

**As relações Mercosul-China durante a presidência de Mauricio Macri (2015-2019): uma análise a partir das disputas entre as classes e frações de classe dominantes da burguesia argentina**

**Mercosur-China relations during the presidency of Mauricio Macri (2015-2019): an analysis based on the disputes between the ruling classes and fractions of the Argentine bourgeoisie**

**RESUMO:**

Este trabalho busca refletir sobre as relações Mercosul-China, a partir dos modelos de integração regional em pugna no Mercosul — o liberal-comercialista e o desenvolvimentista-autocentrado —, tendo como referência a Argentina durante a presidência de Mauricio Macri (2015-2019). O referido período representa uma ruptura com o modelo de integração anteriormente executado, adotando um viés “liberal-comercialista”, o que reflete na qualidade das relações estabelecidas com a República Popular da China. Além disso, busca-se discutir os possíveis interesses das classes e frações de classe dominantes do bloco no poder argentino para o Mercosul a partir dos conceitos de Nicos Poulantzas.

**Palavras-chave:** Mercosul. República Popular da China. Integração regional. Mauricio Macri. Burguesias argentinas.

**ABSTRACT:**

This paper seeks to reflect on the Mercosur-China relations, from the regional integration models in dispute in Mercosur — the liberal-commercialist and the developmental-self-centered —, having as reference Argentina during the presidency of Mauricio Macri (2015-2019). The referred period represents a break with the previously implemented integration model, adopting a “liberal-commercialist” bias, which reflects in the quality of the relations established with the People's Republic of China. Furthermore, it seeks to discuss the possible interests of the ruling classes and class fractions of the Argentine power block for Mercosur based on the concepts of Nicos Poulantzas.

**Keywords:** Mercosur. China Popular Republic. Regional integration. Mauricio Macri. Argentine bourgeoisies.

Maurício Lima Collaziol<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador discente do Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC). E-mail: lima.collaziol@ufrgs.br.

## **INTRODUÇÃO**

A China tornou-se o maior parceiro comercial da América do Sul, sendo o Mercosul um parceiro estratégico central. A ascensão de Macri à presidência argentina representou uma ruptura com a política externa kirchnerista, um retorno neoliberal e uma opção pelo regionalismo aberto. A China, um *player* global, vem polarizando o Mercosul no tocante à assinatura de acordos bilaterais ou em bloco, reflexo das disputas das classes e frações de classe dominantes (POULANTZAS, 1977) que visam à hegemonia do bloco no poder (POULANTZAS, 1985) argentino após a eleição de Macri. Nesse sentido, a temática justifica-se pela relevância estratégica das relações Mercosul-China para os desenvolvimentos não só dos Estados-membros do bloco, mas também para toda a América do Sul; pelo fato de a RPC ter se convertido no maior parceiro comercial da América do Sul, substituindo parceiros tradicionais dos centros capitalistas mundiais como União Europeia e EUA; pela instabilidade do sistema internacional contemporâneo e pelas decorrentes disputas pela hegemonia global entre os centros capitalistas e os países emergentes, mormente a China. Ademais, esta proposição de investigação científica justifica-se e é importante devido à baixa incidência de estudos acerca das relações Mercosul-China pautadas desde um ponto de vista argentino e, também, ao diferencial analítico proporcionado pela abordagem marxista centrada especialmente nos conceitos e lentes interpretativas desenvolvidas por Nicos Poulantzas que permitem identificar os possíveis interesses de classe que subjazem na formulação das políticas públicas e nas decisões do Estado capitalista burguês. Discutir-se-á, ao longo do artigo, à luz dos conceitos marxistas de Poulantzas, como as disputas entre as classes e frações de classe dominantes da burguesia argentina, durante o governo de Mauricio Macri (2015-2019), impactam na formulação da política externa argentina e como isso reverberou tanto na escolha do modelo de integração regional a ser executado quanto nas relações Mercosul-China a partir das novas diretrizes implementadas pelo bloco. Nesse ínterim, problematizar-se-á, também, o papel da China para o Mercosul, não só como mercado de exportações e importações, mas também se a força de atração comercial e financeira chinesa seria um elemento aglutinador ou desagregador do Mercosul, se as classes e frações de classe dominantes do bloco no poder dos Estados-membros estariam buscando acordos bilaterais ou multilaterais (em bloco, em conjunto) com a República Popular da

China. No que concerne à abordagem teórica, será realizada uma análise crítica dos fenômenos supracitados a partir de uma metodologia que será a rigor uma revisão bibliográfica e que recorrerá a fontes primárias e secundárias de dados, consulta e pesquisa. Ademais, o arcabouço teórico-metodológico centrar-se-á nas contribuições realizadas por Poulantzas e em conceitos específicos como bloco no poder, classes e frações de classe dominantes, burguesia interna e burguesia compradora ou associada. Além dessa introdução que compõe a prima seção e contextualiza a aproximação Mercosul-China e apresenta a inflexão da política externa argentina para o Mercosul durante o governo Macri (2015-2019), o texto contará com mais cinco seções: a segunda versará sobre o Estado capitalista burguês, as classes e frações de classe dominantes e suas implicações para a formulação da política pública voltada à integração regional; a terceira, sobre a conformação do bloco no poder argentino a partir da eleição e assunção ao poder de Mauricio Macri; a quarta, sobre a política externa argentina enfocando os modelos de integração em pugna e as escolhas da política externa argentina para o Mercosul no período pandêmico de 2015-2019; a quinta, especialmente das relações Mercosul-China desde o ponto de vista do debate precedente. Na sexta seção, apresentar-se-ão as considerações finais.

## **ESTADO, CLASSES E FRAÇÕES DE CLASSE DOMINANTES NO MERCOSUL**

A fim de que se possa discutir sobre os modelos de integração em pugna no Mercado Comum do Sul (Mercosul) é preciso que se analise a unidade constitutiva do bloco de integração regional e formuladora da política externa, quer dizer, o Estado. Nesse ínterim, passa-se a debater, sucintamente, o Estado capitalista burguês e suas implicações para o Mercosul.

O Estado capitalista é uma estrutura jurídico-política que possibilita a reprodução das relações de produção capitalistas, além de se manifestar por meio de seus aparelhos repressivos e ideológicos; é por meio do Direito e da burocracia que o Estado capitalista cristaliza suas ações e atua na sociedade capitalista (POULANTZAS, 1977, 1985). O Estado é conflito, pois implica interesses contrapostos e irremediáveis entre as classes dominantes (a burguesia) e as classes dominadas (o proletariado); dito de outro modo, “a sociedade civilizada está dividida em classes hostis e irreconciliáveis” (LÊNIN, 2011, p.

41; MARX, 2011). Depreende-se, então, que o Estado não é um conflito qualquer: é um conflito entre classes e frações de classe. A classe dominante/classe capitalista — na qual se concentra a proposta de estudo deste projeto — classifica-se em três tipos: a burguesia nacional, a burguesia integrada/compradora/associada e a burguesia interna. Isto posto, cumpre aclarar que

o conceito de burguesia nacional refere-se à fração do capital de origem nacional (que tem sua própria base de acumulação), que atua na defesa do mercado interno e dos projetos de desenvolvimento industrial, e que pode participar, junto com diversos setores das classes populares, de frentes anti-imperialistas. Já a expressão burguesia compradora (também chamada pela literatura associada ou integrada) se refere a uma fração da classe que não possui base de acumulação própria, atuando como aliada interna do capital financeiro internacional (GRANATO, 2020, p. 798, tradução nossa).

A burguesia interna vive uma situação de constantes constrangimentos tanto internos quanto externos. As condicionantes que afligem a burguesia interna resultam de sua própria constituição, ou seja, a burguesia interna está em um dilema entre a submissão internacional e a proteção estatal. Consoante aponta Martuscelli (2018),

A burguesia interna é uma fração de classe que emerge nas formações sociais dependentes como fruto do processo de desenvolvimento das forças produtivas e da internacionalização do capital, daí advindo, assim, sua característica como fração de classe: é dependente financeira e tecnologicamente do capital estrangeiro ou imperialista e, ao mesmo tempo, resiste de forma seletiva a tais interesses sem confrontá-los abertamente como força anti-imperialista. Ou ainda, a burguesia interna é uma fração de classe que aceita com seletividade a presença do capital estrangeiro ou imperialista numa dada formação social. Tais características levam a burguesia interna a expressar sua fragilidade econômica, política e ideológica diante ao imperialismo, aceitando tendencialmente o lugar subordinado que lhe é reservado na divisão internacional do trabalho (MARTUSCELLI, 2018, p. 62).

Decorre das limitações constitutivas da burguesia interna a não-confrontação direta dos interesses do capital internacional, a necessidade de proteção (por que não dizer reserva?) do mercado interno para não sucumbir à competição dos produtos estrangeiros e a não formação de frentes anti-imperialistas com as classes populares. Poulantzas, todavia, vai além da divisão da classe capitalista em três segmentos, o referido autor também apresenta a interpretação quanto a subdivisões internas às classes dominantes, o que confere maior dinamicidade à luta de classes não só entre as classes possuidoras e

classes não possuidoras, mas também entre as classes e frações de classe dominantes. As frações de classe dominantes expressam-se de tal modo que “as frações comercial, industrial e financeira estão relacionadas [...] com a própria constituição do capital, no processo de reprodução alargada, enquanto relação de produção” (POULANTZAS, 1977, p. 228).

Essas classes e frações de classe dominantes passam a constituir um bloco não-monolítico — permeado de interesses contraditórios no interior da própria classe dominante — que visa à consecução de seus desígnios e interesses por meio do Estado capitalista. “Este conceito de bloco no poder [...] *indica assim a unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, na sua relação com uma forma particular do Estado capitalista*” (POULANTZAS, 1977, p. 229, grifo no original). Essas classes e frações de classe dominantes lutam para estabelecer uma hegemonia do bloco no poder, o que implica a dominação de uma fração de classe sobre as outras frações de classe, bem como a primazia de um projeto de Estado em detrimento dos demais projetos que não lograram conquista a hegemonia do bloco no poder para impor suas pautas como se coletivas fossem. O estabelecimento de uma fração de classe como hegemônica do bloco no poder permite-lhe apropriar-se, decisivamente, dos aparelhos repressivos e ideológicos do Estado que passam a propagar seus interesses como se coletivos fossem (representam o interesse geral das classes e frações de classe dominantes que é a manutenção da reprodução do modo de produção capitalista, porém esses interesses são propagados como se fossem o “interesse nacional” ou o “interesse de toda a população”). A dominação é exercida por meio do consenso/consentimento e da coerção (GRAMSCI, 2007), tendo - como base de sustentação - as normas jurídicas para consagrar os interesses das classes dominantes, em geral, e da fração hegemônica do bloco no poder, em especial.

Considerando o Estado como representante - não automático, porém consciente - das classes e frações de classe dominantes, é - por extensão - uma verdade que a política externa, na qualidade de política pública, expressa os valores e os interesses da fração de classe hegemônica do bloco no poder; porém, é preciso ressaltar que “as ações do Estado no cenário internacional não refletem direta e mecanicamente os interesses da burguesia [...]. A política deve ser entendida com uma síntese de múltiplas determinações” (BERRINGER, 2015, p. 15). Os projetos de integração refletem, por essa razão, as

demandas específicas e coletivas de uma classe ou fração de classe dominante (e um embate desses interesses com os das classes dominadas). O Mercosul demonstra uma alteração de rumos no seu perfil de integração quando ocorrem disputas pela hegemonia do bloco no poder ou quando se estabelece uma nova fração de classe hegemônica do bloco no poder nos países-membros. A preferência por uma integração desenvolvimentista até 1988, seguida de uma avalanche neoliberal e redirecionamento para um Mercosul comercial na década de 1990, seguida - por sua vez - por uma ascensão neodesenvolvimentista nos anos 2000, seguida - desde os anos 2010 - por um ressurgimento do neoliberalismo e pelo enxugamento da proposta de integração do Mercosul revelam que a integração não é (e não pode ser) um processo neutro. Essas múltiplas alterações na vertente da integração (neoliberal ou neodesenvolvimentista) expõem que o Estado - por meio de sua política pública/política externa - carrega consigo os interesses das classes e frações de classe dominantes para dentro dos limites da integração regional, haja visto que “os blocos e as instituições que surgem como parte dos processos de integração devem ser observados como cristalizações de uma relação de poder, que se constrói em um determinado território” (MERINO, 2017, p. 20, tradução nossa).

Dessa forma, o peso que tem cada burguesia interna dos Estados-membros do Mercosul impacta na forma como é desenhado o projeto de integração regional. A burguesia interna argentina, em sua fração industrial, sendo *conditio sine qua non* para a consolidação da integração produtiva no Mercosul, apoiou, de maio de 2003 a dezembro de 2015, os governos kirchner, de maneira que o projeto de Estado e de integração impulsado foi o neodesenvolvimentista. No entanto, em 2015, uma alteração na correlação de forças no seio do bloco no poder argentino faria chegar à presidência o então candidato Mauricio Macri. Havia se acirrado, nesse contexto, uma disputa da burguesia interna pela hegemonia do bloco no poder argentino. É esse o panorama que se analisará na subseção seguinte.

#### **A POLÍTICA INTERNA ARGENTINA NO GOVERNO MACRI (2015-2019): UMA NECESSÁRIA CARACTERIZAÇÃO DOS ELEMENTOS QUE COMPÕEM AS CORRELAÇÕES DE FORÇAS**

A chegada de Mauricio Macri à presidência da Argentina ocorreu com 52% dos votos válidos contra 48% de seu oponente, o qual representava uma continuidade do kirchnerismo. A vitória eleitoral de Macri colocava fim a mais de 12 anos da era Kirchner — iniciada com Néstor, em 2003, e finalizada por Cristina, em 2015 — e inaugurava um momento de ressurgimento do neoliberalismo na Argentina. O modelo neoliberal havia sido abandonado em 2003, após uma década de privatizações, de retirada do Estado da esfera social e de abertura econômica acrítica. O retorno acachapante do ideário neoliberal surpreendeu os analistas políticos que acompanhavam o cenário das eleições argentinas. Essa reviravolta ideológica — da esquerda kirchnerista para a direita macrista — não pode ser encarada como simples acontecimento da vida política da Argentina. Ao contrário, desde o ponto de vista poulantziano que se está a utilizar nesta pesquisa, a alteração ideológica na condução política da Argentina indica que houve - indubitavelmente - uma ruptura concomitantemente a uma disputa pela hegemonia do bloco no poder por parte da burguesia interna argentina. As frações da classe dominantes envolvidas em tal contenda são a fração industrial e a fração financeira, as quais se beneficiam de formas distintas de integração. “A importância dos conflitos inter-burgueses nas últimas décadas, particularmente em tempos de crise e redefinição das estratégias de acumulação e dominação” (KAN, 2013, p. 23, tradução nossa) reside, justamente, no fato de desvelar os interesses da classe capitalista que subjazem nas ações estatais como se tais interesses naturais fossem. O entendimento do envolvimento das frações de classe dominantes em disputa pela hegemonia do bloco no poder é importante porquanto destaca em favor de quem serão delineadas as políticas públicas. Ou seja, a contrapartida do apoio eleitoral a um candidato é o acesso (quase irrestrito) ao aparato jurídico-burocrático do Estado, além de medidas econômicas e de políticas públicas (incluída a política externa) que favoreçam a fração de classe que ascendeu e consolidou-se como hegemônica no bloco no poder. A fração industrial era apoiadora do projeto neodesenvolvimentista levado a cabo pelo kirchnerismo, ao passo que a fração financeira era o sustentáculo da campanha neoliberal macrista. E qual era o cenário que possibilitou a ascensão neoliberal com Macri em 2015?

Até finais de 2015, o cenário econômico apresentava diferentes aspectos de crise que constituíam vários desafios para o novo governo: a escassez de divisas agravou-se com a eclosão do déficit comercial e também com a

persistente crise energética; da mesma forma, a inflação, elevada e constante, e a deterioração das contas públicas foram alguns dos problemas mais prementes. A leitura desses fatores de crise e dos planos de políticas públicas para a sua resolução variava de acordo com o matiz político e ideológico dos intelectuais orgânicos vinculados aos diversos projetos em conflito. Depois do escrutínio que deu origem à presidência de Macri, as primeiras reformas não tardaram, perseguindo o *objetivo de recuperar a competitividade dos setores exportadores, recuperar o superávit da balança comercial e reunificar o mercado de câmbio*, afetado pela crescente disparidade do dólar oficial e do dólar azul ou ilegal (VARESI, 2018, p. 11-12, tradução nossa, grifo nosso).

Pode-se inferir que a instabilidade do quadro econômico da Argentina favoreceu a alteração da correlação de forças no interior do bloco no poder, uma vez o Estado neodesenvolvimentista havia chegado ao limite próprio de um país da periferia do sistema capitalista mundial que tenta superar as condições estruturais de subdesenvolvimento, quer dizer, as frações dominantes dos centros capitalistas passam a não financiar - via investimentos diretos e empréstimos - a industrialização do país periférico e dependente, porque o objetivo central é manter a periferia na condição de periferia sistêmica. A intenção é que esses países periféricos da geopolítica global mantenham-se como exportadores de *commodities* e matérias-primas e importadores de bens e serviços com alta tecnologia e alto valor agregado, o que perpetua a deterioração dos termos de troca no balanço de pagamentos na relação centro-periferia (CARDOSO; FALETTO, 1967; FURTADO, 1972).

De acordo com o diagnóstico do governo Cambiemos, o excessivo intervencionismo estatal da última década (gastos públicos elevados, inúmeros controles comerciais e cambiais, estatizações), aliado ao alto nível dos salários em termos reais, expandiram o consumo acima de sua capacidade, ao ponto de desencorajar o investimento. Isso acabou gerando um acúmulo de desequilíbrios macroeconômicos (déficit fiscal, inflação, escassez de divisas, entre outros) que explicavam a estagnação econômica. A política econômica, então, baseava suas ações em dois eixos principais: por um lado, desmontar a estrutura estatal (normas regulatórias) constituída durante o ciclo dos governos kirchneristas, para que o "mercado" estabelecesse mecanismos mais eficientes; por outro lado, uma série de medidas de política econômica destinadas a redesenhar o "conjunto de preços relativos" para redistribuir a renda (BONA, 2018, p. 41, tradução nossa).

Ficava nítido que o intervencionismo estatal, a regulação cambial e a política fiscal expansionista típicas do Estado neodesenvolvimentista não seriam características do governo Macri. Outrossim, era notório que a fração industrial - a qual se beneficiava do Estado interventor/neodesenvolvimentista - não era mais a fração hegemônica do bloco no poder: ela havia sido desbancada pela fração financeira. Com a ascensão de



Mauricio Macri, a fração financeira ascende à condição de fração hegemônica do bloco no poder com o projeto de Estado mínimo/neoliberal. Isto é demonstrado pelos cargos de primeiro escalão do governo argentino durante a presidência de Mauricio Macri (2015-2019), haja visto que

contabilizadas todas as áreas [do governo], em torno de 72,2% dos funcionários são provenientes de bancos transnacionais, empresas estrangeiras, grupos econômicos locais e entidades relacionadas [...]. A presença significativa de executivos do setor bancário reforça o perfil de predominância do financeiro sobre o produtivo (FRIGGERI, 2019, p. 32, tradução nossa).

A lotação de agentes do mercado financeiro nos mais diversos setores do governo argentino durante a presidência Macri demonstra o poderio da fração hegemônica do bloco no poder, a fração financeira, que pôde alterar os rumos da condução estatal que vinha sendo desenvolvida no período Kirchner. Uma particularidade do governo Mauricio Macri também está no fato de ter sido estabelecido uma espécie de “CEOcracia” (KATZ, 2016) porque a maioria de seus cargos importantes são ocupados por executivos-chave (CEOs) de empresas, principalmente empresas transnacionais e financeiras, que trazem, ao âmbito estatal, seu profundo relacionamento com elas” (FRIGGERI, 2019, p. 31-32). A forte presença de empresas transnacionais - especialmente bancos e demais instituições do mercado financeiro - ressaltam o fato de “a burguesia interna [...] oscila entre a dependência e a contradição com o capital estrangeiro ou imperialista” (MARTUSCELLI, 2018, p. 58-59). Essa movimentação das classes dominantes de capitalismo periférico ora se distancia das classes dominantes dos países centrais, recebendo o auxílio do Estado que passa a agir de maneira intervencionista para preservar a produção interna; ora se aproximando das classes dominantes dos centros capitalistas mundiais, reduzindo a ação pró-ativa e protetiva do Estado periférico latino-americano (tornando-o um Estado mínimo). As frações de classe industrial e financeira representam esse movimento pendular de afastamento e de aproximação, sendo a fração industrial mais propensa à proteção estatal e a fração financeira mais inclinada à desregulamentação estatal.

Assim sendo, a burguesia interna argentina mostrou que há basicamente dois modelos de atuação do Estado capitalista periférico: um neodesenvolvimentista e outro neoliberal. Esses modelos constituem-se, na verdade, em projetos de Estado e, por

consequente, moldam as decisões das elites dirigentes e o desenho das políticas públicas. Sendo a política externa um tipo de política pública, a ação do Estado argentino em relação ao Mercosul trará, necessariamente, os conflitos, as contradições e as disputas da burguesia interna argentina. É este o tema que se abordará na próxima subseção.

### **A POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA PARA O MERCOSUL NO GOVERNO MACRI (2015-2019): OS PROJETOS DE INTEGRAÇÃO EM DISPUTA E SUAS CONEXÕES COM A BURGUESIA INTERNA**

Conforme exposto anteriormente, os interesses em disputa da burguesia interna argentina reverberam no conteúdo das políticas públicas do Estado argentino. A Argentina, por intermédio de sua política externa, atua junto ao Mercosul em consonância com os interesses das classes dominantes, a fim de que haja uma coerência entre a política interna e a política externa. “A agenda estatal incorpora, assim, a multiplicidade de interesses específicos e conflitantes dos diversos grupos e classes sociais, conforme um determinado quadro de correlação de forças sociais” (CAVALCANTI; GRANATO, 2020, p. 68). Nesse sentido, as eleições de 2015 demarcam uma ruptura política e ideológica com o governo precedente, lançando luz sobre as disputas pela hegemonia do bloco no poder entre as frações industrial e financeira. Os desdobramentos dessa contenda no seio da classe capitalista materializaram-se em relação a projetos distintos de regionalismo: o regionalismo aberto (liberal ou neoliberal) e o regionalismo autônomo (desenvolvimentista ou neodesenvolvimentista). Esses dois modelos de integração regional serão detalhados a seguir.

#### **Os projetos de integração em disputa pela burguesia interna argentina**

As teorias tradicionais que versam sobre a integração regional concentram-se, mormente, no campo da Economia e das Relações Internacionais, sendo que essas disciplinas acabam concentrando seus esforços explicativos nas questões de fluxos comerciais e de graus de institucionalização do processo de integração como sinônimo de sucesso ou fracasso do Mercosul. Além disso, tais teorias *mainstream* sobre a integração adotam uma concepção de Estado liberal (GRANATO, 2020), um Estado neutro e racional destinado a tomar as melhores decisões tanto em política interna quanto em

política externa para satisfazer os “interesses nacionais”. Todavia, esse Estado não é neutro tampouco equitativo, de modo que as lentes interpretativas poulantzianas permitem ir além na análise das propostas de Estado e de políticas públicas, ou seja, possibilitam aprofundar as nuances do poder institucional e desvelar os interesses das classes e frações de classe dominantes, visto que

[...] a internacionalização do capital provocou a emergência de novas formas de fracionamento de classe que, em grande medida, nos ajudam a explicar as diferenças de direção política burguesa quando confrontamos os governos de Néstor e Cristina Kirchner com os de Carlos Menem ou de Maurício Macri [...]. O aspecto principal que permite caracterizar tais diferenças de direção política burguesa encontra-se nos conflitos emergentes no seio das classes dominantes na conjuntura mais recente (MARTUSCELLI, 2018, p. 60).

Esse instrumental de análise possibilita vislumbrar a existência conflituosa de projetos de integração, dado que as classes e frações de classe dominantes atuam para obter a hegemonia no bloco no poder e, dessa maneira, impor seu projeto de Estado que possa satisfazer seus interesses específicos. Não existem, grosso modo, dois projetos de integração simplesmente porque assim se consolidaram as ideias de integração, haja visto que

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

Assim, a existência desses projetos díspares e antagônicos mostra-nos, concretamente, a existência de uma disputa de classes e frações de classe pela hegemonia do bloco no poder, pelo controle dos aparelhos de Estado, pela imposição de seu projeto de Estado e organização social sobre os projetos das demais classes e frações de classe, isto considerado no núcleo da própria classe dominante. Os projetos de Estado e, por conseguinte, de integração ocorrem em uma dinâmica sistêmica; as frações de classe dominantes na Argentina relacionam-se e, por se tratar da burguesia interna, têm uma postura subserviente, dependente em relação aos centros do capitalismo global. Nesse raciocínio,

Os blocos no poder dos países dependentes se articulam em torno da relação que as frações do capital endógeno estabelecem com o capital imperialista [...]. Portanto, as relações internacionais são relações que se desenvolvem entre classes e frações de classe dos países imperialistas e dependentes simultaneamente (BERRINGER, 2015, p. 18).

Fica evidente, destarte, que a burguesia não é monolítica e portadora de um projeto de Estado unificado: é certo que o Estado representa os interesses gerais da burguesia, porém cada fração da classe dominante tem pautas próprias - que a beneficiam de forma especial - e o estabelecimento de sua hegemonia no bloco no poder é a condição para a execução de seu projeto estatal específico. Esses dois projetos antagônicos de Estado implicam, por sua vez, dois projetos distintos de integração regional: um projeto de regionalismo aberto, apoiado no (neo)liberalismo, versus um projeto de regionalismo autônomo - apoiado no (neo)desenvolvimentismo. Dentre as principais cacaratectísticas

em relação a estes [...] projetos e modelos de integração podemos identificar [...] núcleos distintos de grupos econômico-sociais fundamentais: a) para o regionalismo aberto, as Redes Financeiras Globais e o conjunto das empresas transnacionais e multinacionais, especialmente de origem anglo-saxônica, em aliança com frações do empresariado local e setores de grandes proprietários de terras ligados a enclaves de exportação primários; b) para o regionalismo autônomo neodesenvolvimentista, as frações de capital local, grupos econômicos locais e burguesias locais, mais associadas ao mercado interno e regional, ao setor produtivo industrial, à necessidade de protecionismo diante da competição e da concorrência global, com a necessidade de promoção estatal, etc.; [...] (MERINO, 2017, p. 29, tradução nossa).

O regionalismo neoliberal e o neodesenvolvimentista representam, portanto, mais do que uma simples escolha *pro forma*; eles representam ideias de presença ou de ausência do Estado, a bem uma ou outra fração da burguesia interna. É necessário sublinhar, portanto, que “em última análise, o que está em discussão quando se problematiza o MERCOSUL não é uma questão meramente técnica, mas as relações de forças internas entre as diferentes classes e frações de classe, bem como as bases materiais que lhe dão sustentação” (SCHORR; WAINER, 2005, p. 199 apud KAN, 2013, p. 26, tradução nossa). Nessa luta de classes entre frações dominantes das burguesias de capitalismo periférico, no interior do bloco no poder, evidenciam a questão da maior ou menor dependência do capital internacional, da maior ou menor opção de agir autonomamente nos cenários regional e global. A questão da autonomia é posta em destaque, pois

[...] o capitalismo dependente parece estar profundamente marcado por formas históricas específicas de dependência, nas quais ora predomina o desenvolvimento voltado para o mercado externo, ora aquele direcionado ao mercado interno. A alternância dessas formas de dependência produz efeitos sobre o processo de formação de frações de classe e de suas tendências ideológicas nessas formações sociais (MARTUSCELLI, 2018, p. 60).

A questão da autonomia refere-se, diretamente, à da soberania do Estado, pois um país subalterno - que se insere de modo subserviente, não propositivo e com uma pauta de exportações parca em ciência e tecnologia — acaba perpetuando sua condição de Estado periférico subdesenvolvido ao tentar inserir-se, a qualquer custo, nas cadeias globais de valor. Esse contexto propicia o capitalismo de rapina - perpetrado pelas grandes potências —, quer dizer, um capitalismo imperialista que se baseia na constante deterioração dos termos de troca para os Estados da periferia do sistema capitalista mundial. Não se pode olvidar - entretanto - que as elites políticas atuam em conluio com o grande capital internacional, sendo a pauperização do Estado latino-americano a materialização de um projeto de Estado engendrado pela classe dominante, ou seja, pela fração de classe hegemônica do bloco no poder, pela burguesia em última instância. A subserviência não é gratuita, tampouco fortuita; antes, ela é produto dos interesses da burguesia interna — especialmente para o caso em comento, a Argentina. Não há interesse em um projeto verdadeiramente nacional que se alie às classes trabalhadoras para a formação de uma frente anti-imperialista, isto seria pressupor a existência de uma burguesia nacional, com base de acumulação de capital própria. Muitos teóricos da dependência pressupunham que havia, de fato, uma burguesia nacional que tomaria as rédeas da produção e do investimento industrial, da política econômica a fim de que se alcançasse uma posição autônoma a qual pudesse libertar - finalmente - as sociedades latino-americanas do subdesenvolvimento e das amarras do capitalismo desigual e assimétrico. Essa burguesia nacional foi simplesmente inexpressiva ao longo do processo de industrialização por substituição de importações, tendo em vista que as inversões na indústria e em todo o processo desenvolvimentista vieram do Estado o qual beneficiou amplos setores da classe dominante. Conforme atesta Merino (2017, p. 19),

Nessa perspectiva, pode-se observar um confronto entre um regionalismo autônomo - que questiona o papel da periferia na ordem mundial e busca estabelecer estratégias de desenvolvimento endógeno para posicionar a região

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

A posição que a burguesia interna argentina assume frente aos centros de poder mundiais - submissão e colaboração ou autonomia e pragmatismo - impactam os destinos da integração regional, ou seja, os rumos do Mercosul dependem da correlação de forças estabelecidas no interior do bloco no poder e das opções estratégicas empreendidas pela fração hegemônica do bloco no poder. A manutenção não só da estrutura organizacional, mas também da TEC dependem do desenho da política externa argentina, considerando a Argentina como um dos Estados-partes mais dinâmicos econômica e politicamente. Em suma, a precarização ou o fortalecimento do Mercosul dependem da convergência das frações hegemônicas de cada um dos Estados-membros.

A partir das contextualizações expostas anteriormente e do papel principal que tiveram as frações de classe dominantes da burguesia interna argentina na disputa pelos dois modelos de integração — (neo)liberal ou (neo)desenvolvimentista — ou duas formas de regionalismo — aberto ou autônomo, propõe-se, a seguir, uma tentativa de sistematização das principais características desses projetos de integração em disputa pelas frações industrial e financeira. Para tanto, atribui-se a nomenclatura “Integração liberal-comercialista” e “Integração desenvolvimentista-autocentrada”, respectivamente, para o regionalismo aberto e o regionalismo autônomo, na expectativa de especificar o conteúdo desses modelos de integração regional. O termo liberal relaciona-se a um Estado não-interventor e que privilegia as questões de mercado, explicitado pelo elemento “comercialista” o qual ressalta o viés comercial e financeiro da integração proposta. Já o termo “desenvolvimentista” prima por uma presença e intervenção maiores do Estado, o qual deve atuar como indutor/fomentador do desenvolvimento. O elemento “autocentrada” relembra que o foco da integração está no aprofundamento da relação entre os Estados-membros e no desenvolvimento de ciência e tecnologia endogenamente ao bloco, possibilitando um rompimento com as amarras do capital internacional e com a inserção subserviente, criando uma postura estratégica mais autonomista. Na tabela 1 abaixo, podem-se comparar as características dos projetos de integração em disputa:

De posse de todos os elementos explicativos e argumentos supracitados, a próxima subseção versará - especificamente - sobre como a disputa da burguesia interna argentina, durante o governo de Mauricio Macri (2015-2019), impactou a política externa da Argentina para o Mercosul.

### **A política externa argentina do governo Macri para o Mercosul**

A política externa argentina durante a era Kirchner (2003-2015) foi marcada pela recuperação do regionalismo autonomista (desenvolvimentista-autocentrado), pela diversificação de parcerias estratégicas, pela priorização das relações horizontais Sul-Sul e pela busca de laços de solidariedade e maior interação com a América do Sul. O entorno imediato, o Cone Sul, tornou-se o âmbito de atuação prioritário do governo argentino e o Mercosul a principal pauta de política externa. O Mercosul era, para os governos Kirchner, o espaço que possibilitaria o desenvolvimento endógeno, com relações simétricas, como instrumento de superação do subdesenvolvimento e da dependência em relação aos centros capitalistas mundiais.

A rejeição da ALCA pelo Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) e Venezuela, cujos governos se distanciaram das políticas neoliberais, significou a cristalização de uma mudança na correlação de forças na região da América Latina e do Caribe, que se corresponde com uma mudança situacional em nível mundial. A partir daí, acelerou-se um processo de integração regional que buscou aumentar os níveis de autonomia relativa da região e sua unidade como bloco de poder (MERINO, 2017, p. 21, tradução nossa).

Entretanto, uma alteração na dinâmica da economia mundial - um desaquecimento da economia mundial após a crise de 2008 dos EUA — prejudicou as fontes de recursos externos, via balança de pagamentos, que possibilitaram à Argentina fortalecer e incentivar sua indústria interna, para posterior conexão das cadeias produtivas com o Mercosul, foram rompidas com a desvalorização das *commodities*, o que também explica a virada da política econômica argentina — com reverberação nas políticas públicas (política externa) — em direção ao neoliberalismo. Assim, o “impacto negativo da queda nos preços das *commodities* [...] afeta profundamente o regionalismo autónomo e favorece o retorno do regionalismo aberto como estratégia de integração” (MERINO, 2017, p. 31, tradução nossa), de modo que “a partir de 2011 e com uma nova guinada

conservadora se consolidando na região, o Mercosul também foi experimentando mudanças gradativas [...]” (GRANATO, 2021, p. 21). Essa guinada política, que foi se desenvolvendo de forma paulatina, significa uma mudança na percepção de partes (das frações de classe) da burguesia no que concerne ao tipo de projeto estatal capaz de atender seus interesses econômico-comerciais. Dito de outra forma, a classe dominante passou a enxergar um limite, um desgaste no modelo desenvolvimentista dos governos progressistas e na integração de corte mais autonomista e autocentrada por eles praticada, abrindo espaço para a derrubada do modelo desenvolvimentista-autocentrado de integração, visto que

por trás da resistência das burguesias locais ao projeto integracionista se encontra uma opção estratégica pela associação com o capital externo, a renúncia a qualquer projeto autônomo de desenvolvimento nacional e regional, a adaptação a uma divisão internacional do trabalho que relega aos países da América do Sul o papel de fornecedores de matérias-primas agrícolas e minerais e de serviços energéticos para as economias do centro do sistema capitalista, com a integração subalterna das remanescentes indústrias da região às cadeias produtivas globais. Do ponto de vista dessas burguesias, já não há um projeto nacional a implementar ou defender – menos ainda, um projeto regional (FUSER, 2017, p. 115).

Nesses termos, pode-se afirmar que a virada conservadora do Mercosul reflete as disputas de classes e frações de classes no interior dos Estados-partes do Mercosul, uma vez que a política externa (política pública) dos Estados-membros para o Mercosul é produto das demandas da fração de classe hegemônica do bloco no poder, da elite política dirigente do aparato estatal. Destarte, percebem-se as nuances das correlações de forças dentro da própria classe capitalista, a qual comporta diversas frações de classe em disputa pela hegemonia do bloco no poder. A ascensão de Mauricio Macri e posterior eleição é resultado, então, de uma alteração na correlação de forças da luta de classes em território argentino, de modo que a fração de classe que dava sustentação aos governos progressistas dos Kirchner há 12 anos não será aquela que embasará o governo Macri: as frações de classe dominantes são diferentes e lutaram para que uma delas pudesse estabelecer-se como detentora da hegemonia do bloco no poder, a fim de colher os maiores benefícios das políticas públicas praticadas pelo recém empossado presidente Macri. Sob a presidência de Mauricio Macri, é possível observar que “no caso do



Cambiemos<sup>2</sup>, os posicionamentos dos diferentes atores da sociedade civil remetem a um bloco de poder dirigido pelo capital estrangeiro e financeiro” (BONA, 2018, p. 41, tradução nossa). É natural que, com a alteração da fração burguesa que dá sustentação ao governo, alterem-se, outrossim, as pautas prioritárias da política econômica e da política externa. “O triunfo da Aliança Cambiemos na Argentina e [...] as ações do governo argentino com a ascensão de Macri na política exterior, na qual claramente se retoma o paradigma do regionalismo aberto dominante na década de 1990” (MERINO, 2018, p. 1059 e 1063, tradução nossa) demonstram que a visão da política externa argentina para o Mercosul não era a da integração produtiva e industrial, ou seja, a do “Mercosul desenvolvimentista-autocentrado”; mas - sim - a do “Mercosul liberal-comercialista”. Nesse ínterim, constata-se que

a prioridade regional foi um sinal distintivo das políticas que inauguraram o novo milênio e dentro do qual o Mercosul foi seu principal instrumento de inserção internacional. No caso do macrismo, a estratégia para a região se viu atravessada por outra prioridade: as relações com as potências tradicionais (Estados Unidos e União Européia) e um certo desdém, para chamá-lo de alguma forma, pelos poderes emergentes (China, Rússia, BRICS). Como resultado disso, o Mercosul esteve reduzido inicialmente a ser a porta de acesso à União Européia e à Aliança do Pacífico - estações intermediárias para chegar aos acordos transatlânticos e transpacíficos (SIMONOFF, 2020, p. 130, tradução nossa).

Com Macri, a política externa argentina passou a priorizar os contatos e a aproximação política, econômica e comercial com as tradicionais potências capitalistas, isto é, houve um redirecionamento do eixo prioritário da política exterior: da América do Sul, das relações Sul-Sul e do Mercosul para a América do Norte e Europa, para as relações Norte-Sul e para as cadeias globais de valor localizadas nos países de capitalismo central. O delineamento da política externa argentina, durante o governo Macri, ficou bastante claro pelos espaços de atuação privilegiados pela diplomacia argentina:

Em primeiro lugar, é preciso destacar que o próprio fórum de Davos, na Suíça, foi escolhido pelo governo da Alianza Cambiemos como um espaço estratégico de política externa para modificar a imagem da Argentina perante o 'mundo' e para atrair investimentos estrangeiros os quais são considerados o motor do desenvolvimento. Como observa Morgenfeld (2017), Macri, desde que assumiu, decidiu ignorar organizações regionais alternativas, e privilegiar

---

<sup>2</sup> Cambiemos é a plataforma política que ajudou a impulsionar a candidatura de Mauricio Macri, que o apoiou durante as eleições e que, posteriormente, compôs o governo Macri (2015-2019).

outras, como o Fórum Econômico de Davos (do qual participou pessoalmente em janeiro de 2016, enquanto esteve ausente da cúpula da UNASUL no mesmo ano, como também da comemoração do 25º aniversário da criação do Mercosul) (MERINO, 2018, p. 1063, tradução nossa).

Em definitivo, o governo Macri “entende que a inserção internacional argentina deve priorizar um perfil ocidental que privilegie os vínculos com os Estados Unidos e a Europa e atende às demandas de atores externos, como estados centrais, corporações, setor financeiro etc.” (BUSSO; ZELIOVICH, 2016, p. 18, tradução nossa). Ademais, em âmbito regional, pode-se considerar o governo Macri e a política externa argentina, entre 2015 e 2019, como expressões “de um tipo de capitalismo que está fortemente imbricado com o poder econômico internacional e que, ao mesmo tempo, representa algumas características regionais dele [...]” (FRIGGERI, 2019, p. 41, tradução nossa). Por isso, um Mercosul fortalecido e atuante não foi a principal pauta da política externa macrista, porquanto ao capital internacional interessa economias cambaleantes, Estados politicamente débeis e uma dependência externa exacerbada na relação Norte-Sul. Esse comportamento de representante regional das frações de classe do capital global traduziu-se nos acordos celebrados com terceiros países e nas visitas oficiais realizadas regionalmente pelo presidente argentino Mauricio Macri. Um exemplo da profunda ligação do governo Mauricio Macri com o capital internacional e com o mercado financeiro foi a celebração dos “[...] acordos com o governo do Qatar para colocar os importantes fundos da ANSES (Administração Nacional da Seguridade Social) nas mãos de especuladores internacionais [...]” (FRIGGERI, 2019, p. 37). No que concerne às visitas oficiais à América do Sul, “Macri visitou, como presidente eleito, Brasil, Chile e Uruguai, mas, desde então, seu discurso adiantou a intenção de flexibilizar o MERCOSUL e de se aproximar da AP” (BUSSO; ZELIOVICH, 2016, p. 19, tradução nossa). A Aliança do Pacífico, iniciada oficialmente em 2012, apresenta-se, de certa maneira, como um projeto antagônico às bases do Mercosul, pois - embora seja um acordo entre países latino-americanos - rege-se pelos princípios do Consenso de Washington e pela ideia norteadora de regionalismo aberto (dependente e consagrador das assimetrias centro-periferia). Já o Mercosul baseia-se em um projeto de integração que leva em conta as assimetrias entre os seus Estados-membros; prova disso, é a criação do FOCEM, o qual destina a maior parte dos 100 milhões de dólares anuais para Uruguai e Paraguai, haja visto que estão em

maior desvantagem em relação aos maiores sócios (Brasil e Argentina). A AP representa, também, um fator de desagregação relativo do Mercosul, pois o presidente uruguaio à época, Tabaré Vázquez, e o presidente argentino solicitaram a inclusão de seus países na AP, respectivamente, como membro pleno e observador (MERINO, 2018). Esse rápido direcionamento de Estados fundadores do Mercosul para outros processos de integração simultâneos e, em boa medida, concorrentes — do ponto de vista de princípios norteadores e objetivos a serem alcançados com a integração - demonstra um descompasso abismal entre a proposta estabelecida pelo Tratado de Assunção (1991) para formação de um mercado comum e os interesses da fração de classe hegemônica do bloco no poder argentino (e igualmente dos demais Estados-membros). Está-se colocando o comércio e as finanças à frente de uma proposta que enseja uma coordenação macroeconômica e uma integração produtiva entre os Estados-membros (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai). Nesse sentido,

o espelhamento em integrações comercialistas como a da Aliança do Pacífico, colocaram em discussão a pertinência de o Mercosul se manter no caminho de aspirar a constituir um mercado comum, ou o questionamento de se seria mais conveniente voltar ao estágio mais precário de mero acordo de livre comércio, sem a TEC, sem regras de negociação conjunta com terceiros países e, fundamentalmente, sem o objetivo do enfrentamento conjunto e articulado da vulnerabilidade externa característica dos países do bloco (GRANATO, 2021, p. 23).

Em definitivo, está-se a falar de um Mercosul “desmercosulizado”, isto é, sem as características que lhe deram origem, se seus elementos constitutivos. Por essa razão, os passos da política externa argentina - guiados pela fração financeira, a detentora da hegemonia do bloco no poder durante o governo de Mauricio Macri - podem colocar a Argentina em desvantagem em relação aos demais Estados-membros. Isto porque a aproximação macrista com o centro capitalista mundial — expresso no Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia — “põe em risco 186 mil postos de trabalho industriais na Argentina”, além de “um conjunto de setores industriais pressionarem para [os governos dos Estados-partes] não cederem posições em matéria de compras governamentais e em determinados setores industriais” (MERINO, 2018, p. 1064 e 1065, tradução nossa). A contenda entre a fração industrial — que defende posições mais autonomistas — e a fração financeira — que apoia ações mais subordinadas aos centros

capitalistas mundiais — fica, uma vez mais, escancarada devido às escolhas tomadas pelo governo Macri e que reverberam na política externa argentina para o Mercosul.

Outra questão de fundamental importância para o futuro da integração mercosulina diz respeito à composição da TEC. Típica do estágio de integração “união aduaneira”, a TEC marca uma harmonização das tarifas com relação a terceiros países e blocos de integração (não-membros) e uma coordenação política de alto nível entre os Estados-partes do Mercosul. Entretanto, no agir neoliberal do governo Macri, a TEC foi vista como um fator impeditivo às negociações argentinas com terceiros países e sobre acordos de integração de livre-comércio (como a AP) e foi por isso questionada. A proposta de flexibilização da TEC busca tornar o Mercosul um processo mais superficial, menos adensado, de modo a privilegiar o eixo comercial-financeiro como o cerne da integração regional entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai — Venezuela está suspensa e Bolívia ainda permanece como membro associado aguardando as ratificações nos parlamentos dos Estados-membros para sua entrada no bloco na condição de membro pleno. A flexibilização aventada para o Mercosul implica uma estrutura organizacional mais enxuta (reduzida), mais simplificada (menos robusta) e menos custosa (aportes pecuniários menores para manutenção da estrutura organizacional) para os países-membros, ou seja, uma redução dos órgãos “não essenciais” para o fim comercialista e um corte nas estruturas políticas, sociais e produtivas. A flexibilização da TEC - apoiada pelo governo Macri — implica a adoção dos padrões da Aliança do Pacífico, de modo que a integração — conforme idealizada pelo Tratado de Assunção (1991) — esvai-se completamente, pois as bases de sustentação da cooperação regional (a ação conjunta na tomada de decisões, as ações para integração das cadeias produtivas, a própria tarifa externa comum...) são solapadas. A flexibilização da TEC e do Mercosul implica, por essa razão, uma regressão da integração; isto é, abandonar a união aduaneira imperfeita e retornar, praticamente, ao estágio de zona de livre-comércio. Em outras palavras, está-se diante do desmonte das estruturas basilares da integração regional, as quais visam à superação das condicionantes estruturais que situam os países-membros do Mercosul na periferia do sistema capitalista mundial. Está-se trocando uma política autônoma, centrípeta e desenvolvimentista-autocentrada por uma dependente, centrífuga e liberal-comercialista; substitui-se a complexidade da integração pela superficialidade das relações regionais entre Estados periféricos. Conforme ressalta Granato (2021),

se o objetivo do aperfeiçoamento do bloco parece melhor representar a ação política a respeito do Mercosul na década passada, nesta etapa é o termo precarização que melhor descreve a “flexibilização” do Mercosul defendida por alguns dos Estados membros. (GRANATO, 2021, p. 23)

Assim sendo, a política externa argentina, sob a presidência de Mauricio Macri, defrontou-se com importantes questões estratégicas, a exemplo do Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia. Percebe-se, não obstante, que as escolhas econômicas, políticas e geoestratégicas de Macri remetem a uma situação de “dependência/crise e alinhamento auto imposto” (LARRAÑAGA, 2006, p. 2) por parte da Argentina em relação aos centros capitalistas mundiais (EUA e UE), simultaneamente a um afastamento das instituições regionais nas quais - historicamente - a Argentina tem um papel relevante e pró-ativo, mormente o Mercosul. É importante realçar, outrossim, que

as burguesias sul-americanas sempre manifestaram resistência à integração neodesenvolvimentista, progressista ou “pós-liberal” que se tentou implantar sob a liderança dos governos de Lula e Dilma e do casal Kirchner. Essa oposição se deu em graus diferentes de intensidade no período de 2003 a 2017, em todos os países onde esse projeto político se fez presente. Os fatores conjunturais (econômicos e políticos) verificados sobretudo no Brasil e na Argentina a partir de 2012/2013, e que deram suporte material à ofensiva para a mudança na orientação dos respectivos governos, apenas serviram de estímulo para a busca de objetivos que já constavam, havia muito tempo, na agenda das classes dominantes. Isso torna especialmente difícil a reversão da atual ofensiva anti-integracionista (FUSER, 2017, p. 114).

Dessa forma, a política externa argentina para o Mercosul, durante o governo de Mauricio Macri, espelha uma profunda alteração na correlação de forças no interior do bloco no poder argentino, sendo as frações industrial e financeira as frações de classe dominantes que estão vivenciando um processo autofágico pela hegemonia do bloco no poder.

Com base nos argumentos e nas caracterizações delineados ao longo do texto, propõe-se - na próxima seção - uma reflexão específica acerca das relações Mercosul-China a partir dos modelos de integração em disputa no Mercosul e dos interesses das classes e frações de classe dominantes da burguesia interna argentina.

## **AS RELAÇÕES MERCOSUL-CHINA DURANTE A PRESIDÊNCIA DE MAURÍCIO MACRI (2015-2019)**

A República Popular da China (RPC) converteu-se no maior parceiro comercial sul-americano, rivalizando com potências capitalistas centrais como os Estados Unidos e a União Europeia. Isto porque, desde um ponto de vista da geopolítica global,

o eixo sino-americano, consolidado na década de 2000, provocou significativas modificações na dinâmica econômica mundial até a crise internacional de 2008. Neste sentido, os Estados Unidos exerceram o papel de “consumidor de última instância” do mundo, ao passo que a China afirmou-se como principal produtor mundial de manufaturas intensivas em tecnologia e em mão de obra, assim como importante supridor da demanda americana, ao mesmo tempo em que se transformou em um grande mercado consumidor de máquinas e equipamentos europeus, japoneses e coreanos e de matérias-primas (petróleo, minerais e produtos agrícolas) asiáticas, africanas, latino-americanas e do Leste Europeu (PINTO, 2011; PINTO; GONÇALVES, 2015 *apud* PÁEZ, 2018, p. 4).

Essa posição de primazia da China no que concerne à escala capitalista mundial de produção refere-se a uma estratégia de modernização e atração de investimentos estrangeiros diretos no país. Esse projeto de mundialização chinês englobou o território latino-americano paulatinamente, constatando-se que as

relações se consolidaram em grande parte nos últimos anos. Em princípio, Xu (2006) identificou que entre 1950 e 1960, a China implementou uma estratégia de “diplomacia entre os povos” (Xu, 2006: 105), de natureza político-ideológica, uma vez que a maioria dos países latino-americanos mantinha relações com as autoridades Taiwan, estabelecendo gradualmente laços de amizade. Em 1970, iniciou-se uma etapa de aprimoramento acelerado das relações entre os Estados, baseada no forte apoio chinês aos movimentos nacional-democráticos da região, e na maior importância da política “Uma China”, em competição com Taiwan, o que possibilitaria que as conexões comerciais e políticas entrassem em um período de forte progresso. Esses laços se aprofundaram em 1980 e 1990, embora a China tenha priorizado relações com os maiores países da América Latina (Brasil, México e Argentina), considerando-os politicamente mais moderados e mais desenvolvidos economicamente. [...] Porém, além do processo de aproximação que permitiu o reconhecimento diplomático da China na região da América Latina, estabeleceu-se uma aproximação mais intensa entre os países a partir da década de 2000, refletida no estabelecimento de relações estratégicas em 2004 com o Chile e a Argentina (TURNER, 2019, p. 189, tradução nossa).

Nesse sentido, as relações Mercosul-China ganham um relevo estratégico ainda maior, tendo em vista que o Mercosul é o bloco de integração regional que reúne os dois

maiores países da América do Sul - Brasil e Argentina, respectivamente - além de exercer forte poder de atração junto aos demais países sul-americanos devido à relativa industrialização de suas economias. Além disso, a modernização da economia chinesa e a necessidade de matérias-primas, insumos e alimentos aproximam a RPC da América do Sul e, em especial, do Mercosul, haja visto que a inserção internacional nas cadeias globais de valor desses Estados da periferia do sistema capitalista mundial ocorre por meio da agroexportação. Os produtos primários e as *commodities* são exportados - praticamente - *in natura*, ou seja, sem níveis significativos de beneficiamento ou agregação substancial de valor. No entanto, quando se considera o Mercosul e as opções de política externas das frações de classe dominantes nos blocos no poder, não apenas as *commodities* têm como destino o mercado da República Popular da China, mas também há um deslocamento importante da produção local de bens industrializados, de modo que parece haver uma perda da primazia da fração industrial - partidária do modelo desenvolvimentista-autocentrado de integração - em relação às frações agrária, comercial - sobretudo o segmento importador -, e a bancária e financeira. Converteu-se, praticamente, num pleonasmo afirmar que

[...] a presença chinesa na América do Sul cresceu notavelmente. De uma posição marginal onde estava em 2000, passou a ser o principal destino das exportações brasileiras e, se considerada a União Européia como um todo, o segundo fornecedor de importações tanto para a Argentina quanto para a Argentina. dentro de um fenômeno global de crescimento da influência das trocas comerciais de longo prazo com o continente asiático, associadas à sua industrialização e demanda por bens primários (Dulcich, 2015). [...] esse crescimento foi construído a partir de dois fenômenos. Criação de novos fluxos comerciais, no quadro da expansão das economias e das suas importações e, por outro lado, substituição dos fluxos existentes, tomando para si quotas de mercado que estavam nas mãos de fornecedores de outros países. *No caso em questão, as relações argentino-brasileiras, pode-se dizer que antes da criação do mercado, o crescimento chinês ocorreu principalmente por meio da substituição de fornecedores, principalmente nos últimos anos de estagnação econômica na região.* Esse dado é fácil de verificar quando se aprecia que, apesar da queda global das importações nos dois países, a participação chinesa nas importações aumenta (PAIKIN; DULCICH, 2017, p. 401, tradução nossa, grifo nosso).

Cumprе ressaltar, também, que o conteúdo das exportações e das importações do Mercosul, em especial, revelam uma opção - por parte das classes e frações de classes dominantes que detêm a hegemonia do bloco no poder - quanto à política externa para a integração regional. A política externa é uma política pública voltada - historicamente na

América Latina - ao desenvolvimento, de modo que não se pode pensar em uma política pública que vise apenas ao “bem comum” e ao “interesse nacional”: é mister analisar as diretrizes de política externa para o Mercosul à luz dos possíveis interesses de classe a elas subjacentes. As classes e frações de classe dominantes da burguesia interna argentina, durante a presidência de Mauricio Macri, mais próximas ao governo central foram a financeira e a agrária, sendo a fração industrial relegada a um plano secundário de participação. Nesse ínterim, é preciso notar que

[...] a *essência* da inserção internacional está fundamentada numa lógica ativa por parte do modelo de acumulação de cada país e de seus blocos no poder em plena interação com seus representantes na cena política e a luta pela distribuição de recursos estatais e por influenciar sob os diversos aparelhos do Estado (PÁEZ, 2018., p. 2, grifo no original).

É notório, portanto, que as relações estabelecidas entre Mercosul e China Popular são afetadas pelos modelos de integração em disputa no interior das classes e frações de classes dominantes dos blocos no poder dos Estados-partes do Mercosul: o modelo liberal-comercialista privilegia a inserção subalterna nas cadeias globais de valor e visa à assinatura de acordos de livre-comércio calcados nas “vantagens comparativas”, ao passo que o modelo desenvolvimentista-autocentrado objetiva a criação de cadeias regionais de valor e uma inserção internacional mais equilibrada e vantajosa para os Estados-membros do Mercosul com o fim de diminuir as assimetrias e alcançar o desenvolvimento social.

Outro elemento que vale a pena destacar é que, em quase todos os países da região, um produto único é representativo de grande parte das exportações a China. No geral, no caso da América do Sul são commodities agrícolas (soja, açúcar e couro), petróleo e minerais (cobre, ferro, minerais metálicos). [...] O denominador comum em todos os casos é a elevada proporção das exportações que representa o produto principal, o qual varia entre 27% e 93% (Duran Lima & Pellandra, 2017). [...] Além disso, também é importante notar o baixo conteúdo de valor agregado de bens primários exportados pelos principais países da região. Há evidências de uma erosão da contribuição desses países para a cadeia de valor desses produtos dado que a China está substituindo a importação de produtos manufaturados por produção doméstica e comprando só matérias primas. Países como Bolívia, Equador e Uruguai praticamente não incorporam valor agregado em seu principal produto exportado (metais preciosos, frutas e soja, respectivamente). No caso de Argentina e Brasil, as vendas estão concentradas em soja e seus derivados e o percentual de produtos com algum nível de processamento caiu significativamente entre 2004 e 2014. O mesmo é destacado no caso da Venezuela, no qual a percentagem de petróleo refinado diminuiu precipitadamente (PÁEZ, 2018, p. 7-8).



Em que pese o fato de o ex-presidente argentino Mauricio Macri manter bons níveis de relações comerciais com a China, dois elementos ficaram cristalizados: 1) a manutenção da pauta agroexportadora em relação à RPC e 2) um distanciamento político relativo da Argentina em relação à China, dada a aproximação argentina ao pólo capitalista tradicional, a saber, Estados Unidos e Europa via fórum de Davos e outras instituições e espaços financeiros internacionais. Consoante destaca Merino (2018), no período compreendido entre 2015 e 2019, por parte da Argentina,

[...] há um abandono de alianças geopolíticas com pólos de poder emergentes (cristalizados nos BRICS) para questionar a ordem mundial dominada pelos Estados Unidos, Ocidente e Norte Global. As relações com as potências emergentes se mantêm no plano econômico, o que é inevitável já que a China é o principal parceiro comercial da América do Sul. (MERINO, 2018, p. 1065, tradução nossa)

As relações Mercosul-China são perpassadas pelas questões geopolíticas e, nesse quesito, há a forte presença (e pressão) dos estados Unidos por um alinhamento a Washington e não a Pequim. Destarte, a República Popular da China parece alvoroçar mais as classes e frações de classe dominantes dos EUA, dado que a China ocupou um espaço de parceiro principal/preferencial na América do Sul que, anteriormente, era preenchido pelas classes capitalistas estadunidenses. O vácuo de poder deixado pelos EUA com sua política externa de “indiferença e esquecimento” para com a América do Sul foi, prontamente, preenchido por outra potência.

O declínio da influência norte-americana entre 1999-2012 também ocorre no plano econômico. A participação dos EUA nas exportações sul-americanas caiu de 30% para 18% entre 2000 e 2011, enquanto as importações sul-americanas dos EUA caíram de 55% para 30%. Por outro lado, a China tornou-se um parceiro líder na região. O comércio entre a China e a América Latina cresceu exponencialmente nos últimos anos: de US\$ 12 bilhões em 2000 para US\$ 289 bilhões em 2013. A China se tornou a segunda fonte de importações da América Latina e o terceiro destino de suas exportações (depois dos Estados e da União Europeia) (MERINO, 2017, p. 23, tradução nossa).

A China emergente soube aproveitar esse nicho para exportar seus produtos e garantir a importação de insumos; garantindo, portanto, um mercado de abastecimento de matérias-primas e alimentos. Apesar da crescente presença chinesa na América do Sul e especialmente nos países do Mercosul com destaque para a Argentina, pode-se inferir que

o redirecionamento das frações de classe financeiras para a promoção do regionalismo liberal-comercialista de viés dependentista insere-se na tentativa dos Estados Unidos de retomarem sua hegemonia em nível planetário, devido à forte ascensão e presença da República Popular da China. Ao privilegiar uma integração comercial, bancária e financeira, as frações de classe dominantes na Argentina buscam um realinhamento com a potência hegemônica, a fim de colher benefícios ou ser alçada à condição de parceira preferencial ou receber benesses que equivalham a tal status. Por outro lado, não se pode negar a importância relativa (e absoluta) que ganhou a República Popular da China no comércio, nas finanças, na política e nas configurações geoestratégicas da América Latina. A Argentina, em especial, tem firmado acordos comerciais e na seara de segurança e defesa com a China, de modo que a postura do governo Macri relegou as relações Argentina-China ao mero plano comercial e diplomático, excluindo de certo modo as pautas políticas e estratégicas/geopolíticas que eram desenvolvidas pelos governos Kirchner; não obstante, “ao assumir a presidência da Argentina, em 2019, Alberto Fernández impulsionou as relações com um antigo parceiro comercial apagado durante o governo do sucessor Mauricio Macri: a China” (12 PONTOS, 2021). No que concerne - especificamente - a acordos militares Argentina-China, assinados no governo da antecessora Cristina Kirchner e ratificados no governo Mauricio Macri (2015-2019), pode-se citar - como exemplo - a instalação de bases militares na Patagônia, materializada em uma antena de aproximadamente 16 andares e que

Encontra-se em um terreno de 200 hectares localizado no município de Bajada del Agrio, na província de Neuquén. Cerca de 30 funcionários chineses estão operando atualmente (as operações durarão por um período de 50 anos). A estação é administrada pelo Controle Geral de Lançamento e Rastreamento de Satélites da China (CLTC), que responde ao Partido Comunista Chinês (PCC). No entanto, a possibilidade de fazer parte (entre outras funções) do complexo de Mísseis Balísticos Intercontinentais (ICBM, na sigla em inglês) é preocupante (o ICBM é semelhante a uma arma de destruição em massa). Isso também dá à antena a capacidade de monitorar corpos celestes, bem como a localização e trajetória de satélites norte-americanos (bem como satélites de outras nações ocidentais ao redor do hemisfério sul), interceptando comunicações confidenciais de outros países e até mesmo enviando mensagens criptografadas; embora o regime chinês tenha declarado que a estação é exclusiva para uso civil. O acordo firmado por Cristina Fernández de Kirchner (e ratificado por Mauricio Macri) indica que as tarefas de reconhecimento não podem ser realizadas, o que torna isso uma violação dos princípios constitucionais. Também viola acordos anteriores assinados com países aliados. A instalação em Bajada del Agrio não é a única do país. Com efeito, desde 2015 o projeto China-Argentina Radio Telescope (CART) está operando

na cidade de “El Leoncito” (Calingasta, província de San Juan) através do acordo assinado em 2014 entre a Universidade Nacional de San Juan (UNSJ) e o Academia Chinesa de Ciências. Com funções talvez complementares às da Província de Neuquén, é o segundo do gênero no país e o maior telescópio da América do Sul. Um radiotelescópio é um telescópio que, em vez de olhar através do campo visual, recebe radiação eletromagnética dentro do espectro das ondas de rádio. [...] está em curso uma terceira instalação, esta na província de Santa Cruz. Foi anunciado como um “Projeto de tecnologia aeroespacial para Río Gallegos”, que visa a construir e implantar uma estação no Parque Industrial da cidade de Rio Gallegos. A instalação abrigará de quatro a seis antenas de satélite. O desenvolvedor encarregado do projeto é uma empresa chinesa chamada Beijing Aerospace Satelliteherd (SATHD) [...] (ETCHEPARE, 2021).

Essa encruzilhada estratégica, em nível “regional”, demonstra as disputas da burguesia transnacional por projetos políticos-ideológicos de Estado e de integração/regionalismo e como essas disputas de frações de classe dominantes pelo estabelecimento de uma hegemonia em nível planetário reverberam - intensamente - na América Sul e, especificamente, no Mercado Comum do Sul. A aproximação das classes e frações de classe dominantes dos blocos no poder da Argentina e da China demonstra a tentativa argentina de obter benefícios da potência ascendente por intermédio do comércio, dos investimentos e das parcerias geoestratégicas com cessão parcial de sua soberania e território à potência estrangeira. A necessidade argentina de capitais externos para financiar seus *déficits* em conta corrente, além de vislumbrar na República Popular da China um mercado seguro para inserir seus produtos de exportação promovem uma convergência entre as classes e frações de classe que desempenham a hegemonia do bloco no poder argentino. Por sua parte, a RPC necessita dos produtos de exportação do Mercosul e da Argentina, sua parceira preferencial dentro do bloco, para alavancar sua produção industrial-tecnológica, ademais de - literalmente - alimentar seus mais de 1,4 bilhão de habitantes com os alimentos produzidos em território mercosulino. Nesses termos,

o IDE [investimento direto estrangeiro] chinês na América Latina foi muito modesto na década de 1990 e na primeira década deste século, mas explodiu em 2010 com uma série de grandes aquisições de companhias de petróleo na Argentina e no Brasil. [...] A Argentina registrou duas grandes aquisições na indústria do petróleo em 2010 e 2011. [...] grandes investimentos na área comercial da agricultura a partir de operações mundial como a aquisição dos ativos agrícolas de Noble e uma participação maioritária de Nidera por parte de China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO). Estas

firmas têm importantes ativos na região, principalmente em Argentina e Brasil (PÁEZ, 2018, p. 9-10).

O tema da segurança alimentar é deveras importante (e por que não central?) para as classes e frações de classe dominantes chinesas; a “complementaridade” das economias chinesa e mercosulinas - com destaque para a perspectiva argentina - dá-se, justamente, na troca de alimentos e *commodities* por bens industrializados de alto valor agregado e conteúdo tecnológico. É mister, por conseguinte, sublinhar que

nos últimos dez anos, a presença da China na América do Sul cresceu fortemente, com base no significativo dinamismo registrado nos fluxos comerciais com o MERCOSUL. O antecedente dessa relação pode ser encontrado nos acordos bilaterais firmados, principalmente, com a Argentina e o Brasil [...]. A literatura mostra que, assim como aconteceu com a América Latina em geral, a relação da China com o Mercosul também é interindustrial, orientada para o modelo extrativista, especificamente de bens primários e energéticos, que são oferecidos principalmente pelos países sul-americanos. Netzahualcoyotzi e Furlong (2017) analisam que o fato de apenas uma pequena porcentagem da terra ser cultivável na China, e devido ao seu processo de industrialização e urbanização, faz as relações com esses países tornarem-se fundamentais (TURNER, 2019, p. 191-192, tradução nossa).

É igualmente importante destacar a alteração no padrão tecnológico chinês que acaba, ainda que indiretamente e de maneira não intencional, levando o Mercosul a inserir-se de maneira subalterna nas correntes internacionais de comércio e corrobora, outrossim, na adoção de um modelo de integração precário e pautado na inserção periférica nas cadeias globais de valor.

[...] A China transformou quase que completamente seu perfil exportador nos últimos cinco anos, avançando em novos setores e colocando em debate ainda mais os laços comerciais argentino-brasileiros das últimas três décadas. Neste ponto, é importante considerar o crescente papel da China como fornecedora de produtos de médio e alto conteúdo tecnológico, o que confirma a mudança de seu perfil produtivo que a levou de produtora de manufaturas intensivas em mão de obra a transformadora competidor feroz na área de manufaturas tecnológicas (PAIKIN; DULCICH, 2017, p. 406, tradução nossa).

Em outros termos, o comércio assimétrico Mercosul-China auxilia na opção das classes e frações de classe dominantes por um modelo de integração liberal-comercialista, baseado no aproveitamento de *commodities* e produtos agrícolas de baixo valor agregado. A deterioração dos termos de troca colabora para o não desenvolvimento de uma indústria nacional capaz de interligar-se a todas as cadeias produtivas dos Estados-partes do

Mercosul, a fim de criar uma cadeia regional de valor. Ainda que não seja um objetivo deliberado da política externa chinesa enfraquecer os Estados-membros do Mercosul via comércio desigual e assimétrico, este tem sido um dos resultados da política chinesa de compra - em larga escala - de alimentos e *commodities* e da venda de produtos industriais e com alta tecnologia agregada a baixo custo. Em outros termos, está-se a falar de uma pauta exportadora de baixo conteúdo tecnológico e valor agregado aos produtos finais proveniente do Mercado Comum do Sul, sendo que

[...] a reprimarização na última década é atribuída principalmente à ascensão da China. Neste sentido, a China teria contribuído à reprimarização por dois mecanismos: (i) pelo aumento da demanda global (e os preços) das matérias-primas e (ii) pela intensificação da concorrência na produção de bens manufaturados baratos. Por um lado, o investimento chinês e a demanda de importações estimularam a produção primária. Em resumo, a inserção regional no padrão de acumulação chinês é meramente como fornecedor de matérias primas e de destino dos investimentos que facilitem esse fornecimento (infraestrutura e investimentos diretos em atividades extrativas). Se bem os resultados do comércio são deficitários, este elemento indica principalmente os efeitos de uma industrialização trunca, a falta de diversificação produtiva e, nos casos nos quais se avançou na integração de uma matriz industrial, a incapacidade de concorrer com a produção asiática (PÁEZ, 2018, p. 8-11).

Nos gráficos 1 e 2 abaixo, relativos ao ano de 2019 - último do governo de Mauricio Macri -, é possível visualizar o deslocamento do eixo da integração desenvolvimentista-autocentrada do Mercosul, alicerçada em termos equitativos e no desenvolvimento de uma cadeia regional de valor intra-mercosul, para o eixo liberal-comercialista, em que predominam a inserção subalterna nas cadeias globais de valor e a afirmação de uma pauta agroexportadora sem valor agregado substancial. Esse deslocamento é nítido quando se vê, graficamente, que o destino das exportações e das importações não está centrado na própria zona de produção dos bens, isto é, os gráficos demonstram um comércio com economias capitalistas avançadas cujas pautas de exportação são bens de alto valor agregado e tecnológico.

A presença da Ásia como principal parceiro comercial denota a forte presença da China no Mercosul. No que concerne às exportações, o continente asiático ultrapassa em 140% o segundo mercado de destino das exportações do Mercosul, a Europa. Na comparação Ásia-América do Norte, essa diferença chega a 200%. Do lado das importações, a diferença Ásia-Europa fica em 68%; já no par Ásia-América do Norte, em

90%. A América do Sul permanece na quarta posição em ambas as situações de fluxos comerciais e, se se comparam os índices de exportação e de importação Ásia-América do Sul, chega-se aos surpreendentes percentuais de 425% e 740% para exportação e importação respectivamente, em que a Ásia supera a América do Sul nas relações comerciais com o Mercosul. Conforme a interpretação de Turner (2019),

[...] a literatura descreve que é hora de desmascarar as relações estabelecidas com a China, retirando o título de "Cooperação Sul-Sul". Svampa e Slipak (2015) chegam a argumentar que classificar a China como uma "economia emergente" é um eufemismo, já que seu mero surgimento levou a mudanças na ordem internacional e nas relações de poder existentes. (TURNER, 2019, p. 190, tradução nossa)

Esses percentuais acachapantes em relação à América do Sul expõem uma escolha de modelo de interação regional muito nítida por parte das classes e frações de classe dominantes do Mercosul e da Argentina, de forma especial, durante a presidência de Mauricio Macri: o modelo liberal-comercialista e o atendimento de interesses financeiros do bloco no poder.

A seguir, os mapas 1 e 2 demonstram, com maior grau de detalhamento, os países que constituem os principais destinos das exportações e as principais origens das importações do Mercosul para o ano de 2019.

Os mapas apresentam uma "fotografia" da inserção dos Estados-membros do Mercosul nas cadeias globais de valor, ao ficar evidente que os três primeiros países colocados no ranking de destinatários de exportação e origem das importações serão Estados cujo estágio de desenvolvimento do capitalismo permite a produção de bens industrializados e alto valor agregado. Do lado das exportações, tem-se: China, Estados Unidos e Países Baixos (União Europeia); do lado das importações: China, Estados Unidos e Alemanha (União Europeia). Países da América do Sul passam a figurar, uma vez mais, na quarta posição tanto de exportações quanto de importações. Demarca-se, igualmente, a opção por uma flexibilização do Mercosul por parte das classes e frações de classe dominantes argentinas e dos demais bloco no poder dos Estados-partes do Mercosul que, em definitivo, representa o desmonte de uma integração produtiva, equitativa e baseada na produção regional de tecnologia e conhecimentos. É necessário, por conseguinte, demarcar o significado de flexibilizar o Mercosul, pois

a flexibilização do MERCOSUL com a entrada de novos acordos comerciais tenderá a enfraquecer ainda mais o comércio intrarregional, gerando um retrocesso ainda maior para a Argentina pelos ganhos potenciais futuros em um mundo cada vez mais incerto. Ao contrário, o fortalecimento da regulamentação garantiria, como no caso do setor automotivo, participações de mercado, estimulando a construção de cadeias de valor regionais. Possivelmente, como mencionado, o exemplo setorial não é adequado para estender devido às características do setor, mas marca um rumo da necessidade de *pensar políticas coordenadas regionalmente que proporcionem espaços comuns de desenvolvimento* ou lógicas de especialização claras (PAIKIN; DULCICH, 2017, p. 411, tradução nossa, grifo nosso).

Os gráficos 3 e 4, apresentados a seguir, elencam os principais produtos exportados e importados - respectivamente - pelo Mercosul no ano de 2019.

À exceção dos itens 84 e 87 (dois em uma lista de 11 categorias de exportação), todos os demais produtos são de cunho primário, confirmando a tendência histórica de agroexportação e ressaltando a reprimarização da pauta exportadora em conjunto e individualmente dos países do Mercosul. A pauta importadora centra-se em produtos de valor agregado elevado. Nesse sentido, ocorre, especialmente e com maior intensidade a partir de 2015, o deslocamento das exportações de médio e alto valores agregados intra-Mercosul por produtos chineses que, se não trataram de deslocar totalmente a produção mais industrializada principalmente de Brasil e Argentina, acabaram afetando a pauta de parceiros comerciais sul-americanos e dos capitalistas centrais, substituindo-os ou com eles estabelecendo elevada concorrência. Desta feita, quer a relação América do Sul-China quer a relação Mercosul-China

[...] esteve focalizada em um produto por país e com baixo conteúdo de valor agregado e tecnológico, o que reproduz os padrões históricos da região. Com respeito à relação entre as classes dominantes e o Estado, [...] a ascensão chinesa significou o aprofundamento das tendências que se desenvolveram no final do século XX: a consolidação de padrões de acumulação dependentes e periféricos sob a liderança das classes dominantes do modelo liberal. Nesta linha, a inserção internacional não foi uma escolha passiva nem uma falta de racionalidade do Estado para mudar o padrão de inserção, senão que esteve fundamentada numa lógica ativa por parte do modelo de acumulação de cada país e de seus blocos no poder (PÁEZ, 2018, p. 16).

As classes e frações de classe dominantes argentinas adotaram uma postura que privilegia, portanto, a manutenção da posição periférica da Argentina perante potências capitalistas tradicionais - os Estados Unidos e a União Europeia - e potências emergentes, mormente a China. A China, aliada a outras potências como a Rússia, é capaz de

contrabalançar o sistema internacional e imprimir novas rotas para os alimentos e para as *commodities* mercosulinas, que passam a ter na República Popular da China um mercado amplo que anseia pela aquisição dos produtos primários. Sendo assim,

Somente o setor automotivo [...], surpreendentemente aquele que nunca havia entrado na lógica do livre comércio regional e se organizado com base em um regime de comércio administrado, conseguiu resistir às pressões externas e manter suas participações de mercado (PAIKIN; DULCICH, 2017, p. 407).

A integração produtiva do setor automotriz mostra resultados consistentes com o planejamento conjunto de políticas públicas, não tendo sido capazes os produtos de origem chinesa de enfraquecer essa cadeia de valor regional consolidada. Nesse sentido, é preciso refletir sobre o fato de a fração industrial ter sido a base econômica de apoio e a fração de classe hegemônica do bloco no poder argentino anteriormente à presidência Macri, e que - após a eleição de Mauricio Macri ao governo argentino - as frações de classe dominante passaram a privilegiar por um Mercosul mais “ágil, moderno, e flexível”, o que não favoreceu uma mudança de paradigma produtivo da Argentina ou dos demais Estados-membros do Mercosul. Ainda, convém ressaltar os efeitos da inserção dos produtos industrializados, com valor agregado e com alta tecnologia chineses para a integração produtiva e tecnológica dos Estados-partes do Mercosul.

Concretamente, Hiratuka (2016) mostra que no período 2003-2008, vinculado ao relançamento da plataforma regional, permitiu um forte aumento da atividade industrial na região. Enquanto, a partir de 2009, todos os países do bloco sofreram queda na participação relativa de suas manufaturas. Em consequência, o autor descreve que foram as importações da China que deslocaram, com grande clareza, o comércio de produtos como têxteis ou calçados, produtos químicos, máquinas e eletrônicos dentro dos países do bloco. Isso contribuiu para notáveis dificuldades de integração econômica no MERCOSUL, ao reavivar novas políticas de proteção e discriminação setorial e industrial, com o surgimento de controvérsias comerciais, especialmente entre Argentina e Brasil (TURNER, 2019, p. 192, tradução nossa).

As escolhas das classes e frações de classe dominantes tanto da Argentina - e do Mercosul - quanto da República Popular da China influem no tipo de pauta exportadora e de relação que se estabelecerá entre os países - a exemplo do Paraguai que não reconhece a República Popular da China e - sim - Taiwan. De acordo com as evidências apresentadas, ainda que de forma indireta e não deliberada, a pauta de exportações chinesa cria uma situação assimétrica e desigual com relação aos Estados-membros do Mercosul,



dificultando-lhes a industrialização e condicionando a relação comercial, em boa medida, a uma troca de alimentos e *commodities* por produtos industrializados e tecnológicos de alto valor agregado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dessa forma, é notória a tentativa dos centros capitalistas mundiais (e das classes e frações de classe dominantes) de desarticular uma integração produtiva dos países-membros do Mercosul, tendo a Argentina desempenhado um papel fulcral para o início dos diálogos sobre a flexibilização (desmonte) do Mercosul. Uma integração forte é sinônimo de autonomia político-estratégica<sup>3</sup>, de desenvolvimento da indústria interna, de investimento em ciência e tecnologias pensadas localmente, de criação de cadeias de valor regionais, de complementação econômica, de superação do subdesenvolvimento estrutural imposto pelos constrangimentos do capitalismo transnacional. Se “a manutenção de uma relação mais estreita [...] entre as duas principais potências da América Latina, que são a Argentina e o Brasil, aponta para a colheita de bons frutos para a região [...]” (SCHERER; CORRÊA, 2020, p. 13), um projeto de integração débil, sem propostas concretas e subserviente a quem interessa? Às frações de classe rentistas, à fração da burguesia interna que estabelece com a burguesia dos centros capitalistas mundiais uma relação de ampla dependência de capitais e que não pode, assim, opor-se aos desígnios forâneos. Diante desse contexto, observa-se que a fração de classe mais beneficiada por um projeto de integração fraco é a financeira, além da burguesia integrada (agroexportadora). Nesse amplo contexto de declínio hegemônico relativo dos Estados Unidos - em que pese suas tentativas de retomada da hegemonia mundial - e da ascensão da República Popular da China é que se inserem a América do Sul e o Mercado Comum do Sul, de maneira especial. Apesar do discurso de relações equitativas de tipo “sul-sul”, “[...] a caracterização realizada a partir da relação com [a] China reproduz o padrão

---

<sup>3</sup> O conceito de projeto político-estratégico implica que um grupo político-social –ou uma aliança político-social– tenha um grau de desenvolvimento em sua organização econômica, política e ideológico-cultural para propor um determinado modo de vida ou, como é normalmente dito, um modelo de sociedade. Para além de um modelo econômico, isto implica uma territorialidade, certas ideias-força centrais, uma identidade cultural, uma matriz ideológica, uma concepção político-institucional e uma concepção da organização política, mais ou menos desenvolvida, embora com nuances e contradições (MERINO, 2017, p. 25, tradução nossa).

histórico e estrutural das economias envolvidas. [...] a maioria dos países da América Latina não foi capaz de superar um padrão de especialização baseado na exploração dos recursos naturais” (PÁEZ, 2018, p. 12). Isto implica que as relações Mercosul-China são eivadas de assimetrias e reproduzem a clássica situação de deterioração dos termos de troca, isto é, pauta agroexportadora *versus* pauta industrializada e tecnológica. Contudo, a condução da política externa não pode ser tomada como neutra ou isenta de interesses; pelo contrário, as classes e frações de classe dominantes lutam para estabelecerem-se como a fração de classe dominante no bloco no poder e, assim, imprimir seus desígnios específicos de classe nas políticas públicas do Estado capitalista burguês. Nesse ínterim, a eleição de Mauricio Macri à presidência da Argentina marcou uma inflexão na política externa argentina para o Mercosul e na correlação de forças internas do bloco no poder argentino. Os modelos de integração em pugna, o liberal-comercialista e o desenvolvimentista-autocentrado, influem - fortemente - na conformação da política externa argentina para o Mercosul e deste em relação aos demais países do sistema capitalista mundial. Segundo Merino (2017),

[...] é evidente o fortalecimento do regionalismo aberto na região e o enfraquecimento ou refluxo do regionalismo autônomo em sua versão neodesenvolvimentista [...]. Isso pode destacar mudanças no MERCOSUL para retomar o modelo de regionalismo aberto [...]. No entanto, ao contrário da década de 1990 (com um mundo convergindo para a hegemonia da estratégia neoliberal e do Consenso de Washington), hoje nos encontramos em uma transição geopolítica global e em uma crise capitalista que enfraquece o Ocidente e induz ao debate sobre projetos alternativos, ao mesmo tempo em que potências emergentes como China e Rússia desafiam a Ordem Mundial e abrem margens de manobra geoestratégicas. (MERINO, 2017, p. 34, tradução nossa)

O setor automotivo, objeto de diversos acordos de complementação econômica, constitui-se no modelo de integração produtiva do Mercosul que, pese a crises econômicas intrabloco ou choques externos, tem se mantido como o ponto nevrálgico da integração mercosulina, particularmente nas relações Brasil-Argentina. Todavia, há um claro movimento - fora do setor automotriz, o qual é regulado - de substituição parcial ou plena dos produtos manufaturados regionais - mormente de Brasil e Argentina - por bens de origem chinesa, tendo esse fenômeno se intensificado a partir dos anos “2013-2015, onde a China tomou para si porções do mercado argentino, deslocando o país vizinho

[Brasil] e realizando uma nova busca do país asiático para chegar a destinos com produtos de média ou alta tecnologia” (PAIKIN; DULCICH, 2017, p. 411, tradução nossa). Os fluxos comerciais do Mercosul indicam uma opção das classes e frações de classe dominantes argentinas e do conjunto do Mercosul por uma integração de viés liberal-comercialista cuja característica é, precisamente, a inserção subalterna e dependente nas cadeias globais de valor. Desde sua ascensão a potência desafiante e graças ao seu dinamismo econômico, a China tem se aproximado - cada vez mais - da América Latina e do Mercosul por intermédio de investimentos e de aquisições em território sul-americano. No entanto,

[...] Svampa e Slipak (2015) apontam que o investimento estrangeiro direto chinês não tende a desenvolver capacidades locais, ou atividades intensivas em conhecimento ou vínculos produtivos, mas sim a promover atividades extrativas em detrimento das de maior valor agregado. (TURNER, 2019, p. 191, tradução nossa).

É mister pensar as relações Mercosul-China desde um ponto de vista estratégico e considerando sua totalidade e complexidade: afinal, a China é o maior parceiro comercial do Mercosul, é a segunda maior economia do planeta, converteu sua pauta exportadora em produtos industrializados e tecnológicos de alto valor agregado, é uma potência militar detentora de bomba atômica, integra - com assento permanente - o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e está consolidando sua posição de potência desafiante da hegemonia sistêmica estabelecida. A continuação ou a alteração do perfil das relações Mercosul-China dependerá, outrossim, do modelo de integração adotado, em definitivo, pelas classes e frações de classe dominantes argentinas e mercosulinas. Em suma, os caminhos futuros do Mercosul serão trilhados ou no modelo liberal-comercialista ou no modelo desenvolvimentista-autocentrado: a disputa de modelos está lançada.

## **REFERÊNCIAS**

12 PONTOS onde a relação entre China e Argentina é cada vez mais próxima. **A Referência**, 21 fev. 2021. Disponível em: <<https://areferencia.com/comercio->

[exterior/12-pontos-onde-a-relacao-entre-china-e-argentina-e-cada-vez-mais-proxima/>](#).

Acesso em: 19 ago. 2021.

BERRINGER, Tatiana. Bloco no Poder e as Análises de Política Externa. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 6 (1), 2015.

BONA, Leandro. **La fuga de capitales en la Argentina:** sus transformaciones, alcances y protagonistas desde 1976. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, 2018.

BUSSO, Anabella; ZELIOVICH, Julieta. EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL: ¿DESDE EL MERCOSUR A LA ALIANZA DEL PACIFICO? **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 17-24, ago./set. 2016.

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

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

ETCHEPARE, Nazareno. Sete ameaças à segurança nacional da Argentina. **A Referência**, 08 ago. 2021. Disponível em: <<https://areferencia.com/americas/artigo-sete-ameacas-a-seguranca-nacional-da-argentina/>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

FRIGGERI, Félix Pablo. El Capitalismo Mafioso y el gobierno de Mauricio Macri en

Argentina. **Abordajes. Revista de Ciencias Sociales y Humanas**, La Rioja, v. 7, n. 13, p. 30-59, 2019.

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

FUSER, Igor. Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, p. 112-125, 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere:** Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Tradução de Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRANATO, Leonardo. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

\_\_\_\_\_. Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. **Izquierdas**, v. 49, p. 797-809, abr. 2020.

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

KAN, Julián. **Integrarse desde arriba. La relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA en la Argentina reciente**. Tese (Doutorado em História) - Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, p. 373. 2013.

LARRAÑAGA, Félix Alfredo. A política externa da República Argentina do Presidente Nestor Kirchner. *In: Simpósio Internacional de Ciências Integradas da UNAERP Campus Guarujá, 2006, Guarujá. Anais...* Guarujá: UNAERP, 2006. Artigos, p. 1-12.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**. Campinas: FE/UNICAMP, 2011.

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

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011. (Coleção Marx-Engels)

MERCOSUL - MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Assunção (1991)**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/>>. Acesso em: 5 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Organograma**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercocul/>>. Acesso em 20 abril 2021.

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

\_\_\_\_\_. El MERCOSUR en tiempos de retorno neoliberal. *In: V JORNADAS NACIONALES DE INVESTIGACIÓN EN GEOGRAFÍA ARGENTINA - XI JORNADAS DE INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN DEL CENTRO DE*

INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS, 2018, Tandil. **Anais eletrônicos...** Tandil: 2018, p. 1055-1067. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/76473>>. Acesso em: 23 abril 2021.

PÁEZ, Sergio Martín. **A ascensão chinesa, classes dominantes e a inserção internacional em América Latina no começo do século XXI**. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

PAIKIN, Damián; DULCICH, Federico. El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional. **Revista Perspectivas de Políticas Públicas**, v. 6, n. 12, p. 395-414, jan./jun. 2017.

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

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

SARAIVA, José Flavio S. **História das Relações Internacionais Contemporâneas, da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SECEM - Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR. **Informe Técnico de Comercio Exterior 2019**. Montevideú, Uruguai: MERCOSUL - Mercado Comum do Sul, maio 2020.

SCHERER, Lucas Mondin; CORRÊA, Eduardo da Cunha. Formação da política externa brasileira e argentina: Identidades nacionais e a América do Sul. **Revista Relações Exteriores**, 13 de outubro de 2020. Disponível em: <[Formação da política externa brasileira e argentina » Relações Exteriores \(relacoesexteriores.com.br\)](http://Formação da política externa brasileira e argentina » Relações Exteriores (relacoesexteriores.com.br))>. Acesso em: 17 fev. 2021.

SILVA, Laura Thais. **Política Externa Brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 107. 2006.

SIMONOFF, Alejandro. ARGENTINA EN EL MUNDO: ¿IDAS Y VUELTAS? **Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 29, p. 125-135, jul./dez. 2020.

TURNER, Barbara. La relación entre China y América Latina. Perspectivas desde el Mercosur. **Perspectivas: Revista de Ciencias Sociales**, n. 7, p. 187-195, jan./jun. 2019.

VARESI, Gastón Ángel. Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri. **Realidad Económica**, n. 320, p. 9-44, noviembre-diciembre 2018.

### ANEXO I: TABELAS, GRÁFICOS E MAPAS

**Tabela 1:** Caracterização dos projetos de integração/regionalismo em disputa pela burguesia interna argentina

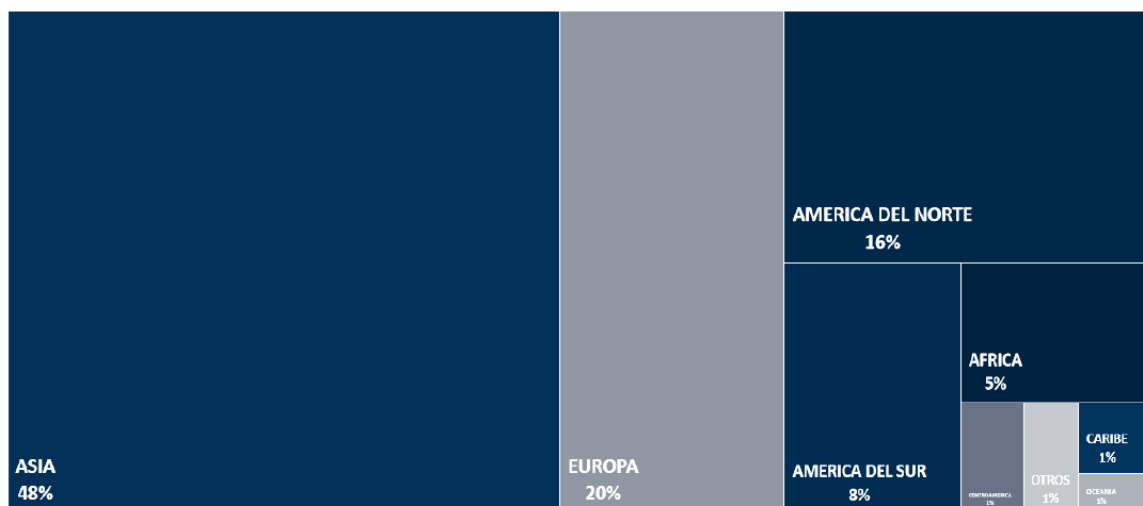
| <b>Projeto liberal-comercialista</b>   | <b>Projeto desenvolvimentista-autocentrado</b>   |
|--|--|
| Estado liberal   | Estado desenvolvimentista  |
| Estado mínimo  | Estado interventor   |
| Economia de livre mercado  | Economia com mercado regulado  |
| Pró-capitalismo  | Anticapitalista e (ou) Antiliberal   |
| Acordos comerciais de livre-comércio com terceiros países e blocos regionais de integração | Produção industrial interna e construção de uma integração produtiva industrial intrabloco |
| Inserção em cadeias globais de valor (extrabloco)  | Inserção em cadeias regionais de valor (intrabloco)  |
| Desenvolvimento/Produção voltado ao mercado externo  | Desenvolvimento/Produção voltado ao mercado interno  |
| Regionalismo centrífugo  | Regionalismo centrípeto  |
| Multifocal   | Autocentrado   |
| Equilíbrio fiscal rígido   | Política fiscal expansionista  |
| Fração financeira  | Fração industrial  |

|   |  |
|---|--|
| Integração comercial e financeira   | Integração industrial e produtiva                                  |
| Foco em comércio e finanças   | Foco em indústria e emprego  |
| Atração de investimentos estrangeiros                                       | Constituição de um bloco de poder regional                         |
| Integração econômica  | Integração política, social e cultural                             |
| Governos de centro-direita/direita  | Governos de centro-esquerda/esquerda                               |
| Flexibilização/Redução da TEC   | Manutenção das regras atuais da TEC                                |
| Possibilidade de negociação individual dos Estados-membros (extra-Mercosul) | Apenas negociação conjunta dos Estados-membros (Mercosul-unitário) |
| Estrutura organizacional enxuta/diminuta                                    | Estrutura organizacional ampliada/complexa                         |
| Superficialidade e limitação de pautas                                      | Aprofundamento e ampliação de pautas                               |
| Manutenção da dependência   | Busca de autonomia   |
| Preservação do status quo   | Questionamento do status quo                                       |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos debates propostos por Granato (2015, 2020, 2021), Martuscelli (2018), Merino (2017, 2018).

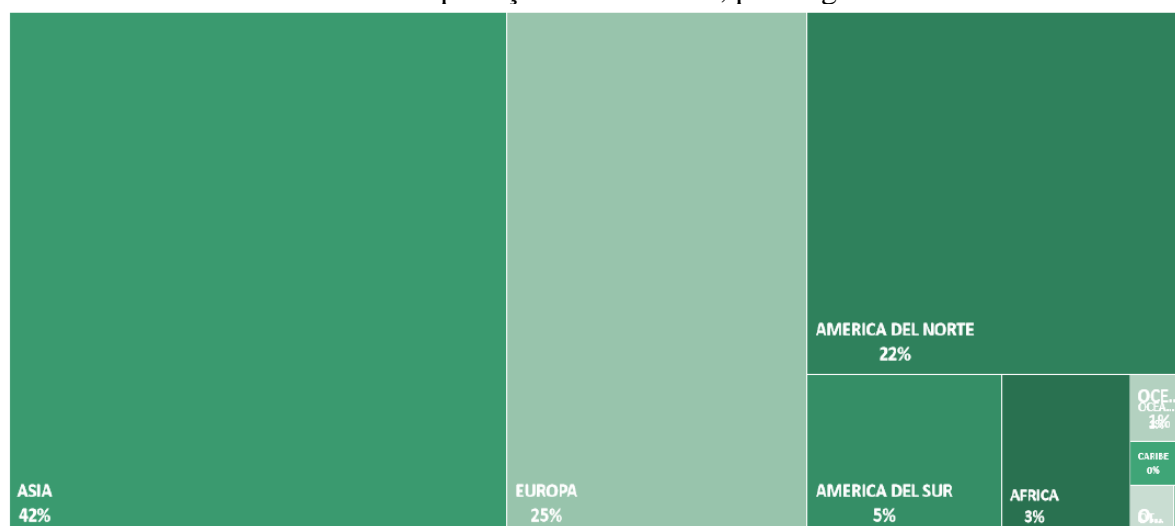


Gráfico 1: Exportação do Mercosul, por Região



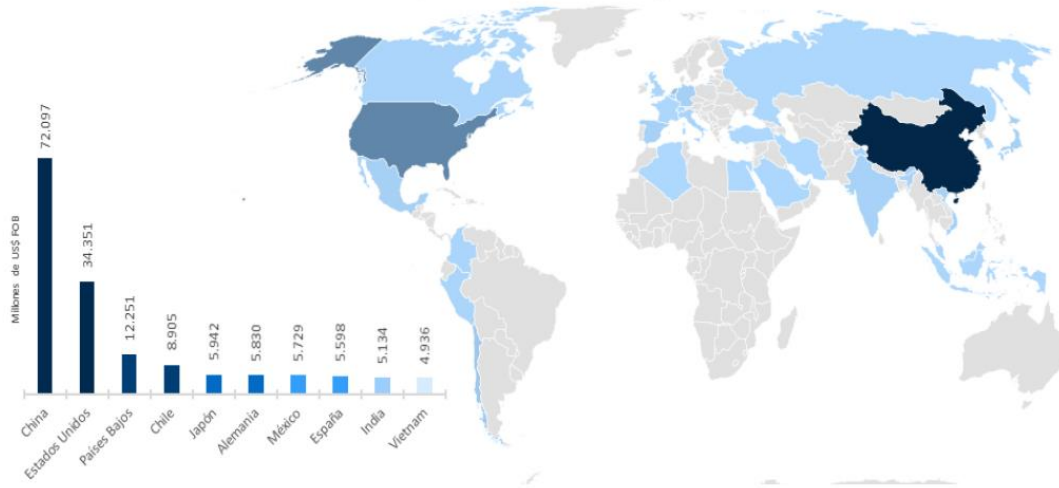
Fonte: SECEM/MERCOSUL (2020, p. 9)

Gráfico 2: Importação do Mercosul, por Região



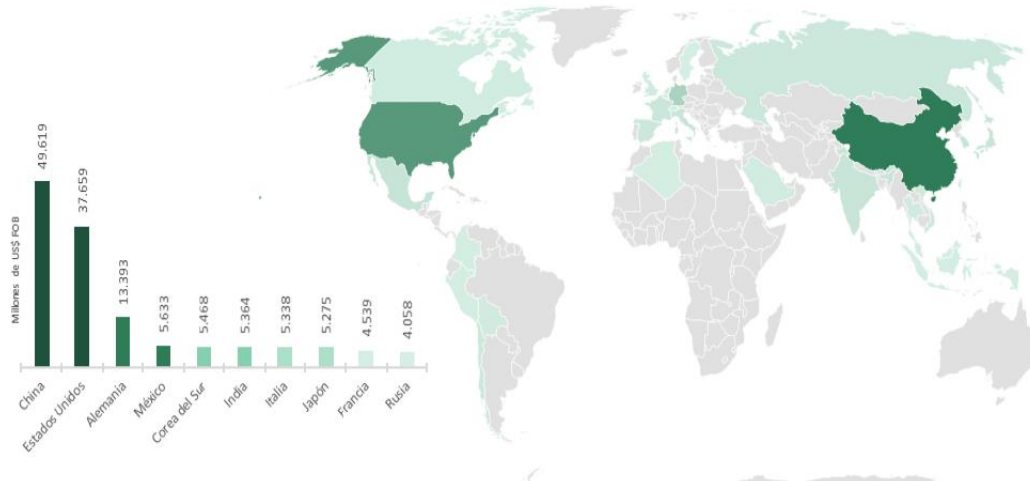
Fonte: SECEM/MERCOSUL (2020, p. 11)

Mapa 1: Principais Destinos das Exportações do Mercosul



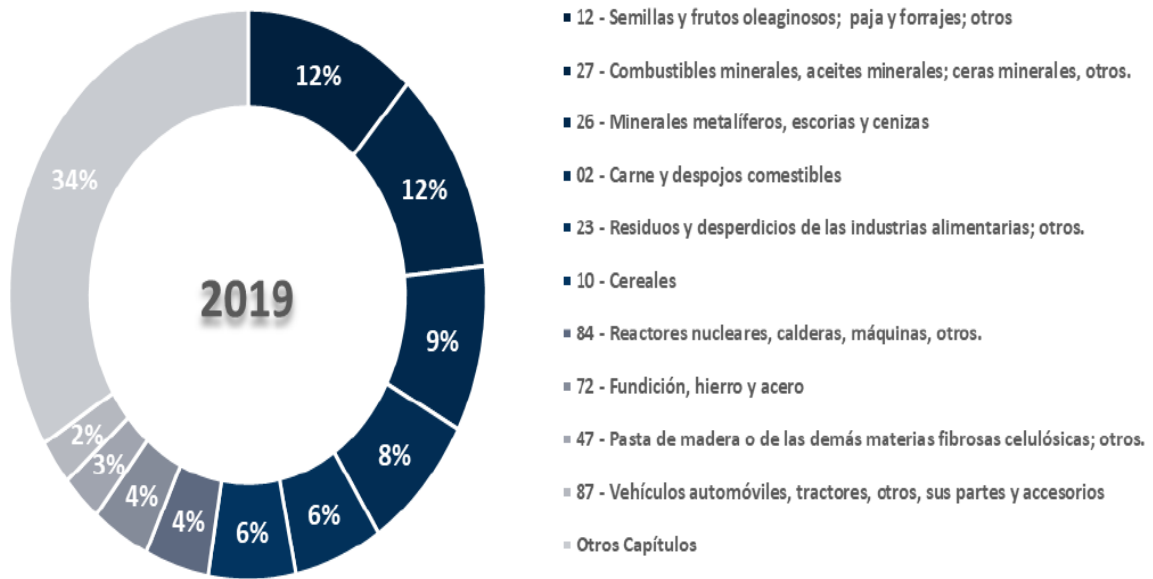
Fonte: SECEM/MERCOSUL (2020, p. 9)

Mapa 2: Principais Destinos das Importações do Mercosul



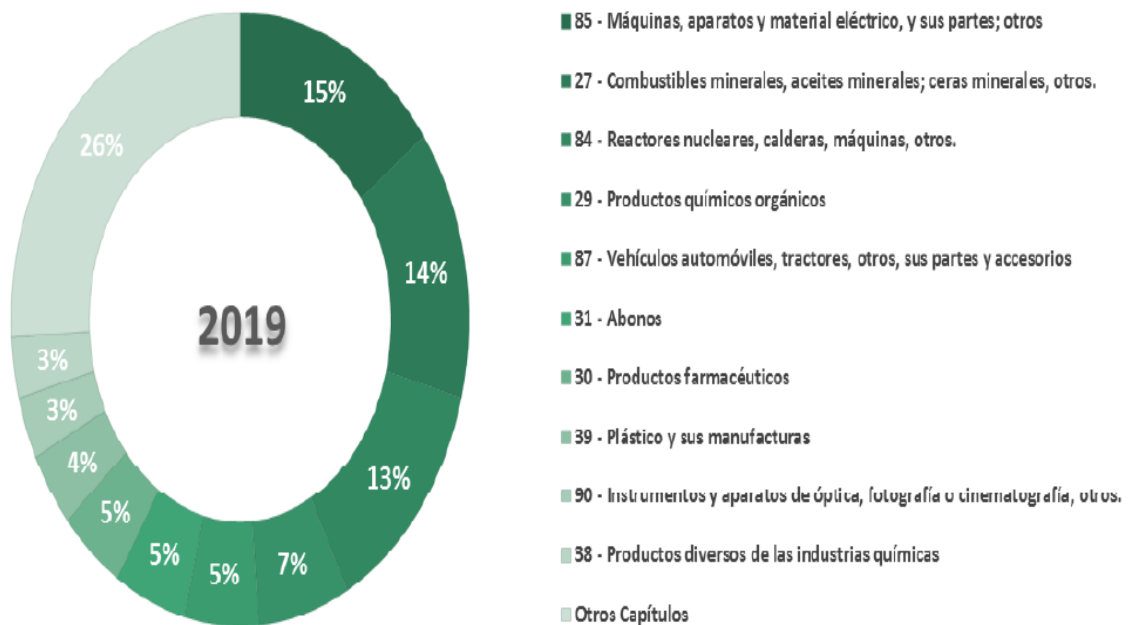
Fonte: SECEM/MERCOSUL (2020, p. 11)

**Gráfico 3:** Exportações do Mercosul por Capítulo da NCM



Fonte: SECEM/MERCOSUL (2020, p. 10)

**Gráfico 4:** Importações do Mercosul por Capítulo da NCM



Fonte: SECEM/MERCOSUL (2020, p. 12)