são mencionadas visitas de Temer a determinados países, na sua maioria de outros continentes. Deixando clara a ênfase dos encontros, afirma-se:

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

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

Na apresentação dos destaques de reuniões com países europeus o bloco mercosulino é citado como alvo das conversas, enquanto ferramenta para a via do regionalismo aberto:



Nos diversos encontros bilaterais com seus parceiros europeus, o Brasil tem enfatizado o interesse do MERCOSUL em avançar nas negociações com a União Europeia para a celebração de acordo bi regional de livre comércio. (Temer, 2017, p. 173)

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

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

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

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

É mencionado ainda que o ritmo das iniciativas do bloco teria sido “afetado pela difícil, mas necessária, decisão dos membros fundadores do MERCOSUL de suspender o exercício dos direitos de Estado Parte da Venezuela” (Temer, 2017, p. 174), sinalizando qual seria o posicionamento dos partidos de direita com as questões que envolvem países com governos de esquerda.

A seguir, é destacado o empenho do Brasil para facilitação do comércio na região, em que se reafirmava o interesse de que o bloco retornasse à “vocação original”, como “ rea de livre comércio” (Temer, 2017, p. 174). Uma última frase que vale destaque   a que trata da



relevância da relação do Brasil com os demais países latino-americanos, na qual se dá ênfase somente à questão comercial.

[...] A integração regional pode dar contribuição relevante à **retomada do crescimento econômico**, uma vez que o comércio do Brasil com os países da América Latina é caracterizado pelo predomínio de produtos de elevado valor agregado, contribuindo, dessa forma, para a geração de renda e de empregos de qualidade. (Temer, 2017, p. 176)

Passa-se agora à análise da mensagem encaminhada por Temer ao Congresso em 2018. Na sua segunda mensagem, o MERCOSUL consta em diversas seções, assentando sua importância para as pretensões governistas. No capítulo de apresentação do documento, a política externa que teria passado a ser seguida pelo presidente interino é classificada como “avessa a dogmatismos”, o que refletiria “os reais valores e os interesses da sociedade brasileira” (Temer, 2018, p. 12), em aparente crítica aos governos petistas.

De modo a deixar mais claro como isso se daria, é apresentada qual seria a política preferencial conferida à região, em que o MERCOSUL ganha destaque:

Na América do Sul, tivemos, em 2017, um MERCOSUL **de resultados. Resgatamos a vocação** do bloco para a democracia, para o **livre mercado. Revitalizamos sua agenda de negociações externas**. Aproximamo-nos dos países da Aliança do Pacífico, abrimos novas frentes e, pela primeira vez em vinte anos, temos perspectiva realista de concluir o acordo MERCOSUL-União Europeia. (Temer, 2018, p. 13, grifos nossos)

Na apresentação do eixo de infraestrutura, não há menção à integração regional, sinalizando não estar dentre as prioridades. Onde há o maior número de menções ao MERCOSUL é na seção destinada à política exterior. No “Eixo Brasil e o Mundo”, é reafirmado o objetivo da política externa, restrita a um viés bastante economicista:

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

Após, o MERCOSUL aparece na subseção “Diplomacia bilateral” em que são citadas diversas visitas a países. Nesse contexto, o bloco é destacado na relação junto ao Canadá



com o qual o bloco iniciara negociação de acordo de livre comércio (Temer, 2018, p. 221), e junto ao Egito, principal destino das exportações brasileiras à África, país com o qual havia entrado em vigor acordo de livre comércio no ano (Temer, 2018, p. 222). Fica retratada assim a importância do bloco mercosulino enquanto ferramenta para acesso a esses novos mercados.

Na seção “Fortalecimento da Integração Regional”, é novamente saudado o retorno do MERCOSUL a sua “vocação original [...], para a democracia, os direitos humanos e o livre mercado” (Temer, 2018, p. 224). Após, o aspecto econômico-comercial do bloco   ressaltado, o qual estaria “relegado a segundo plano” em governos anteriores:

Na  rea econômico-comercial, alguns temas que vinham sendo relegados ao segundo plano nos últimos anos ganharam novo impulso, como a **liberaliza o de serviços**, a prote o mútua de indica es geográficas, o **comércio eletrônico**, a **facilita o de comércio**, a **inser o competitiva das pequenas e m dias empresas** e o **interesse do consumidor**. Deu-se continuidade ao processo de **revisão da temática regulatória** do MERCOSUL, com o intuito de dinamizar a aprova o e a revisão de normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias. (Temer, 2018, p. 225)

Evidenciando que nem só as rela es comerciais eram temas considerados estratégicos na gestão Temer, a integra o física com os países ganhou certo destaque. Foi reservado um quadro com listagem das três principais obras de infraestrutura que vinham sendo realizadas para atingimento do objetivo (Temer, 2018, p. 229). Ainda que tenha havido determinado destaque a esse tipo de a o,   de se ressaltar as poucas atividades listadas e a falta de perspectivas de que novas fossem realizadas.

Procede-se agora   uma recapitula o das mensagens de Temer ao Legislativo em 2017 e 2018: na última, o MERCOSUL ganha maior destaque do que aquele já conferido na mensagem de 2017 sinalizando o quão relevante era para a pauta governista. A lógica da ênfase saudada ao bloco, ligada ao regionalismo aberto e que tem como foco principal questões comerciais, não se altera, mas esse   citado em outros capítulos que não são dedicados   política externa. Na mensagem de 2018 aparece na se o de apresenta o, deixando clara a relevância do MERCOSUL para os interesses governamentais, sendo também lembrado em atividades das áreas de infraestrutura e da social, o que retratou o atendimento a pautas autonomistas que não são de aspecto econômico-comercial, ainda que,



como se inferiu durante a análise, não tenham recebido a mesma ênfase que as atividades ligadas ao regionalismo aberto.

Em termos gerais, o MERCOSUL aparece sobretudo nos capítulos dedicados à economia e ao comércio exterior trazendo como lema a simplificação e a liberalização comercial. O documento busca jogar com a ideia de que o “universalismo” das relações exteriores fortaleceria a integração regional. “Universalismo” entendido enquanto uma maior inserção do país nos eixos dinâmicos da economia capitalista, ou uma maior presença do país nos grandes temas comerciais dos países centrais. O relacionamento defendido é restrito à pauta econômica e com países desenvolvidos.

Nesse sentido, a grande contribuição do governo seria de trazer um MERCOSUL “de resultados”, que auxiliaria na retomada do crescimento e na geração de empregos, uma política que seria “pragmática” (em contraposição à “ideológica” do governo petista), trazendo oportunidades em setores estratégicos (na prática, econômicos). Assim, não demoram a saudar abertamente o resgate do bloco à sua vocação original, ligada ao regionalismo aberto, vinculando-se à ideia de transformá-lo em uma área de livre comércio e com atuação direcionada a negociações externas.

Nessa lógica, a grande funcionalidade do MERCOSUL é servir como ferramenta para acesso a mercados de países desenvolvidos, tendo como grande destaque o acordo com a UE.

#### **IV. 2. “Revitalização” do MERCOSUL em Bolsonaro: ferramenta exclusiva para acesso a grandes mercados**

A carta de Bolsonaro que acompanha seu PPA (PPA 2020-2023, 2019), na mesma linha de seu plano de governo, não faz nenhuma menção à relevância da pauta integracionista na região latino-americana. Ainda assim, cita o MERCOSUL em medida alinhada ao viés do regionalismo aberto, quando é saudado o acordo com a UE, o qual recém havia progredido. O contexto em que aparece a iniciativa é da “melhoria do ambiente de negócios e promoção da concorrência e inovação” (PPA 2020-2023, 2019, p. 12).

Nas seções destinadas à infraestrutura e à política externa, nenhuma menção à integração regional é conferida mas cabe uma análise dessa última por demonstrar o rumo que deveria ser a ela conferido. Vinculado ao eixo econômico e a cargo do Ministério da Economia, teria sido construído o programa “Inserção Econômica Internacional” para “alcançar maior



inserção do Brasil na economia internacional” (PPA 2020-2023, 2019, p. 43). O objetivo primordial seria o incremento nas exportações, sem nenhuma menção a países latino-americanos.

Já na mensagem encaminhada ao Legislativo por Bolsonaro em 2019 (Bolsonaro, 2019), o MERCOSUL é citado no capítulo denominado “Brasil: nação forte”, na seção “Perspectivas”. É possível perceber aquilo que se buscará em termos de integração regional:

A diplomacia multilateral será **realinhada** a fim de melhor refletir os valores da sociedade brasileira, e focada na defesa de interesses do País. Também será dado destaque às negociações multilaterais, **especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC)**, cuja nova agenda o Brasil terá maior protagonismo.

A diplomacia bilateral será reorientada para **maximizar resultados para o País e seus cidadãos**. Buscar-se-á fortalecer relações com países que sejam **efetivamente estratégicos** para o Brasil, por valores comuns, pelo **potencial promissor em comércio e investimentos** e no compartilhamento de tecnologias que contribuam para solucionar **problemas concretos** enfrentados pelo País. (Bolsonaro, 2019, p. 112, grifos nossos)

Seguindo a lógica do plano de governo de Bolsonaro, começa a ficar mais evidente o distanciamento frente aos países latino-americanos e à integração regional no modelo autonomista. São críticas indiretas à postura petista na pasta, de aproximação a tais países, considerada “ideológica”. No seu lugar, a política seria realinhada a países com condições de “maximizar resultados” para o Brasil, que sejam “efetivamente estratégicos”, pelo “potencial promissor em comércio e investimentos e no compartilhamento de tecnologias” e que contribuam para solucionar “problemas concretos”. Percebe-se assim como vai sendo restringido enfoque da diplomacia.

A seção seguinte, “Integração Regional”, passa a deixar mais clara as pretensões do governo com a região latino-americana e com o bloco mercosulino, indo ao encontro dos ideais do regionalismo aberto:

Transformar a integração regional em **ferramenta para a inserção competitiva do Brasil na economia mundial** foi um dos principais objetivos da política externa de 2018. Para alcançá-lo, o Governo atuou pela **revitalização do MERCOSUL** e pelo aprofundamento dos laços **comerciais** com demais países latino-americanos, além de



ter promovido avanços em **negociações com os polos dinâmicos da economia mundial**. (Bolsonaro, 2019, p. 113, grifos nossos)

Como se percebe, novamente o MERCOSUL é trazido enquanto ferramenta estratégica para inserção na economia mundial. Entendimento que é corroborado na subseção “Perspectivas”: no segundo semestre de 2019, o Brasil assumiria a presidência *pro-tempore* do MERCOSUL. Nesse contexto, afirma-se que o país iria “realizar uma revisão do bloco para garantir que atenda aos objetivos **econômicos** de seus integrantes” (Bolsonaro, 2019b, p. 116, grifo nosso).

Em outro trecho, a questão da integração regional no modelo autonomista é tratada, trazendo temas como democracia e segurança:

O Governo irá lutar para assegurar o **fortalecimento da democracia e das liberdades individuais** na região, com particular atenção às situações na Venezuela, na Nicarágua e em Cuba. Será dada prioridade ao **combate a crimes transnacionais** e à **segurança das fronteiras**. Haverá, ainda, o aprofundamento da integração física e comercial com os países vizinhos e demais parceiros na região. (Bolsonaro, 2019, p. 116)

Ainda que a integração física seja mencionada, ela aparece em segundo plano junto à seara comercial, mas nenhuma especificação do que se pretende fazer na área é mencionada no documento. No seu lugar para haver maior enfoque na questão da democracia na região, colocando-se contra países que teriam as “liberdades individuais ameaçadas”.

Na seção “Comércio Exterior e Diplomacia Econômica”, em “Negociações externas”, a agenda de negociações levada a cabo por meio do MERCOSUL ganhou especial destaque evidenciando a relevância do bloco para a pauta do regionalismo aberto. Todas as citações se dão com regiões distantes da realidade latino-americana: UE, Canadá, Coreia do Sul, Singapura, Nova Zelândia, União Euroasiática, China e Japão (Bolsonaro, 2019, p. 118).

Passa-se agora às mensagens encaminhadas ao Legislativo. Na mensagem de 2020 (Bolsonaro, 2020), logo na apresentação, é mencionado o interesse em expandir acordos comerciais não sendo demonstrada preferência a países da região, portanto não sendo destacada a integração regional (Bolsonaro, 2020, p. 9).

Em “avanços na economia” são destacados alguns “ajustes e medidas tomadas em prol de melhorias estruturais e conjunturais na economia brasileira e consequente crescimento



sustentado” (Bolsonaro, 2020, p. 54), quando é tratada a pauta dos acordos comerciais internacionais. Das quatro ações que merecem destaque, três envolvem o MERCOSUL, sinalizando a relevância do bloco para o governo: uma é relacionada ao acordo de livre comércio de veículos e autopeças junto à Argentina; as outras duas são vinculadas aos ideais do regionalismo aberto – acordos com UE e EFTA.

A seguir, o documento lista iniciativas que vinham sendo analisadas e delineadas para 2020 das quais destacamos uma em que aparece o MERCOSUL, a qual corrobora a análise de centralidade do bloco para as pretensões governistas na política externa, na orientação rumo ao regionalismo aberto: promover a negociação, via MERCOSUL, de acordos comerciais de última geração com Canadá, Coreia do Sul e Cingapura, além de novas negociações com parceiros comerciais relevantes, a serem implementadas; (Bolsonaro, 2020, p. 59)

O último capítulo que menciona o MERCOSUL é o de Política Externa, no qual se deixa clara mais uma vez a nova orientação de incremento à competitividade da economia por meio da abertura de mercados, a novidade é a menção ao enxugamento que se estaria realizando na estrutura do bloco mercosulino:

A nova atuação internacional do Brasil busca fortalecer a integração do País às cadeias transnacionais de valor, de modo a incrementar a produtividade e a competitividade da economia. Nesse primeiro ano de governo, foram finalizadas, no âmbito do **MERCOSUL**, negociações comerciais com grandes parceiros como a **União Europeia** e a **Associação Europeia para o Livre Comércio (EFTA)**, que abrirá mercados importantes para o agronegócio brasileiro, **umentará exportações**, reforçará a credibilidade externa na segurança jurídica do Brasil, atrairá investimentos e ampliará a oferta de bens e serviços, a preços melhores, para o consumidor brasileiro. Iniciou-se, em paralelo, um processo de **enxugamento da estrutura administrativa do MERCOSUL**. (Bolsonaro, 2020, p. 131, grifos nossos).

Ocorre que essa passagem, do enxugamento, vem logo após os destaques conferidos a acordos comerciais que se deram justamente mediante o bloco. Logo, a interpretação cabível é a de que o enxugamento se daria somente para o tratamento das pautas autonomistas e multidimensionais. Já para acordos comerciais com outros países, ao contrário, a impressão que passa é que seria aperfeiçoada a estrutura.



É trazida também a política que seria levada a cabo com o MERCOSUL, deixando mais clara a proposta do “enxugamento” de sua estrutura administrativa:

Quanto à reforma do MERCOSUL, tenciona-se prosseguir, sob as presidências paraguaia e uruguaia do MERCOSUL (no primeiro e segundo semestres de 2020), com o processo de revisão geral da Tarifa Externa Comum (TEC). Quaisquer tentativas de mudar o foco do MERCOSUL dos pilares fundamentais do Tratado de Assunção — inserção competitiva na economia mundial, livre comércio e defesa da democracia — será rejeitada pelo Brasil. (Bolsonaro, 2020, p. 132)

Após, ainda se referindo às prioridades para o ano que viria, são mencionadas futuras parcerias com EUA, Israel e parceiros árabes. A relação com os países latino-americanos, longe de serem consideradas estratégicas para o desenvolvimento, deveriam se dar da seguinte maneira:

Em 2020, o Brasil persistirá na promoção da democracia e da liberdade em seu entorno geográfico. Busca-se a construção de uma América do Sul livre, democrática, pacífica e próspera. O trabalho pela implementação de medidas não militares do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em relação à Venezuela, bem como pela constituição do primeiro Plano de Trabalho do Prosul, terá continuidade. A contribuição solicitada a qualquer país-irmão envolto em crises será dada. (Bolsonaro, 2020, p. 133)

Aqui aparece a outra faceta da integração latino-americana que o governo Bolsonaro pretendia, essa com atenção ao âmbito interno: defesa da “democracia”, em oposição àquilo que entendem enquanto ideológico dos países que não seguem a democracia liberal.

Passa-se agora à mensagem presidencial encaminhada ao Legislativo em 2021. Na apresentação, corrobora-se o ideal do regionalismo aberto, trazendo uma vez mais o tema das cadeias de valor:

No âmbito internacional, demos prosseguimento a uma política externa voltada ao resgate de valores e princípios defendidos pelo povo brasileiro, com a reaproximação com as grandes democracias mundiais, com vistas a uma **maior abertura comercial e integração de nossa economia às cadeias transnacionais de agregação de valor**. (Bolsonaro, 2021, p. 9, grifo nosso)



Na seção destinada à Política Externa e Comércio Exterior, os acordos com UE e EFTA (que tinham negociações encaminhadas via MERCOSUL) são apontados como destaques de possíveis assinaturas em 2021. Eles permitiriam a “ampliação de mercados para exportação de produtos brasileiros, elevação da competitividade da indústria nacional, atualização de marcos regulatórios, modernização do setor de compras públicas e maior atratividade para investimentos” (Bolsonaro, 2021, p. 126).

Em seguida, são listados os países nos quais deverão continuar as negociações comerciais todos de outros continentes. Nessa oportunidade, também destaca o MERCOSUL enquanto importante ferramenta para que se lance negociações de acordos de livre comércio com países da América Central e Caribe, “economias que, agregadas, constituem amplo mercado já integrado a grandes potências econômicas por acordos de livre comércio” (Bolsonaro, 2021, pp. 126-127).

A novidade nesse trecho é que são destacadas negociações junto a países da América (ainda que não do Sul). Entretanto, tal região é entendida como relevante por contar com mercados já integrados a grandes potências econômicas. O foco, fica claro mais uma vez, é com as grandes economias.

Valendo-se dos trinta anos do MERCOSUL que se deu em 2021, são a ele destinados dois parágrafos. Destacam-se duas passagens: a primeira, quando o bloco é entendido enquanto relevante instrumento para a abertura comercial; a outra, que se refere a algo que atenta de certo modo à vertente autonomista, mas – mais uma vez – restrita a aspectos econômicos. Conforme o documento:

[...] o Brasil continuará a trabalhar para fortalecer as credenciais democráticas do MERCOSUL e ampliar seu papel como **instrumento de competitividade e abertura comercial**, assim como de promoção de benefícios tangíveis para os cidadãos dos países-membros [...].

Marco importante para o bloco, em 2021, será a conclusão das negociações do **Protocolo de Comércio Eletrônico do MERCOSUL**[...]. (Bolsonaro, 2021, p. 127, grifos nossos)

Por fim, a última menção ao MERCOSUL se dá na listagem de “importantes desafios” que se delineavam para os próximos anos, sendo o primeiro deles:

[...] modernizar a Tarifa Externa Comum (TEC), que trata do imposto de importação que os países do MERCOSUL aplicam para países terceiros e tem como objetivo a



aproximação aos níveis praticados internacionalmente **para viabilizar a inserção do bloco nas cadeias globais de valor**. (Bolsonaro, 2021, pp. 135-136, grifo nosso).

O primeiro desafio destacado, portanto, ao mesmo tempo que esclarece a intenção da “modernização da TEC”, de aproximação aos postulados do regionalismo aberto, reafirma qual o grande interesse do governo com o bloco, servir de ferramenta para exportação.

Procede-se à recapitulação das mensagens e planos de Bolsonaro. A retórica era de que o realinhamento da diplomacia seria no sentido da busca pela “maximização de resultados”. Para isso, seriam envidados esforços em relações com países “efetivamente estratégicos”, ou com potencial promissor em comércio e investimentos em tecnologia – todas pautas restritas a termos econômicos, ou que buscam tratar de “problemas concretos”. Assim, é defendida a busca de maior abertura comercial ou de integração da economia às cadeias transnacionais de agregação de valor.

Todos esses fatores relacionados à diplomacia de maneira mais ampla já indicavam que o tratamento à integração latino-americana e ao MERCOSUL seriam conforme os ditames do regionalismo aberto, o que se observou no decorrer dos documentos.

A integração regional é entendida enquanto mera ferramenta para inserção competitiva do Brasil na economia mundial, mais precisamente a seus polos dinâmicos, e foram nesse sentido os destaques ligados ao MERCOSUL nos documentos, de grandes acordos comerciais com países desenvolvidos.

A integração latino-americana, naquilo que se ligava à dinâmica interna da região, se limitava ou ao comércio ou a outras duas questões: liberdades individuais, em contraposição aos países com governos de esquerda, e segurança, ligada à instabilidade política na região.

Já no MERCOSUL, no qual haveria uma revitalização, passariam a ser visados estritamente os objetivos econômicos dos seus integrantes. Quanto a outras temáticas, o governo brasileiro procuraria o enxugamento.

Por último, analisou-se a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil até 2031 (EFD 2020-2031). No documento são trazidos cinco eixos de políticas públicas, ou “os grandes campos de políticas públicas que se estruturam em torno dos problemas que o Estado brasileiro deve atuar”: Econômico, Institucional, Infraestrutura, Ambiental e Social. Para cada eixo, houve a apresentação de diretrizes, desafios, orientações e índices-chave,



além de metas-alvo. Procedeu-se à análise de cada eixo de modo a investigar de que forma a política externa e a integração regional constavam do documento.

Nenhuma menção é feita ao MERCOSUL ou à América Latina. A seção em que houve destaque a ações ligadas à política exterior, sinalizando as diretrizes preferenciais na relação com outros países, foi a do eixo Econômico na qual coube analisar as orientações destinadas ao desafio de “alcançar uma integração econômica regional e global maior”. Conforme o decreto, para “maior participação no fluxo comercial”, deve-se:

- ampliar as iniciativas de integração econômica e comercial, por meio de acordos bilaterais, regionais e mega-acordos **com os principais blocos econômicos**; [...]
- fortalecer a estratégia de atração de investimentos diretos estrangeiros, com foco na eficiência produtiva e na **inserção internacional**;
- ampliar as pautas de parcerias e cooperação técnica, científica e tecnológica com **países desenvolvidos e em desenvolvimento**;
- remover os **obstáculos à internacionalização** de empresas brasileiras; e
- reduzir as **barreiras tarifárias e não tarifárias**. (Presidente de La Republica de Brasil, 2020, ponto 1.3.4., grifos nossos)

Essas orientações corroboram a inferência que se fazia acerca da nova dinâmica que os governos de direita parecem conferir à pasta: abertura ao mercado e aproximação a países desenvolvidos, sem maior atenção à questão da América Latina. Ainda que o MERCOSUL ou a integração latino-americana não sejam mencionadas, infere-se a relevância do bloco mercosulino para o governo no sentido do regionalismo aberto.

## V. CONCLUSÕES

O presente trabalho teve o propósito de identificar nos planos nacionais de desenvolvimento dos governos Temer e Bolsonaro em que medida o regionalismo aberto é defendido pelo Estado brasileiro como paradigma a ser seguido no MERCOSUL. Para tanto, utilizou-se da técnica de análise de conteúdo, trabalhando-se com a narrativa dos documentos publicados em dois momentos: primeiro, enquanto ainda eram candidatos à presidência, por meio dos planos de governo elaborados por seus partidos, após, durante o período em que exerciam o cargo de Chefe do Executivo, dos planos de desenvolvimento confeccionados pelo aparelho de Estado. A análise se deu em termos de como se dava o aparecimento do bloco



mercosulinosob dois eixos principais: seu lugar na política externa (se prioritário ou não) e em relação ao modelo de integração a ser adotado (regionalismo aberto ou multidimensional e de cunho autonomista).

Constatou-se uma determinada trajetória nas narrativas: nos planos de governo promulgados por seus partidos, as relações exteriores eram tratadas de maneira economicista e seguiam o paradigma do regionalismo aberto. Nessa lógica, ao discorrerem sobre a integração regional, imperavam críticas a como ela era trabalhada no governo petista, considerada ideológica. Nesse contexto, o MERCOSUL sequer era mencionado, ou quando o era, vinha tratado com pouco aprofundamento. A política externa tinha centralidade na pauta econômica, a qual deveria ser guiada, em regra, por acordos bilaterais junto a países desenvolvidos.

Já nos planos de governo publicados enquanto Temer e Bolsonaro exerciam o cargo de Chefe de Estado, a relevância do bloco se sobressai para as pretensões governamentais. Já a orientação à política externa continua a mesma, extremamente orientada aos ditames do regionalismo aberto.

A centralidade do bloco mercosulino para a gestão governamental ficou evidenciada pelos destaques conferidos aos grandes acordos internacionais, assunto alçado à prioridade em termos de relações exteriores para o desenvolvimento nacional. As grandes entregas e futuras perspectivas relacionadas ao assunto, ou os grandes acordos comerciais internacionais com países centrais do capitalismo, se davam por meio do MERCOSUL, e não mediante acordos bilaterais. Nessa lógica, o bloco mercosulino era tratado enquanto principal ferramenta estratégica para acesso a mercados externos.

Destaca-se que essa mudança de posição frente ao MERCOSUL não ocorre sem antes haver o desenvolvimento da crítica ao modo como era gerido na gestão petista, entendido enquanto ideológico. Após, buscava-se esclarecer o redirecionamento que vinha se dando nos governos de direita. Para tanto, notaram-se certas palavras-chave utilizadas como retórica: MERCOSUL voltado a resultados, que atenda a problemas concretos, os quais eram sempre relacionados à recuperação da economia.

Em Bolsonaro, tal redirecionamento ganhou contornos inclusive de uma proposta de “enxugamento” da estrutura administrativa do bloco, claramente dirigido a pautas que não tratassem de ganhos econômicos imediatos aos seus membros.



A análise dos documentos permitiu identificar a mudança de narrativa que ocorreu perante a relevância direcionada ao MERCOSUL nos planos de governo e nos planejamentos para o desenvolvimento. Isso contribuiu para percepção da construção de uma nova lógica no bloco mercosulinonos governos de direita, pautada pela via do regionalismo aberto (e destruição de outra, ligada à pauta autonomista e multidimensional). Nesse sentido, pôde-se perceber como, aos poucos, esse novo paradigma foi se solidificando nas instituições do Estado, à medida que foram perdendo espaço nos destaques das mensagens presidenciais e nas propostas de planejamento para o desenvolvimento políticas públicas medidas que não fossem vinculadas ao nicho econômico ou direcionadas à conquista de grandes mercados externos.

A principal discussão proporcionada com a pesquisa foi a de identificar como se deu essa mudança de narrativas relacionadas à centralidade do MERCOSUL para os interesses governamentais (publicadas em época de campanha versus promulgadas durante a execução de políticas públicas), a qual se deu sem alteração no paradigma defendido para o bloco, de regionalismo aberto. Observou-se que toda a política autonomista e multidimensional petista foi reduzida à “ideológica”, ainda que certos avanços sociais e de infraestrutura eram trazidos nas cartas enviadas ao Legislativo nos primeiros anos de governo de direita, em Temer, mesmo que sem novas perspectivas. No lugar, haveria o redirecionamento do bloco a problemas concretos que interessariam diretamente e exclusivamente à sociedade brasileira.

Nesse sentido, este trabalho representa, também, um convite para futuras pesquisas, que poderão considerar de que forma se dará a evolução das medidas voltadas à abertura econômica nos planejamentos para o desenvolvimento no futuro, atentando-se a eventuais contradições, as quais poderão ser econômicas, como menções a políticas protecionistas, tendo em vista a condição periférica da economia brasileira frente aos grandes centros capitalistas, ou multidimensionais e autonomistas, à medida que haja o resgate a pontos que eram trazidos como prioritários na era petista.

Por fim, como todo e qualquer trabalho desse porte, a discussão oferecida apresenta limitações. Reconhece-se que a análise promovida ficou restrita ao caráter formal ou documental das declarações ou manifestações dos principais instrumentos de planejamento para o desenvolvimento, pronunciamentos que nem sempre se institucionalizam nos planejamentos e ações do aparelho de Estado. Ainda que se julgue tal consideração como



pertinente, espera-se estar fornecendo elementos que contribuam, de forma mais ampla, com o estudo do MERCOSUL e os planejamentos para o desenvolvimento no Brasil.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Batista, I. R., y Granato, L. (2021). O Estado brasileiro e os interesses de classe na reformulação do MERCOSUL (2003-2010). *Revista Tempo do Mundo*, (26), 251-280. <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/issue/view/26>

Berringer, T. (2017). A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). *Oikos*, 16(1), 15-29. <http://www.revistaokos.org/seer/index.php/oikos/issue/view/36>

Berringer, T. (2022). The Neo developmentalist Front and MERCOSUR under the PT Governments: The Rise and Fall of Multidimensional Regionalism. *Latin American Perspectives*, 49(2), 101-117. <https://doi.org/10.1177/0094582X211029308>

Berringer, T, y Boito Júnior, A. (2013). Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), 31-38. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000300004>

Bolsonaro, J. M. (2021). *Mensagem ao Congresso Nacional 2021*. Presidência da República do Brasil. [https://sso.acesso.gov.br/login?client\\_id=govbr&authorization\\_id=181b047f4fe](https://sso.acesso.gov.br/login?client_id=govbr&authorization_id=181b047f4fe)

Bolsonaro, J. M. (2020). *Mensagem ao Congresso Nacional 2020* (2ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura). Presidência da República do Brasil. [http://estaticog1.globo.com/2020/02/03/mensagem\\_presidencial.pdf?ga=2.74265554.1314542539.1580815701-2afa0855-a66b-939a-ff8b-36b200747222](http://estaticog1.globo.com/2020/02/03/mensagem_presidencial.pdf?ga=2.74265554.1314542539.1580815701-2afa0855-a66b-939a-ff8b-36b200747222)

Bolsonaro, J. M. (2019). *Mensagem ao Congresso Nacional 2019* (1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura). Presidência da República do Brasil. <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>

Briceño-Ruiz, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, 40(3), 573-594. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400300008>

Caetano, G. (2007). MERCOSUL: Quo Vadis. *DEP: Diplomacia, Estratégia y Política*, (5), 144-181. <https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/publicacoes/revista-dep-diplomacia-estrategia-e-politica>

Caetano, G., López Burian, C., y Luján, C. (2019). El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 95-130. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/428>

CARTA CAPITAL. (2014, 23 de Setembro). *Temer: impeachment ocorreu porque Dilma recusou "Ponte para o Futuro"*. <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro>



Cavalcanti, F. G. (2019). O MERCOSUL pós-Dilma Rousseff e o retorno do regionalismo aberto. En J. Briceño, J. Leal, A. Valencia, y M. Forcheri (Coords.). *La integración latinoamericana en debate* (pp. 69-96). Teseo. <https://www.teseopress.com/laintegracionlatinoamericana/chapter/o-MERCOSUL-pos-dilma-rousseff-e-o-retorno-do-regionalismo-aberto/>

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas; CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2140>

Frenkel, A., y Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil em un mundo em transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, (96), 177-207. <https://revistas.uniandes.edu.co/toc/colombiaint/96>

Fuentes, J. A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*, (53), 81-89. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11951>

Granato, L. (2021). Os trinta anos do MERCOSUL: apontamentos para um balanço. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 10(19), 9-29. <https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/issue/view/4383>

Granato, L. (2020). MERCOSUR, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. *Izquierdas*, (49), 797-809. <http://izquierdas.cl/ediciones/2020/numero-49>

Granato, L. (2015). Brasil, Argentina e os rumos da integração: o MERCOSUL e a UNASUL. *Appris*.

Junqueira, C. G. B., Neves, B. C., y Souza, L. E. S. (2020). Regionalismo Sul-Americano nos anos 2020: o que esperar o que esperar em meio às instabilidades políticas? *Revista Tempo no Mundo*, (23), 93-122. <https://doi.org/10.38116/rtm23art4>

Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Ediciones Luxemburg.

Lima, M. R. S. (2013). Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (90), 167-201. <https://www.scielo.br/j/ln/i/2013.n90/>

Mariano, K. P., Bressan, R. N., y Luciano, B. T. (2021). Liquid Regionalism: A Typology for Regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100204>

Mariano, M. P., Ramanzini Júnior, H., y Vigevani, T. (2021). O Brasil e o MERCOSUL: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (112), 15-54. <https://www.scielo.br/j/ln/i/2021.n112/>

Mellado, N. (1995). El modelo del MERCOSUR. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (2), 7-46. <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/issue/view/299>

Merino, G. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y



MERCOSUL e regionalismo aberto nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise dos planos nacionais de desenvolvimento

DOI: <https://doi.org/10.24215/24689912e041>

elretroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, (52), 17-37. <https://doi.org/10.24215/23142766e008>

Osorio, J. (2019). *O Estado no centro da mundialização: A sociedade civil e o tema do poder*. Expressão Popular.

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). (2015). *Uma Ponte para o Futuro*. Fundação Ulysses Guimarães; PMDB <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

Partido Social Liberal (PSL). (2018). *O caminho da prosperidade. Proposta de Plano de Governo. Partido Social Liberal*. [https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta\\_PSC.pdf](https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf)

Presidente de La República de Brasil (2020, 26 de outubro). Decreto Nº 10.530 Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. *Diário Oficial da União*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495>

Rapoport, M. (2009). Argentina: economía e política internacional. Os processos históricos. *DEP, Diplomacia, Estratégia e Política*, (10), 27-51. <https://www.gov.br/funag/pt-br/ipri/publicacoes/revista-dep-diplomacia-estrategia-e-politica>

Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, (09), 19-72. [http://www.cries.org/?page\\_id=44](http://www.cries.org/?page_id=44)

Sarti, I. (2017). Desafios à esquerda. Notas sobre a integração em tempos de crise. En G. De Sierra, (Org.), *Los progresismos en la encrucijada* (pp. 99-110). UDELAR. <https://docer.com.ar/doc/8xesx8v>

Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Secretaria Especial da Fazenda. Ministério da Economia da República Federativa do Brasil. (2019). *Plano Plurianual 2020-2023. Mensagem presidencial*. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/>

Temer, M. (2017) *Mensagem ao Congresso Nacional 2017* (3ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura). Presidência da República do Brasil. <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/michel-miguel-elias-temer-lulia/mensagens-presidenciais/>

Temer, M. (2018). *Mensagem ao Congresso Nacional 2018* (4ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. Presidência da República do Brasil). <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/michel-miguel-elias-temer-lulia/mensagens-presidenciais/>

Tracy, M. (2018). Discusiones sobre la autonomía en la recepción de los aportes dependentistas al campo de las Relaciones Internacionales y contribuciones recientes desde el enfoque de cadenas globales de valor. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (38), 45-67. <https://doi.org/10.24215/24689912e011>



*MERCOSUL e regionalismo aberto nos governos Temer e Bolsonaro: uma análise dos planos nacionais de desenvolvimento*

DOI: <https://doi.org/10.24215/24689912e041>

Vadell, J. A., y Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. *Foro internacional*, 60(3), 1041-1080. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2770>

Veiga, P. M., y Rios, S. P. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Série Comércio Internacional*, (82) 3-48. <http://hdl.handle.net/11362/4428>

**GRANATO, LEONARDO:** Professor da Escola de Administração e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq).

Correio eletrônico: [leonardo.granato@ufrgs.br](mailto:leonardo.granato@ufrgs.br)

**BRATZUBERTI, GUILHERME:** Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS e pesquisador do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC-UFRGS/CNPq).

Correio eletrônico: [guilhermeuberti@hotmail.com](mailto:guilhermeuberti@hotmail.com)

Fecha de recepción: 29/04/2022

Fecha de aceptación: 19/05/2022