



n.4
out./dez.
2018

BOLETIM OPSA



BOLETIM OPSA

ISSN 1809-8827

O Boletim OPSA reúne análises sobre acontecimentos de destaque na conjuntura política da América do Sul e tem periodicidade trimestral. A publicação é composta por editorial e textos dirigidos a leitores que querem ter acesso rápido a informações de qualidade sobre temas contemporâneos. As fontes utilizadas para sua confecção são resumos elaborados pelos pesquisadores do OPSA com base nos jornais de maior circulação em cada um dos países e documentos de autoria de pesquisadores ou agências independentes que complementam as informações divulgadas pela imprensa.

A publicação é vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (IESP/UERJ).

É permitida a reprodução deste boletim e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Corpo Editorial

Editor Executivo

Murilo Gomes da Costa

Editor Adjunto

Diogo Ives

Conselho Editorial

Maria Regina Soares de Lima

Leticia Pinheiro

Editoria de Redação

André Pimentel Ferreira Leão

Andrés Londoño Niño

Diogo Ives

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves

Giovana Esther Zucatto

Leandro Wolpert dos Santos

Leonardo Albarello Weber

Marianna Restum Antonio de Albuquerque

Marília Closs

Murilo Gomes da Costa



Observatório Político Sul-Americano

opsa.com.br

Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rua da Matriz, 82 - Botafogo
Rio de Janeiro – RJ
(21) 2266-8300

Sumário

EDITORIAL

QUANDO NÃO NOS RESTAR MAIS NADA..... PÁGINA 04

MONITOR ELEITORAL

ELEIÇÕES DE 2018 NO BRASIL..... PÁGINA 06

ARTIGOS

**A POLÍTICA EXTERNA DE BOLSONARO NAS ELEIÇÕES DE
2018: UM NOVO RUMO PARA AS RELAÇÕES COM A AMÉRICA
DO SUL?..... PÁGINA 10**

O MERCOSUL: O QUE FAZER?..... PÁGINA 15

Editorial

QUANDO NÃO NOS RESTAR MAIS NADA...

No final do mês de outubro de 2018, precisamente no dia 28, confirmou-se a vitória do candidato Jair Messias Bolsonaro (PSL) nas eleições presidenciais brasileiras. A partir deste dia, o Brasil passou a compor junto com os Estados Unidos, a Turquia, a Hungria, a Colômbia e outros, o grupo de países alinhados com uma orientação de direita, alguns de modo mais intenso e explícito, outros menos; alguns adotando esta postura mais no campo da economia e da política, outros mais no terreno da cultura e dos costumes, e outros, por fim, em todas estas frentes. A partir deste dia, os prognósticos sobre quais seriam as medidas do próximo governo brasileiro em todas as áreas foram se multiplicando e análises de distintos matizes ocuparam os veículos convencionais e não convencionais da mídia, as universidades, as associações, as ruas. E muito do que antes se apresentavam como meras especulações, apostas ou mesmo apreensões, foi, pouco a pouco, se confirmando ao serem anunciados os nomes para compor o ministério. Mas foi com a posse do novo governo e o anúncio das primeiras medidas oficiais que ficou ainda mais claro o que já se avizinhava: no Brasil, a virada para a direita se volta para a todas as áreas. E de forma extrema.

Para citarmos alguns poucos exemplos, na economia o ministro Paulo Guedes anunciou publicamente que adotará medidas de redução dos direitos trabalhistas, privatizações de diversas instituições do Estado, diminuição do valor previsto no orçamento de 2019 para o salário mínimo. No campo dos direitos, a transferência da responsabilidade pela demarcação das terras indígenas e quilombolas da FUNAI e do INCRA para o Ministério da Agricultura sublinha as prioridades do governo. Já as declarações e iniciativas da responsável pela pasta da Mulher, Família e Direitos Humanos vêm surpreendendo pela sua pujança e conteúdo. Da exclusão das questões relativas aos LGBTs das listas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, até a defesa de mudanças nas regras do SISU (que, a rigor, não é tema de sua atribuição) para impedir que, em

nome de uma suposta maior integração familiar, os estudantes utilizem a nota do ENEM para ingressarem em universidades fora dos seus estados de origem, passando por metáforas bizarras sobre gênero e orientação sexual, esta é, sem dúvida, a área em que, até o momento, a conotação conservadora alcançou o mais alto patamar.

Na política externa não tem sido diferente. A nomeação do diplomata Ernesto Araújo deu o tom da mudança. Formado nos bancos do Instituto Rio Branco, com uma trajetória que, embora mediana e sem qualquer brilhantismo, ao menos seguiu as regras e procedimentos regulares da lógica burocrática que ao longo dos anos concedeu ao Itamaraty elevado grau de confiabilidade, o novo chanceler surpreendeu pela natureza das suas declarações. Neste momento, já não sabemos se a chamada inércia burocrática até então responsável, para o bem e para o mal, pela manutenção e resiliência da instituição conseguirá resistir às medidas que Araújo esboça, apontando para a criação de um “Novo Itamaraty”. Enquanto algumas teses ora defendidas pelo Chanceler, ancoradas em pseudo-legitimações literárias e bíblicas, se destacam por seu ineditismo e geram especulações sobre sua eficácia e propriedade; outras, em vista do seu vazio cognitivo em que os significantes parecem dissociados de qualquer significado, produzem enorme insegurança. Afinal, se a mudança da representação diplomática brasileira de Tel Aviv para Jerusalém nos traz dúvidas sobre os bônus na relação com Israel e a certeza sobre os ônus em nossas relações com os países árabes; e se as críticas, nas palavras de Araújo, à “ideologia da mudança climática” aponta claramente para um apoio contumaz ao agronegócio brasileiro, mas também para a perda do lugar do Brasil enquanto potência ambiental; o que podem significar afirmações como: “*Vamos libertar a política externa brasileira*”; ou “*Deveríamos deixar fluir sobre estes salões e corredores [do Itamaraty] a emoção deste novo nascimento da pátria*”; ou ainda “*Não tenham medo de ser Brasil*”; ou por fim “*O Itamaraty voltou porque o Brasil voltou*”?

É certo que tanto no âmbito global como regional há possibilidades de novas parcerias e alianças. A questão que se coloca e que preocupa não é, portanto, a possibilidade de um comportamento que isole o Brasil. O que nos preocupa é, justamente, a natureza das companhias.

Nestas condições, é difícil ser otimista em todos estes temas. Em particular sobre o



destino da política externa e sobre o papel do Brasil na coordenação de um bloco de governos de direita na América do Sul seguindo as orientações da política externa de Trump na região. A nós, nos cabe identificar padrões regulares de comportamento, origens e resultados de políticas públicas, sinais de mudança ou de permanência nas orientações governamentais. E, neste diapasão, lembramos que apesar da avassaladora onda conservadora que assola o Brasil, outros países da região e do globo, os últimos anos registraram importantíssimos avanços em diversos campos: nos costumes, na cultura, na produção de normas de conduta. Normas não se formam facilmente. Levam anos e demandam muita luta para se consolidarem. E embora possam ser apagadas das leis e das Cartas com relativa facilidade, o mesmo não ocorre com as fontes que as fizeram existir. Se e quando não nos restar mais nada, sempre nos acompanhará a certeza de que a vontade é soberana e a resistência é parte da política. Como disse Hélio Oiticica nos idos de 1967, numa referência à existência enquanto espaço de confronto e disputa, “Da adversidade vivemos!”. Desta forma, sigamos.

Este Boletim apresenta dois artigos com respeito ao novo governo. De autoria de Marianna Albuquerque, o Monitor Eleitoral trata dos resultados das eleições presidenciais e federais de 2018, examinando os antecedentes e os debates no primeiro turno para em seguida analisar os resultados do segundo turno e a nova configuração no Legislativo federal. Ao final, são apontadas as novas linhas de ação do governo eleito. O artigo de Murilo Gomes da Costa analisa o lugar da política externa de Bolsonaro na campanha presidencial e o que se poderia esperar do novo governo com relação aos rumos das relações do Brasil com a América do Sul. Finalmente, o texto de Daniel Castelan, colaborador do OPSA e professor de Relações Internacionais na UFSC avalia, com base em uma extensa bateria de dados e estatísticas, a relevância do Mercosul para a economia brasileira. Neste particular, sublinha a importância do bloco para a exportação de nossos manufaturados e da integração regional para fazer face aos desafios a serem enfrentados pelo Brasil, face à nova configuração da economia política internacional.

Rio de Janeiro, 08 de Janeiro de 2019

Letícia Pinheiro
Maria Regina Soares de Lima



Monitor Eleitoral Eleições de 2018 no Brasil

Marianna Albuquerque
Coordenadora Adjunta do Opsa

Introdução

Em outubro de 2018, os brasileiros foram às urnas para votar nas eleições para os cargos de Presidente da República, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Governador. Após o impeachment da última presidenta eleita, a prisão do ex-Presidente Lula e a condenação de diversos políticos brasileiros no âmbito da Operação Lava Jato, o pleito de 2018 recebeu atenção da mídia nacional e internacional e foi marcado por polêmicas desde o período inicial de inscrição das chapas. Tanto para as eleições estaduais quanto federais, a polarização, o surgimento de novas lideranças e o protagonismo de partidos não tradicionais ditou a tônica do contexto.

O objetivo deste Monitor Eleitoral é apresentar e analisar os resultados das eleições de 2018, com foco nas eleições federais, sobretudo para o cargo de Presidente da República¹. Para tal, o texto encontra-se dividido em quatro partes: em um primeiro momento, serão tratados os antecedentes do primeiro turno, com a oficialização das chapas e os embates preliminares entre os candidatos; posteriormente, será analisado o primeiro turno das eleições e a composição de forças que se estruturaram no Legislativo federal; a partir desses dados, será apresentado o resultado do segundo turno das eleições, com a definição de Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal - PSL) como novo chefe do Poder Executivo. A quarta e última parte consiste em uma conclusão, na qual serão identificadas as novas linhas de ação do governo eleito e os impactos preliminares da formação do gabinete.

Antecedentes das eleições de 2018: Resquícios do golpe

Em 2016, após o processo de investigação e impedimento da ex-Presidenta Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores - PT), Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro -

MDB) assumiu a chefia do Executivo nacional. Temer colocou em prática um programa de governo com propostas alheias ao projeto vencedor nas urnas e, desde os primeiros momentos, teve sua legitimidade questionada pela sociedade, por meio da campanha #ForaTemer. Sendo assim, para garantir apoio legislativo, precisou se aliar com partidos e bancadas localizados à direita do espectro político, como o Partido Progressista (PP) e o Democratas (DEM). À crise política somaram-se dificuldades econômicas, sobretudo em relação à Previdência Social, e medidas polêmicas, como a PEC 55², que limita e congela os investimentos do governo federal.

Com a centro-direita no poder, a estratégia do governo foi vincular as crises às más gestões do PT e de associar este partido às denúncias de corrupção no âmbito da Operação Lava Jato. Dessa forma, o discurso oficial, amparado e divulgado pela mídia tradicional, foi de demonização do PT e de seus aliados³. Essa narrativa ganhou força no mês de abril de 2018, meses antes da eleição, quando o ex-Presidente Lula teve a prisão decretada por conta do caso conhecido como “Triplex do Guarujá” e a propriedade do sítio de Atibaia⁴, em que o ex-Presidente teria recebido bens não registrados em troca de vantagens a empresas. Como o PT considerava que Lula seria o candidato do partido para as próximas eleições, sua prisão adicionou novas circunstâncias à disputa política.

Nesse contexto, catorze chapas foram inicialmente oficializadas para concorrer ao cargo de Presidente da República, encabeçadas por: Lula (PT), Jair Bolsonaro (PSL), Ciro Gomes (Partido Democrático Trabalhista - PDT), Geraldo Alckmin (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), Marina Silva (Rede Sustentabilidade - REDE), João Amedo (Partido Novo), Cabo Daciolo (Patriota), Henrique Meirelles (MDB), Álvaro Dias (Podemos), Guilherme Boulos (Partido Socialismo e Liberdade - PSOL), José Maria Eymael (Democracia Cristã), Vera Lúcia (Partido So-

2 Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337> (acesso em 12/12/2018).

3 O tom crítico dos meios de comunicação tradicionais ao PT pode ser verificado pelos estudos do Manchetômetro, disponíveis em <http://www.manchetometro.com.br/> (acesso em 12/12/2018).

4 A sucessão de fatos sobre o impeachment, a prisão de Lula e as propostas de Temer foram acompanhadas mensalmente pela publicação Conjuntura Latitude Sul, disponível em <http://latsul.org/home-2/conjuntura-latidade-sul/> (acesso em 12/12/2018).

1 Para uma análise detalhada das eleições estaduais e legislativas, ver os dados do Iesp nas Eleições, disponível em: <http://www.iespnaseleicoes.com.br> (acesso em 6/12/2018).

cialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU), João Vicente Goulart (Partido Pátria Livre - PPL) e Manuela D'Ávila (Partido Comunista do Brasil - PCdoB).

Na medida em que se aproximava o mês de setembro, em que se efetivaria o prazo dado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para a inscrição definitiva das chapas, os debates giraram em torno da possibilidade de Lula concorrer à Presidência mesmo preso. O tema gerou repercussão internacional quando um comitê de especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU), criado para monitorar o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, emitiu decisão de que, de acordo com o artigo 25 do Pacto, ratificado pelo Brasil em 1992⁵, Lula deveria ter o direito de ser candidato até o esgotamento de todos os recursos.

O TSE adotou a via oposita e rejeitou a candidatura de Lula, com base na Lei da Ficha Limpa⁶. Dessa forma, Fernando Haddad, inscrito anteriormente como vice, assumiu a liderança da chapa. Manuela D'Ávila foi anunciada como sua vice e, com a entrada do PCdoB na coligação, o primeiro turno foi disputado por treze chapas concorrentes. Somou-se a essas mudanças a tensão gerada pelo atentado sofrido por Jair Bolsonaro durante ato de campanha na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais. O candidato passou por procedimentos médicos e ausentou-se temporariamente das atividades de campanha, comunicando-se com seus eleitores pelas redes sociais. Dessa forma, as duas chapas líderes nas intenções de voto⁷ chegaram às vésperas das eleições com instabilidades e indefinições, o que só acentuou a polarização entre o eleitorado.

Primeiro turno e eleições legislativas: fragmentação e “nova direita”

Seguindo o cenário conturbado, os dias que antecederam o pleito foram marcados por diversas denúncias envolvendo o uso das redes sociais para a propagação de notícias falsas (fake news), majoritariamente direcionadas ao candidato Fernando Haddad, por meio do uso de robôs para disparo de mensagens em

massa (FGV, 2018)⁸. Foi nesse contexto que, no dia 7 de outubro, foi realizado o primeiro turno das eleições, com a votação para cargos dos Executivos e Legislativos, federais e estaduais. Conforme mencionado na introdução, será dada ênfase para o nível federal, devido às diferenças das eleições para cada cargo e cada estado, que ultrapassam o escopo desse texto.

Nas eleições presidenciais, de um total de 117.364.654 votos, os eleitores decidiram que o segundo turno seria disputado por Jair Bolsonaro (PSL), com 46,03% dos votos válidos, e Fernando Haddad (PT), que alcançou 29,28%⁹. Esse resultado apresentou surpresas importantes, como a alta votação de um partido até então pouco expressivo e o fortalecimento de uma “nova direita”, liberal na economia e conservadora nos costumes, marcada não só pelo desempenho do PSL como também pelo quinto lugar de João Amoedo, do Partido Novo.

À ascensão da nova direita somou-se a “implosão da centro-direita tradicional” (Guarnieri & Albuquerque, 2018)¹⁰. Os dois maiores partidos do espectro político, PSDB e MDB, sofreram uma redução substancial do total de votos, e no segundo turno das últimas eleições, obtiveram resultados bastante modestos: Geraldo Alckmin obteve 4,76% dos votos válidos e Henrique Meirelles 1,2%¹¹. Esse efeito também ocorreu nas eleições legislativas: a bancada do PSDB diminuiu de 54 deputados eleitos em 2014 para 29, em 2018, e a do MDB de 65 para 34. Essa lacuna foi preenchida por partidos da “nova direita”, a exemplo do PSL, que aumentou sua bancada de 1 deputado em 2014 para 52 em 2018. Entretanto, a maior bancada continua sendo a do PT, mesmo com a redução de 69 para 56 deputados federais¹².

No Senado, o MDB e o PSDB continuaram com as duas maiores bancadas, mas com 8 Disponível em <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2017/08/Robos-redes-sociais-politica-fgv-dapp.pdf> (acesso em 13/12/2018)

9 Apuração completa disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/votacao-e-resultados/resultados-eleicoes-2018> (acesso em 12/12/2018)

10 Disponível em <http://iespnaseleicoes.com.br/a-implosao-da-centro-direita-e-o-voto-em-bolsonaro/> (acesso em 12/12/2018)

11 Ver nota 9.

12 Dados completos sobre a nova composição da Câmara estão disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564009-PT-E-PSL-ELEGEM-AS-MAIORES-BANCADAS-DA-CAMARA-DOS-DEPUTADOS.html> (acesso em 13/12/2018)

5 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm (acesso em 12/12/2018)

6 Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/tse-indeferiu-pedido-de-registro-de-candidatura-de-lula-a-presidencia-da-republica> (acesso em 10/12/2018)

7 Disponível em <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/nos-votos-validos-bolsonaro-tem-41-e-haddad-25/> (acesso em 12/12/2018)



redução em relação ao mandato anterior. O MDB viu sua representação diminuir de 19 para 12 senadores, enquanto o PSDB desceu de 11 para 8 parlamentares. O maior revés, no entanto, foi do PT, que teve uma redução de mais de 50% em sua bancada, caindo de 13 para 6 senadores. O PP, ex-partido de Bolsonaro, aumentou sua bancada de 5 para 6 senadores; já o PSL, seu atual partido, que não possuía um único senador eleito e agora possui 4 senadores¹³. Segundo Guarnieri e Albuquerque (2018) o enfraquecimento da centro-direita tradicional e a ascensão de Bolsonaro e do PSL são fenômenos conjuntos, que indicam a polarização do eleitorado nacional entre “petistas” e “anti-petistas”. Essa oposição tomou forma e se fortaleceu ainda mais no segundo turno.

Segundo turno: um “novo” Presidente para o Brasil

Nas semanas que antecederam o segundo turno, novamente as polêmicas envolvendo extremismos e notícias falsas mobilizaram a atenção dos eleitores. Foram publicizadas inúmeras denúncias de violência e perseguição a grupos minoritários e opositores, com versões muitas vezes contraditórias, devido à proliferação de notícias sem embasamento e correntes de aplicativos de mensagens. Segundo denúncia do jornal Folha de São Paulo, empresários realizaram doações não declaradas ao PSL, partido de Jair Bolsonaro, para o disparo em massa de mensagens difamatórias contra Fernando Haddad¹⁴. Entre os principais temas, destacam-se o “kit gay” e a ideologia de gênero nas escolas. O mesmo teria ocorrido nas eleições para governadores, como no caso do Romeu Zema (Partido Novo – MG) e Wilson Witzel (Democracia Cristã – RJ).

Somado a isso, Jair Bolsonaro recusou-se a comparecer aos debates televisionados, alegando recuperação do atentado sofrido em setembro e repouso pós-operatório. Dessa forma, o vácuo de informação do eleitorado sobre projetos e perspectivas de cada candidato foi ampliado, e as fake news e os discursos extremistas ocuparam o espaço. Apesar de ausente dos debates, Bolsonaro continuou

trabalhando pelas redes sociais e reforçando argumentos que defendia durante suas décadas de mandatos parlamentares, com cunho racista, machista e homofóbico. Em oposição, surgiram movimentos como o #EleNão, liderado por mulheres, contra a postura do então candidato.

Entretanto, no embate entre os dois projetos de país, o projeto político, econômico e social do PT foi derrotado nas urnas, ficando à sombra do anti-petismo e dos escândalos de corrupção em que o partido esteve envolvido. Em 28 de outubro, Jair Bolsonaro e seu vice, General Hamilton Mourão, foram eleitos Presidente e Vice-Presidente do Brasil, com 55,13% dos votos válidos, contra 44,87% de Fernando Haddad e Manuela D’Ávila, em um total de 115.933.451 votos¹⁵. No discurso de vitória, transmitido em rede nacional, Jair Bolsonaro prometeu que irá “banir os vermelhos” e apareceu cercado de lideranças religiosas e de velhos conhecidos da política, igualmente investigados por corrupção, como o senador Magno Malta (Partido da República – PR) e o deputado federal eleito Alexandre Frota (PSL). Apesar de afirmar que “vai mudar tudo que está aí”, Bolsonaro, após três décadas de vida pública, parece apostar em velhas fórmulas como práticas ilícitas e apoio religioso e militar.

O início de um ciclo de retrocesso

Logo após a confirmação da vitória, Bolsonaro iniciou a transição e apontou nomes de seu futuro gabinete. Entre estes, destacou-se, desde o período eleitoral, a indicação de Paulo Guedes para um novo super-Ministério da Economia, que englobará outras pastas. Guedes, economista de matriz liberal, defendeu publicamente medidas como a redução dos direitos trabalhistas e a baixa prioridade a ser conferida ao comércio com Mercosul, conforme apresentado no artigo de Daniel Castelan, nessa edição. Bolsonaro também indicou Onyz Lorenzoni (DEM) para a Casa Civil, investigado por caixa 2 e defensor da liberação do porte de armas. Com impactos nocivos para a posição internacional do Brasil, foi nomeado como chanceler, Ernesto Araújo, diplomata, admirador de Donald Trump, que considera que as mudanças climáticas são uma “conspiração marxista”¹⁶. Damares

13 Dados completos sobre a nova composição do Senado disponíveis em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/10/08/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019> (acesso em 13/12/2018)

14 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> (acesso em 13/12/2018)

15 Apuração completa disponível em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/votacao-e-resultados/resultados-eleicoes-2018> (acesso em 12/12/2018)

16 Ver Conjuntura Latitude Sul, edição de novembro de 2018.



Alves, pastora e futura Ministra de Direitos Humanos, declarou que a Igreja deve governar o país e que deve ser oferecido uma ajuda financeira para mulheres que optem por não abortar em casos de violência sexual, o que foi chamado pela mídia de “bolsa-estupro”.

Apesar de anunciar que vai governar para todos, ao ser diplomado no Congresso Federal, o governo Bolsonaro e a composição de seu gabinete já demonstram as possibilidades de retrocesso e de mudanças drásticas na orientação política do país. Declarações de futuros Ministros, do Presidente e de seu vice deixam em aberto os rumos a serem tomados. Resta observar se medidas extremas, como mudanças no Estatuto do Desarmamento e projetos como a redução da maioria penal terão apoio parlamentar para serem aprovados, ou se Bolsonaro precisará moderar seu discurso para garantir suporte dos partidos de centro.

Artigo recebido em 23 de dezembro de 2018.



A política externa de Bolsonaro nas eleições de 2018: Um novo rumo para as relações com a América do Sul?

Murilo Gomes da Costa
Pesquisador OPISA

Introdução

Na conjuntura atual encaramos um verdadeiro refluxo da Maré Rosa¹ devido à ascensão de diversos governos à direita, nos países da América do Sul, trazendo de volta as propostas neoliberais, avanços das pautas políticas conservadoras e um retorno a um alinhamento com o Norte Geopolítico, em particular com os EUA do presidente Donald Trump. Este movimento também foi sentido no Brasil, em particular com a campanha vitoriosa de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais brasileiras de 2018.

Ainda que temas de política externa não tenham a mesma capacidade de mobilização da opinião pública quando comparados às questões domésticas como a segurança pública, desemprego, saúde e educação (LIMA, 2018)², diversos são os desafios internacionais que se apresentaram ao Brasil nessas eleições, em particular. Entre os mais significativos, mencione-se: as consequências da política de “America First”, do presidente Trump, o papel dos EUA num contexto de consolidação do poder chinês, cujos interesses na América Latina não param de crescer; as transformações políticas em curso na América do Sul; o eventual agravamento da situação político-econômica da Venezuela; o aumento do fluxo de migrantes e refugiados para as cidades fronteiriças brasileiras; a construção da paz

1 “O advento do século XXI apresentou para a historiografia política Latino-Americana um fato sem precedentes: a ascensão de partidos e coalizões que se definem como esquerda ou centro-esquerda a governos nacionais em diversos países da região. Esse fenômeno foi definido como maré rosa”. (NASCIMENTO JÚNIOR, Wanderley dos Reis. A amplitude da maré rosa: uma análise das experiências de governo no Brasil, Chile e Uruguai. 2017. p. 184. (Dissertação de Mestrado) Integração Contemporânea da América Latina, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2017).

2 Lima, Maria Regina Soares de Lima. Política Externa e Eleições. Iesp nas Eleições. UERJ. Rio de Janeiro, Maio de 2018. Disponível em: <http://iespnaseleicoes.com.br/politica-externa-e-eleicoes/>.

na Colômbia e seus efeitos sobre a região; a participação brasileira em Operações de Paz das Nações Unidas, em um contexto de aumento da presença de forças militares no local destas operações e suas implicações para a política brasileira de segurança pública.

Desde os momentos iniciais, ainda em pré-campanha, ou até em suas parcas participações em debates, ou em suas declarações nas entrevistas e sabatinas, durante a campanha eleitoral, Bolsonaro deixou claro que a política externa de seu governo tomaria novos rumos. Neste sentido, buscando analisar e montar uma narrativa do lugar da América do Sul, tanto nas propostas oficiais, como nas declarações do então candidato à presidência, estrutura-se este artigo em três partes. Em um primeiro momento, serão brevemente apresentadas as propostas do plano de governo de Bolsonaro para a política externa brasileira, legalmente registradas no TSE, analisando o papel e o destaque recebido pela América do Sul. Em uma segunda parte, serão avaliadas as principais declarações e posicionamentos públicos, sobre questões que afetam diretamente as relações do Brasil com o continente. Por fim, a terceira e última sessão, busca mostrar as primeiras decisões e declarações, após a vitória eleitoral, e aponta a incerteza com relação aos novos rumos da relação do Brasil com a América do Sul.

O lugar da América do Sul no programa de governo de Jair Bolsonaro

As propostas para a política externa no plano de governo de Bolsonaro concentraram-se em uma seção denominada como o “Novo Itamaraty”. Para a equipe de Bolsonaro “a estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro”. Dessa maneira, argumenta-se que deve ser “fomentado o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil”. O ponto central para a mudança na ênfase das relações exteriores do Brasil é identificado como a iniciativa de “deixar de louvar ditaduras assassinas; e parar de desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como os EUA, Israel e a Itália”. Por fim, acrescenta ainda que não se farão mais “acordos comerciais que entreguem o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais”³.

3 Plano de Governo de Jair Messias Bolsonaro. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/>



No único item que menciona a dimensão da relação com a região sul-americana, o plano de governo aponta que a equipe de Bolsonaro buscará “aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras”, sendo necessário, segundo sua equipe, “redirecionar os eixos de parcerias”⁴. Dessa maneira, argumenta-se que essa mudança de eixo se deve ao fato de que muitos “países que buscaram se aproximar - mas foram preteridos por razões ideológicas - têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura”. Em detrimento da integração regional e de uma atuação no âmbito multilateral, o programa também aponta uma maior ênfase nas relações e acordos bilaterais.

É interessante notar como o termo América do Sul não aparece citado uma única vez, durante as oitenta páginas do programa de governo do candidato. Ademais, os principais parceiros comerciais, dentre países da América do Sul, como a Argentina e o Chile, só aparecem na seção “Segurança e combate à corrupção”, principalmente quando se propõe o rearmamento da população brasileira para diminuir o número de homicídios. Os países sul-americanos aparecem somente em uma tabela (sem nenhuma fonte aparente dos dados), que aponta que no Chile, Uruguai, Argentina e Paraguai há uma correlação inversa entre a quantidade de posse de armas nos lares e a quantidade de homicídios. E também é feito um comparativo com a Venezuela, em que, segundo o plano de governo, após a restrição do acesso às armas para a população civil venezuelana, houve o dobro de homicídios do Brasil, cerca de 60 por 100 mil⁵.

Posicionamentos e declarações públicas do candidato sobre a América do Sul

A fim de estruturar essa narrativa de um indicativo de mudança de rumos das relações do Brasil, convém analisar brevemente como, nos períodos da pré-campanha eleitoral e da campanha oficial, Bolsonaro já mostrava sinais dos novos rumos de sua política externa.

[proposta_1534284632231.pdf](#). (Acesso em 04/12/2018)

4 Plano de Governo de Jair Messias Bolsonaro. Disponível em: http://divulgacontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. (Acesso em 04/12/2018)

5 Plano de Governo de Jair Messias Bolsonaro. Disponível em: http://divulgacontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. (Acesso em 04/12/2018)

Em 5 de julho de 2018, ainda em pré-campanha, a equipe de Bolsonaro anunciou que lançaria uma ambiciosa iniciativa de política externa, nomeada pela equipe do candidato de “Cúpula Conservadora das Américas”, que pretendia ser reunida em Foz do Iguaçu, junto a outros expoentes da direita hemisférica, em torno do candidato. O principal subproduto desta cúpula seria a “Carta de Foz”, que tentaria apresentar para outros países da região ideias promovidas durante a campanha, como a Escola Sem Partido, a redução da maioria penal e a flexibilização do Estatuto do Desarmamento — a fim de caracterizá-las enquanto “expressões políticas do exercício da liberdade”. A linguagem utilizada no foro buscava, então, dar a essas iniciativas um tom de legitimidade, com o argumento de que representariam um movimento que não se limitaria apenas ao caso brasileiro. No entanto, a Cúpula Conservadora que estava programada para acontecer em julho acabou sendo adiada, pelo receio de eventuais questionamentos da Justiça Eleitoral sobre uma campanha eleitoral antecipada com a ocorrência do evento, postergando-o para dezembro de 2018.

A campanha de Bolsonaro anunciou também uma tentativa de encontro entre o candidato do PSL e o Presidente dos EUA, Donald Trump, que ocorreria entre o 1º e 2º turno das eleições presidenciais brasileiras. Bolsonaro colocou-se abertamente um grande admirador de Trump, com o qual já foi comparado por analistas no Brasil e alhures⁶. Os dois possuem uma agenda conservadora e são conhecidos pelo enfrentamento à imprensa tradicional, classificando aquilo que elas produzem como “Fake News”, além de possuírem um discurso crítico a diversas pautas e agendas do multilateralismo onusiano.

Adentrando no período eleitoral, nos primeiros debates em que participou, Bolsonaro teve alguns posicionamentos sobre temas relativos à região sul-americana. Um dos principais e que ganhou destaque no período eleitoral — em grande parte por parte da mídia brasileira — foi o dos imigrantes venezuelanos. Ainda que a situação política na Venezuela tenha despertado interesse dos pré-candidatos à presidência, a chegada de imigrantes venezuelanos não ocupou um grande espaço

6 Folha de São Paulo, 21 de junho, Admirador de Trump, Bolsonaro tenta se aproximar da Casa Branca. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/admirador-de-trump-bolsonaro-tenta-se-aproximar-da-casa-branca.shtml>. (Acesso em 28/11/2018)



nos debates, aparecendo eventualmente em sabatinas. O único presidenciável que fez declarações mais explícitas sobre o tema foi Bolsonaro, que defendeu a revogação da nova lei de migração e a criação de um campo de refugiados em Roraima. Nas palavras de Bolsonaro, deveria ser feito um “rígido controle, pois tem gente fugindo da fome e da ditadura, e tem gente também que nós não queremos no Brasil”⁷.

Após sofrer um atentado a faca em atividade de campanha, no dia 6 de setembro, Bolsonaro deixou de participar em sabatinas, entrevistas e novos atos de campanha. Com isso, boa parte das declarações e posicionamentos da chapa ficaram a cargo do candidato à vice-presidente, o General Hamilton Mourão.

Nesse contexto, avaliando algumas das falas do vice Mourão, podem ser apontadas algumas menções às questões de política externa e relativas à América do Sul. O primeiro tema por ele abordado se referiu à imigração venezuelana. Segundo Mourão, o posicionamento da chapa com relação à entrada de imigrantes venezuelanos no país era o de que este problema seria de responsabilidade do governo federal, e que não caberia ao estado de Roraima solucioná-lo. Outro tema foi o relacionamento, em caso de vitória do Bolsonaro, com os EUA de Trump. Segundo o General Mourão, “é preciso estabelecer uma boa ligação com Trump, porque os países têm que procurar o entendimento entre si independentemente do governo”⁸. No entanto, alguns ruídos seriam notáveis, como por exemplo o fato de Bolsonaro propor a liberalização econômica, enquanto Trump adotava a estratégia oposta. Enquanto o assessor econômico de Bolsonaro, Paulo Guedes, defendia a privatização das estatais e a globalização, Trump, por sua vez, mostrava-se crítico ao “livre comércio”.

Ainda sobre a atuação do vice, em um discurso realizado em 17 de setembro, na sede do Secovi (Sindicato da Habitação), em São

Paulo, Mourão criticou a política externa dos últimos anos de governos do PT e classificou como ‘mulambada’ os principais países emergentes, que foram parceiros da cooperação com o Brasil, visto que essas relações não teriam resultado em nada, e que, segundo o General, só teriam gerado dívidas. Argumentou ainda que a política externa de seu governo necessitaria “priorizar acordos bilaterais com os grandes mercados, aqueles países que têm importância dentro do conselho das nações”⁹.

Por fim, com a decisão de não participar de nenhum dos debates do segundo turno com o candidato do PT à presidência, Fernando Haddad, Bolsonaro furtou-se a discussão, limitando o aprofundamento das propostas que tivessem impacto ou enfatizassem a relação do Brasil com a América do Sul.

Vitória eleitoral: Incerteza nas relações com a América do Sul?

Com o resultado das urnas, apontando a vitória de Jair Bolsonaro, as semanas seguintes, vieram acompanhadas das indicações para ministérios e declarações feitas pela equipe de governo de Bolsonaro. Algumas delas foram diretamente relacionadas ao tema das relações do Brasil com a América do Sul. Em 28 de outubro, Paulo Guedes, assessor de economia de Bolsonaro durante a campanha e futuro “super-ministro” da Economia, declarou em entrevista que a Argentina e o Mercosul “não são prioridade” para a futura gestão do Brasil. Ademais, argumentou que “a prioridade será comercializar com todo o mundo” e que o Mercosul é “muito restritivo, porque o Brasil ficou prisioneiro de alianças ideológicas e isso é ruim para a economia”. Ele também argumentou que o bloco, formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, só negociava com quem tinha “inclinações bolivarianas”¹⁰.

Outro acontecimento importante e que confirmou a declaração feita ainda na pré-campanha foi a realização da reunião da Cúpula Conversadora das Américas. O evento – que ocorreria inicialmente em julho, antes

7 O Globo, 24/11/2018. “O povo venezuelano não é mercadoria”, diz Bolsonaro sobre refugiados em Roraima. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/o-povo-venezuelano-nao-mercadoria-diz-bolsonaro-sobre-refugiados-em-roraima-23258062>. (Acesso em 28/11/2018).

8 Uol Notícias, 07/09/2018. “Bolsonaro pediu moderação no tom após ataque, diz candidato à vice”. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/07/bolsonaro- pediu-moderacao-no-tom-diz-vice.htm?mobile&width=914>. (Acesso em 26/11/2018)

9 Uol Notícias, 17/09/2018. Vice de Bolsonaro, Mourão chama países emergentes de “mulambada”. <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/09/17/mourao-vice-de-bolsonaro-chama-aliados-do-brasil-de-mulambada.htm>. (Acesso em 12/12/2018)

10 Valor Econômico, 28 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/5955237/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro>. (Acesso em 12/12/2018)

das eleições, mas fora cancelado – reuniu líderes da extrema direita, em 8 de dezembro, na cidade de Foz do Iguaçu. O encontro se propôs a discutir as várias transformações na sociedade nos âmbitos cultural, político, econômico e de segurança, com o tema “Um novo rumo no mundo”. A cúpula organizada pelos deputados federais Eduardo Bolsonaro e Fernando Francischini, do PSL, partido do presidente eleito, além do advogado Gustavo Swain Kfoury, reuniu economistas liberais e políticos de direita. Foram confirmados representantes da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Estados Unidos, Hungria, Paraguai e Venezuela. O astrólogo Olavo de Carvalho, considerado o “mentor” da nova direita brasileira e o guru ideológico do futuro governo de Jair Bolsonaro (PSL), foi a principal estrela da reunião na terra das cataratas, em que participou da mesa sobre “cultura”¹¹.

Ainda durante o evento, o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro defendeu que o “Brasil deveria sediar um tribunal para julgar a cúpula do regime cubano por supostos crimes contra a humanidade”. Outras questões também debatidas foram “a oposição natural ao Foro de São Paulo e a defesa de uma união entre partidos e movimentos de direita”. Para o deputado federal Francisco Francischini, é possível o país ser “liberal na economia, conservador nos costumes e com a família acima de tudo”¹². Ao final do evento, foi lançada a “Carta de Foz”, um documento com os principais pontos discutidos ao longo do evento, que servirá como diretriz para movimentos de direita no continente americano. O conteúdo da carta aborda os “anseios populares aos representantes do povo”, que incluiu tópicos como “combater a cultura do vitimismo” e o “fortalecimento dos valores da cultura ocidental”.

De uma maneira geral a proposta do evento se originou do objetivo de organizar a direita brasileira e fazer o contraponto ao Foro de São Paulo – evento que reúne os principais partidos da esquerda latino-americana e que teve grande fortalecimento durante os governos do PT. Tanto o evento como a “Carta

de Foz”¹³ denotam ser iniciativas que devem vir a ser ressaltados no futuro, visto que a direita busca espaço para difundir suas ideais tanto no dia a dia do brasileiro, como também na política institucional.

Outro possível ponto de inflexão para os rumos das relações do Brasil com a América do Sul reside na indicação do novo chanceler do futuro governo Bolsonaro, Ernesto Araújo. Aos 51 anos, o diplomata já fazia campanha a favor do candidato através de um blog criado em setembro de 2018, com o nome de “Metapolítica 17”, o número do ex-capitão nas urnas do pleito eleitoral. A indicação causou descontentamento e crítica dentro e fora do Itamaraty. Isto porque, tendo sido promovido a embaixador em junho, o diplomata nunca comandou qualquer posto no exterior, não ocupou cargo de subsecretário (uma espécie de primeiro escalão na Casa de Rio Branco), nem se destacou em negociação internacional importante. No entanto, hoje desponta como um dos principais apoiadores do governo de Donald Trump, a quem reverencia como “salvador da civilização ocidental”¹⁴ e principal inspiração para contrapor o “marxismo cultural”, que predominou na política externa brasileira, nos governos petistas, segundo o diplomata.

É interessante, no entanto, contrastar a mudança no perfil de argumentação do futuro chanceler, no trato com a América do Sul, em especial. Nos idos de 2008, quando era conselheiro do Itamaraty, defendeu tese intitulada “Mercosul: Negociações Extra-Regionais”, no CAE (Centro de Altos Estudos) do Itamaraty, como parte obrigatória da progressão na carreira diplomática. Nesta tese, diferente de seu atual discurso antipetista e crítico à política externa “ativa e altiva”, o futuro ministro defendia a permanência do governo venezuelano como membro associado do Mercosul. A Venezuela pediu para associar-se ao Mercosul em 2006. Tornou-se membro associado do Mercosul em 2012, mas foi suspensa do bloco em 2016, como reprimenda pelos ataques do

11 Nodal, 4 de dezembro de 2018. El hijo de Bolsonaro organiza una cumbre de la extrema derecha regional en Foz de Iguazú – Brasil. <https://www.nodal.am/2018/12/bolsonaro-organiza-una-cumbre-de-la-extrema-derecha-regional-en-foz-de-iguazu/> (Acesso em 10/12/2018).

12 Segunda Opinião, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://segundaopinioao.jor.br/cupula-conservadora-das-americas-e-direita-no-brasil-por-eduardo-paulino/>. (Acesso em 11/12/2018)

13 A Carta foi lida pelo Príncipe Luiz Philippe de Orléans e Bragança durante o ato de encerramento. PSL-SP. 11/12/2018, “Cúpula Conservadora das Américas acontece em Foz do Iguaçu – Direita se organiza”. Disponível em: <http://www.psl-sp.org.br/cupula-conservadora-das-americas-acontece-em-foz-do-iguacu/>. (Acesso em 13/12/2018).

14 Uol Notícias, 08 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agenzia-estado/2018/12/08/nao-seremos-a-nova-venezuela-diz-eduardo-bolsonaro-na-cupula-conservadora.htm>. (Acesso em 13/12/2018).



presidente Nicolás Maduro à democracia no país. Nas suas palavras: “Importa, de qualquer modo, que as vantagens ou inconvenientes da permanência ou saída da Venezuela, no que respeita ao relacionamento extra-regional, sejam analisadas do ponto de vista do Brasil e do Mercosul, e não dos EUA ou da União Europeia”¹⁵. Além disso, o diplomata concluía que: “A saída da Venezuela traria vantagens mais imediatas em termos de alívio de tensões, mas não significaria que o Mercosul subitamente pudesse tornar-se mais maleável aos países centrais ou disposto a seguir um modelo de integração periférica e ‘apolítica’”¹⁶.

Uma das primeiras atividades do futuro chanceler, em articulação com o gabinete do governo de transição, foi a indicação do embaixador Otávio Brandelli, para futuro Secretário-Geral das Relações Exteriores. Este será o “braço direito para implementar a política externa do presidente eleito”, nas palavras de Araújo. É curioso notar que Brandelli é o atual diretor do Departamento de Mercosul do Ministério de Relações Exteriores e já foi presidente do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual. Brandelli também serviu na Missão do Brasil junto às Comunidades Econômicas Europeias em Bruxelas e na Delegação Permanente do Brasil junto à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Ao contrário da nomeação de Araújo, que causou espanto e apreensão entre diplomatas - não apenas pelas ideias do futuro chanceler, mas pela quebra de hierarquia na nomeação de um diplomata com pouca experiência e que nunca ocupou um cargo de relevância -, a indicação de Brandelli foi vista com alívio pelos colegas¹⁷. Fica a dúvida se uma figura de representação brasileira no Mercosul vai considerar aceitável um esvaziamento da instituição por parte do Brasil.

Em suma, a escolha de Araújo, um pregador contra o “marxismo cultural”, não deixa de ser uma surpresa. Principalmente porque ela evidencia que Bolsonaro optou por não

abrir mão de alinhar o Brasil ao movimento global de ascensão da direita populista, liderado por Trump. Um alinhamento quase automático que foi anunciado ainda antes de o capitão reformado do Exército ter sido eleito, quando seu filho, Eduardo Bolsonaro, visitou nos Estados Unidos o ex-estrategista do presidente Trump, Steve Bannon¹⁸, que auxiliou a estratégia de campanha de Bolsonaro nas eleições presidenciais¹⁹.

Frente a essa narrativa do lugar da América do Sul, desde o momento inicial da pré-campanha eleitoral, às participações e declarações públicas durante a campanha oficial, e aos primeiros movimentos e declarações após a vitória eleitoral, uma tendência fica cada vez mais evidente: o futuro da política brasileira para a América do Sul é incerto. No entanto, os novos rumos políticos nas relações do Brasil na região serão pautados em um movimento de articulação da nova direita sul-americana, alinhada com as diretrizes político-ideológicas estadunidenses. Essa incerteza só aumenta, com a recorrente estratégia da equipe de Bolsonaro de voltar atrás em relação a muitas declarações e decisões importantes, inclusive na área de política externa, que antes eram ditas como certas. O tempo nos dirá, então, como o refluxo da Maré Rosa se desdobrará em um novo norte das relações do Brasil com os países da América do Sul.

Artigo recebido em 19 de dezembro de 2018.

15 Araújo, Ernesto Henrique Fraga. O Mercosul : negociações extra-regionais / Ernesto Henrique Fraga Araújo. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

16 Nexo Jornal, 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/11/27/Como-o-chanceler-de-Bolsonaro-defendia-o-governo-Lula-em-2008>. (Acesso em 12/12/2018)

17 Terra, 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/araujo-indica-chefe-do-departamento-de-mercopolis-para-secretario-geral-do-itamaraty,fa4e5b8f6ea62bf0873f1da299cc2d39urzrrfhl.html> (Acesso em 13/12/2018)

18 El País, 14/11/2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/14/politica/1542224082_262753.html. (Acesso em 13/12/2018)

19 Para mais detalhes sobre a relação e participação de Steve Bannon da estratégia de campanha de Bolsonaro, ver Boletim Neaape (dez/2018.): <http://neaape.com.br/boletim-neaape/>.

O Mercosul: o que fazer?

Daniel Castelan

Pesquisador Colaborador OPSA

Quando, na virada dos anos 1980 para os 1990, os países centrais negociaram a construção de espaços econômicos regionais onde mercadorias, serviços, pessoas e capitais circulassem livres de restrições, o Brasil acompanhou. Assim a ideologia hegemônica à época, que demandava reformas tanto de países socialistas quanto daqueles onde o Estado ainda desempenhava papel de produtor ou regulador mais incisivo, embalou o nascimento do Nafta em 1994; da Comunidade Europeia em 1992, pelo Tratado de Maastricht; da Comunidade Andina de Nações em 1994; e também do Mercosul, em 1991, pelo Tratado de Assunção.

Ao contrário dos demais blocos, no Mercosul e na União Europeia os governos se comprometeram a cobrar uma mesma alíquota do imposto de importação sobre mercadorias originárias de fora da região, lançando as bases para a formação de uma União Aduaneira. O compromisso está expresso no Artigo 1 do Tratado de Assunção, que prevê “O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”. Dessa forma, mais do que isenção de tarifas nos embarques, o compromisso implicava que os parceiros se consultassem mutuamente antes de abrir seus mercados a terceiros países.

A decisão foi importantíssima para a indústria brasileira. Nos anos anteriores, muitos setores haviam direcionado parcelas importantes da produção à região quando, depois de expandirem a capacidade produtiva em resposta ao II PND, nos anos 1980, foram surpreendidos pela contração do mercado interno. Mas houve forças políticas à época resistentes ao acordo, vislumbrando que seria difícil prosseguir com a abertura do mercado brasileiro futuramente se sempre tivéssemos que consultar os demais. O espírito que embalara a criação do Mercosul, ancorado no conceito de regionalismo aberto e avistando uma Organização Mundial do Comércio revigorada, era que a abertura de mercados deveria prosseguir. O horizonte mais próximo eram

grandes negociações com os EUA, na Enterprise for the Americas Initiative, semente do que se negociaria na ALCA a partir de 1994.

O tempo provou que os receios de que o Mercosul poderia dificultar a liberalização do comércio eram equivocados. Por um lado, o bloco firmou, nos anos seguintes, acordos de livre comércio com praticamente toda a região: com o Chile e a Bolívia em 1996; com o México em 2002; com a Colômbia, o Equador e a Venezuela em 2003; com o Peru em 2005, entre outros¹. Em 2006 e 2013, respectivamente, Venezuela e Bolívia firmaram protocolo de adesão como membros plenos, visando participar também da União Aduaneira. Negociações com países de fora da região também foram lançadas nesses anos, com destaque para as tratativas com União Europeia desde assinatura do Acordo Quadro em 1995; e com os países da América com vistas a construir a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 1994. As negociações para a formação da ALCA fracassaram, mas os diálogos com a União Europeia, depois de uma pausa entre 2004-2010, se mantêm. No caso da Alca, as negociações fracassaram não pelas “amaras do Mercosul”, mas pela intransigência demonstrada pelo Congresso dos EUA em 2001, quando retirou do Trade Promotion Authority Act muitos dos produtos que interessavam à região. A declaração dada pelo presidente do Brasil à época, Fernando Henrique Cardoso, foi clara: naquelas condições “não vai haver ALCA”².

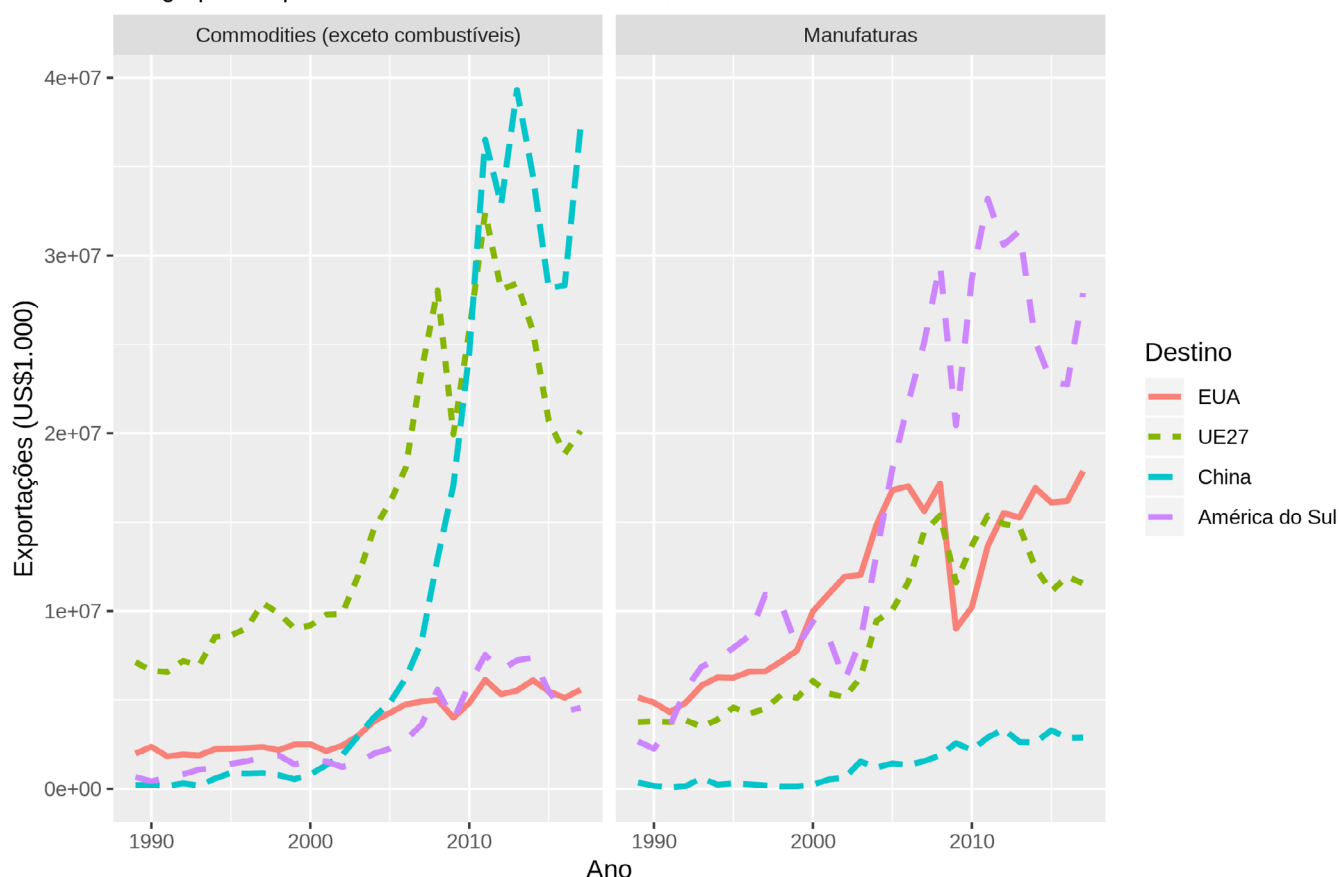
Ainda que a história tenha demonstrado que o Mercosul não impediu o Brasil de buscar novos mercados, hoje, quase 40 anos após a assinatura do tratado, argumentos semelhantes aos do passado são retomados contra a União Aduaneira. A preocupação agravou-se depois de 2008, após a estagnação da Rodada Doha na OMC, em um momento de crise econômica mundial, quando muitos países lançaram negociações bilaterais como alternativa ao impasse em Doha, e em um momento de forte presença da China na região. A própria Confederação Nacional da Indústria, já em 2008, pautou a discussão, publicando na imprensa artigo com o título

1 Para lista completa, consultar o site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/796-negociacoes-internacionais-2>. (Acesso em 12/12/2018)

2 Clóvis Rossi. “Presidente disse o óbvio”. Folha de São Paulo, 11 de dezembro de 2001. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1112200104.htm>.



Gráfico 1: Brasil: Exportações totais
Por grupos de produtos e destinos selecionados, 1989-2017



Fonte: UNCTAD/WITS. Cálculos do Autor.

“É hora de debater a agenda pós-Doha”³. O debate ganhou fôlego nos anos seguintes, com as ações da OMC e da UNCTAD para evitar um retorno ao protecionismo, fomentando a publicação de estudos sobre ‘Cadeias Globais de Valor’ para mostrar que importações que aparentemente competiam com os nacionais eram, na verdade, produzidas por fábricas distribuídas em todo o globo. Por fim, a estratégia de inserção internacional do Brasil foi alçada ao topo da agenda política quando a indústria brasileira, que havia experimentado um crescimento de 10,4% em 2010, passou a acumular resultados negativos a partir de 2011⁴.

Inconcluso e disputado, o debate sobre qual a melhor estratégia para negociações comerciais voltou à agenda do presidente eleito Jair Messias Bolsonaro (PSL), como já estava

na de outros presidentes. Em 28 de outubro de 2018, o anunciado ministro Paulo Guedes declarou que o Mercosul não era prioridade e que o bloco era “muito restritivo, que o Brasil ficou prisioneiro de alianças ideológicas e isso é ruim para a economia”. Analistas reduziram a importância da declaração: Guedes não teria força política no governo para pautar uma revisão do bloco, tema que pela relevância dependeria de condução da Presidência em diálogo com outros ministérios além da Fazenda. De qualquer forma, pela importância que tem o Mercosul para o Brasil, o tema merece análise mais cuidadosa: qual a relevância do bloco para a economia brasileira? Que óbices coloca à busca, pelo governo, de mercados de interesse do país?

Em primeiro lugar, os acordos entre o Mercosul e os países da América do Sul consolidaram uma área de livre comércio importantíssima para o escoamento da produção industrial brasileira. Salvo no período 1995-2002, quando a sobrevalorização do Real freou as exportações, a presença de manufaturas brasileiras cresceu ano-a-ano na região, atingindo o ápice em 2011. Dessa forma, o parque industrial beneficiou-se amplamente da expansão do poder de compra propiciado pelo boom das commodities na década

3 MONTEIRO, Armando. O Estado de São Paulo, 20 de agosto de 2008.

4 Ver, a esse respeito, COUTINHO, Luciano (2014). “A crise e as múltiplas oportunidades de desenvolvimento industrial do Brasil”. In: PRADO, Luiz Carlos Delorme; LASTRES, Helena Maria Martins. (Org.). Estratégias de desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. pp. 81-101.

anterior, revertendo a crise que a indústria havia atravessado nos anos 1990 em virtude da adoção de um cronograma de liberalização tarifária em período de valorização cambial. Desde 2008, com a crise, as exportações para a América do Sul tornaram-se um pouco mais erráticas, mas voltaram a crescer com força em 2017, indicando uma retomada (Gráfico 1).

Embora o Mercosul seja muito importante para a indústria brasileira, no debate recente tem-se argumentado que as alíquotas da Tarifa Externa Comum do Mercosul, especialmente as que incidem sobre a importação de insumos, elevam os custos de produção e dificultam as exportações para outras regiões. Sobre esse ponto, deve-se observar que, desde 1966, o regime de drawback permite que os exportadores brasileiros sejam ressarcidos pelo pagamento de tributos incidentes sobre insumos importados. Ou seja, os produtos exportados, ao saírem do Brasil, saem 'limpos' de impostos, justamente porque sobre eles incidirá a tributação do país de destino, conforme legislação estrangeira⁵. Esta é a prática no mundo todo, aliás. Segundo informações da Receita Federal, a importância do mecanismo é tamanha que, entre 2010 e 2014, representou 29% de todo benefício fiscal concedido pelo governo federal.

Por essa razão, as declarações de Paulo Guedes, em vez de referirem-se diretamente à competitividade das exportações, podem ter em mente dois outros efeitos. Primeiro, pode-se esperar que as firmas, ao depararem-se com produtos concorrentes mais baratos, busquem meios mais eficientes de produzi-los, incorporando novas tecnologias e formas de gestão, o que é bom. No entanto, há um segundo efeito extremamente prejudicial para países de baixos salários: quando empresários veem o preço de produtos importados concorrentes baixando, muitos fabricados em países com salários irrisórios e câmbio desvalorizado, é comum que arduamente se empenhem na redução de salários, férias, 13o e outros direitos trabalhistas. Dessa forma, se pretende-se levar a sério no Brasil qualquer proposta de crescimento inclusivo, há que se avaliar criteriosamente o efeito de cada proposta de liberalização do comércio exterior sobre os níveis de emprego e salário. Especialmente porque os impostos de importação da União Aduaneira do Mercosul (TEC), além de não prejudicarem as exportações, preservam

algum espaço para que o vasto mercado interno da região seja suprido, preferencialmente, por firmas instaladas nos países da própria região, sejam elas de capital nacional ou estrangeiro, fomentando a renda e o emprego. Essa relativa proteção é plenamente justificável quando temos 13 milhões de desempregados pressionando os sistemas previdenciário, de saúde, de educação e agravando os problemas de segurança.

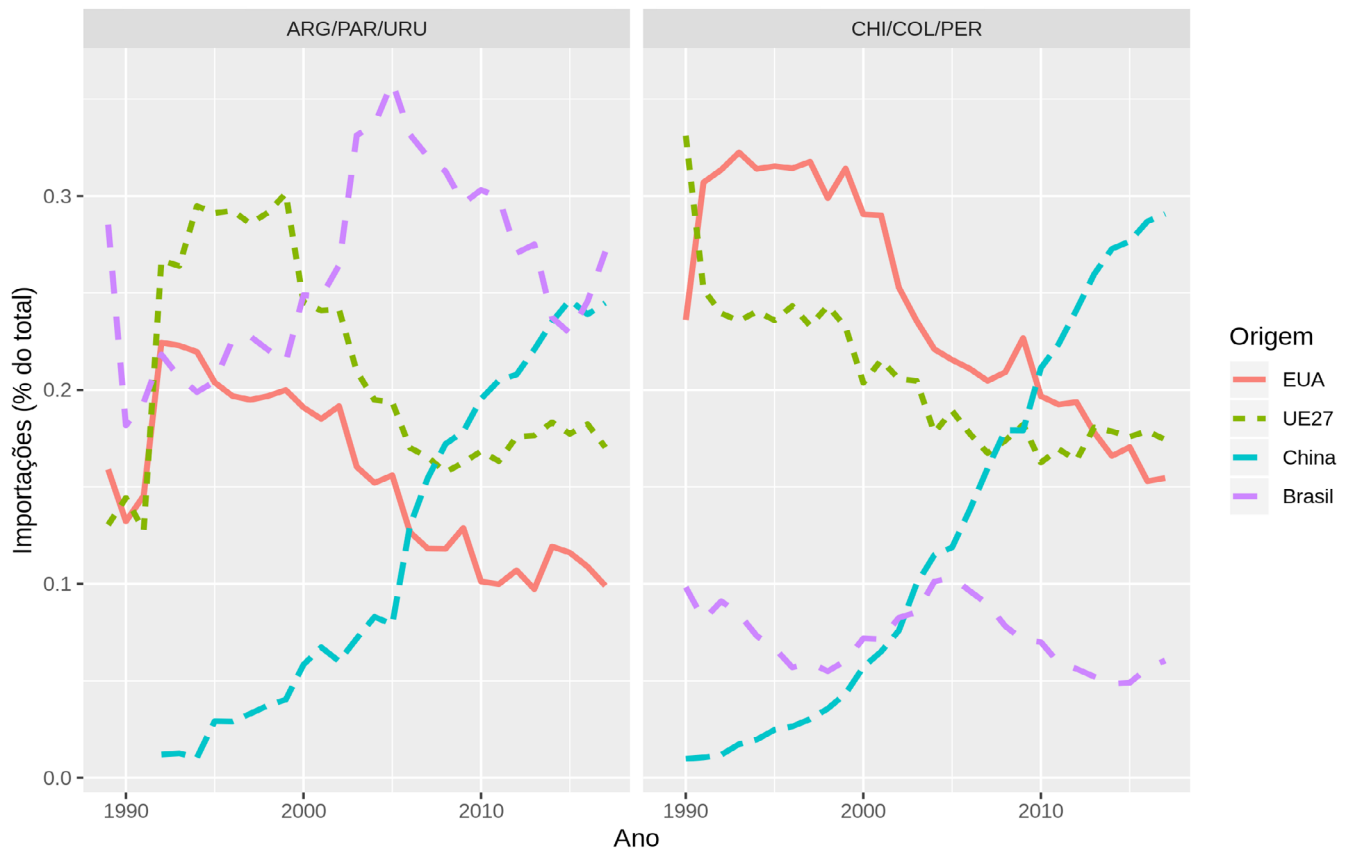
Outro aspecto relevante da União Aduaneira do Mercosul ganha destaque quando se analisa, comparativamente, como os países da região se comportaram frente ao rápido e intenso avanço dos produtos chineses. Nesse particular, a União Aduaneira serviu para amenizar os impactos que o surto de importações provocou sobre os parques industriais de todo o mundo. No Gráfico 2, estão registradas as importações realizadas pelos países que compõem a formação inicial do Mercosul, exceto o Brasil (Argentina, Paraguai e Uruguai), e os países da América do Sul que compõem a Aliança do Pacífico (Peru, Colômbia, Chile – excluídos México e Costa Rica). Entre 1992 e 2017, cresceu muito a participação da China na importação de manufaturas desses países da Aliança do Pacífico - saltou de 1% para 29%. Quem mais perdeu mercados foram os EUA (de 31% para 15%) e a União Europeia (de 24% para 17%). As manufaturas brasileiras, que em 2005 haviam atingido um pico de 10% daqueles mercados, caíram a 4,8% em 2014 para elevar-se a 6% em 2017. Já nos mercados da Argentina, Paraguai e Uruguai – membros plenos do Mercosul sujeitos à Tarifa Externa Comum – a presença de manufaturas brasileiras cresceu durante 15 anos, entre 1990 e 2005, a despeito do crescimento da China, enquanto EUA e Europa perdiam mercado. Em 2005, a participação das manufaturas brasileiras em tais mercados chegou a 36% das importações. Desde então, no entanto, a tendência reverteu-se: foram 11 anos de redução na fatia de mercado desses países, embora em 2017 o Brasil tenha voltado a ocupar o lugar de principal supridor de manufaturas dos países do Mercosul, fornecendo 27% das importações de manufaturados desses países (Gráfico 2).

Tanto a presença da China na região, quanto o avanço de negociações bilaterais por parte de diferentes países do mundo requerem respostas do governo brasileiro. Nesse sentido, é importantíssimo aprofundar os acordos de livre comércio já existentes com os países da América do Sul, seja expandindo a cobertura das linhas tarifárias, seja negociando ou-

⁵ Mais informações no site da Receita Federal: <http://idg.receita.fazendo.gov.br/orientação/aduaneira/drawback> (Acesso em 10/12/2018).



Gráfico 2: Aliança do Pacífico e Mercosul: importação de manufaturas
% sobre total importado



Fonte: UNCTAD/WITS. Cálculos do Autor.

tros temas como normas e padrões, compras governamentais e proteção a investimentos. Essa, pauta, defendida também pela Confederação Nacional da Indústria⁶, tem sido implementada de alguma forma tanto pelos governos Dilma quanto Temer⁷.

Mais do que isso, é importante retomar e fortalecer a agenda de integração física na região, pela construção de estradas, pontes, ferrovias e hidrovias, que além de possibilitarem o escoamento da produção agrícola brasileira para seus principais mercados abrirão espaço para a exportação de serviços de engenharia, que muito contribuíram para a obtenção de divisas estrangeiras nos últimos anos. Não faz sentido, para os produtores do Centro-Oeste, embarcar a soja no porto de Santos para levá-la para a China se houver canais de escoamento no Pacífico. Nesse caso, o obstáculo óbvio são a Cordilheira dos Andes, as fontes de financiamento e a articulação polí-

tica com os governos da região para a priorização de obras. A Unasul, em particular o Cosiplan, que herdou tarefas da IIRSA, é um importante espaço para definição das obras prioritárias e de articulação política.

Fora da região, fontes de financiamento poderão ser buscadas quicá via Banco dos Brics ou com investidores da China interessados no escoamento de produtos primários, já que a ortodoxia fiscal paralisará o BNDES nos próximos anos e capitais dos EUA e da Europa dificilmente terão estímulos públicos para financiar o escoamento de produtos da América Latina para o Pacífico. Pelo contrário, o conflito comercial entre EUA e China respingará no Brasil: haverá forte pressão política dos EUA contra a Unasul, contra os Brics e também em favor da pauta difusa da 'corrupção', como forma de minar, nas licitações da região, o espaço de construtoras nacionais em favor de estrangeiras, dificultando a integração e fazendo retroceder a presença de empresas brasileiras. Qualquer alinhamento acrítico aos EUA, nessas circunstâncias, prejudica a integração regional e os interesses tanto da indústria, quanto do agronegócio ou dos serviços brasileiros.

Artigo recebido em 30 de dezembro de 2018.

6 Disponível em <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-defende-acordos-entre-mercossul-e-alianca-do-pacifico/>.

7 Em 24 de julho, foi lançado o Plano de Ação Conjunto Mercosul-Aliança do Pacífico. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19186-atos-assinados-por-ocasio-da-visita-do-presidente-michel-temer-a-puerto-vallarta-mexico-cupula-mercossul-alianca-do-pacifico>. (Acesso em 10/12/2018)