Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina
ISBN: 978-85-7205-159-0

A estrutura institucional do MERCOSUL: análise da evolução dos espaços de participação social

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira
Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)
pesquisador do NEPPS/UNESP, da REPRI e do Observatório de Regionalismo
E-mail: guilhermegferreira@outlook.com

Clarissa Correa Neto Ribeiro
Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)
pesquisadora da REPRI e do Observatório de Regionalismo.
E-mail: clarissacnribeiro@gmail.com

Resumo: O presente trabalho analisa a formação de instituições no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), buscando questionar a dependência da trajetória de um modelo de regionalismo e suas consequências para a organização de um bloco, a partir do estudo dos espaços de participação social disponíveis em seu âmbito. O Mercosul foi criado em 1991, em um contexto de predomínio da lógica do regionalismo aberto, o que explica, em parte, a estrutura institucional marcadamente intergovernamental do bloco. No entanto, para além do viés comercial, diante da possibilidade de conformação de um mercado comum e motivados pelos possíveis impactos positivos e negativos da integração, alguns grupos de atores sociais, dos quais destacam-se as organizações sindicais, mobilizaram-se para a criação de espaços de participação, como o Fórum Consultivo Econômico-Social. Além disso, nos anos 2000, diante da nova conjuntura política, o regionalismo sul-americano passou por um processo de ressignificação, abandonando o consenso em apoiar a integração regional apenas nos mecanismos de mercado e no liberalismo, característica principal dos anos 1990, o que impactou significativamente o Mercosul. Diante disso, este trabalho pretende avaliar a evolução da estrutura institucional do bloco, levando em consideração os diferentes momentos de seu desenvolvimento, com foco na participação social, e questionando as influências do momento de criação liberal na continuidade do desenvolvimento do Mercosul.

Palavras-chave: Integração Regional; Mercosul; Participação Social.

Resumen: El presente artículo analiza la formación de instituciones en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur), tratando de cuestionar la dependencia de la trayectoria de un modelo de regionalismo y sus consecuencias para la organización de un bloque a partir del estudio de los espacios de participación social disponibles en su medio. El Mercosur fue creado en 1991, en un contexto predominante de la lógica de regionalismo abierto, lo que explica en parte la estructura institucional del bloque marcadamente intergubernamental. Sin embargo, más allá del aspecto comercial, frente a la posibilidad de formar un mercado común y motivado por los potenciales impactos positivos y negativos de la

integración, algunos grupos de actores sociales, de los cuales se destacan los sindicatos, se han movilizado para crear espacios de participación, tales como el Foro Consultivo Económico-Social. Por otra parte, en la década de 2000, ante a la nueva situación política, el regionalismo sudamericano se sometió a un proceso de resignificación, abandonando el consenso para apoyar la integración regional sólo en mecanismos de mercado y en el liberalismo, la principal característica de la década de 1990, lo que impactó significativamente en el Mercosur. Por lo tanto, este estudio tiene como objetivo evaluar el desarrollo de la estructura institucional del bloque, teniendo en cuenta las diferentes etapas de su desarrollo, centrándose en la participación social, y en el cuestionamiento acerca de las influencias del momento de la creación liberal en el desarrollo continuo del Mercosur.

Palabras-clave: Integración regional. Mercosur. Participación Social.

Introdução

Ainda com raízes que remontam ao período de independência da América Latina, o ideal integracionista, que buscava aproximar os países da região, persistiu através dos séculos, adotando diversas formas de execução, conforme o contexto histórico em que se inseriam as iniciativas lideradas pelos países. Tomando como base a experiência do Mercado Comum do Sul (Mercosul), o presente trabalho pretende avaliar a evolução institucional de um bloco, com foco nos espaços disponíveis para a participação social, de modo a perceber se o momento de criação de um projeto regional interfere na forma como o mesmo se desenvolve, questionando uma possível dependência da trajetória no caso estudado.

Os estudos acerca do regionalismo apontam a existência de três momentos históricos principais que incentivaram o desenvolvimento de projetos integracionistas ou cooperativos na América Latina, também chamados de ondas. A primeira, teria se iniciado nas décadas de 1950 e 1960, influenciada pelo desenvolvimento da experiência europeia, e foi chamada de regionalismo fechado, devido ao seu forte viés protecionista. Guiada por direcionamentos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e pelo estruturalismo de Raúl Prebisch (1959), o momento incentivava a formação de projetos de integração que fomentassem a complementaridade econômica na busca pelo desenvolvimento dos países da região.

Durante as décadas de 1970 e 1980, o regionalismo fechado encontrou grandes dificuldades com o protecionismo, agravadas por fortes recessões econômicas, e chegada ao poder de governos militares na América Latina. Assim, uma segunda onda se desenvolve, entre os anos 1980 e 1990, como forma de reagir às necessidades apresentadas. O novo período também se baseia fortemente em proposições da

ISBN: 978-85-7205-159-0

CEPAL, que indica novas soluções para a região e enxerga a integração regional como forma de inserção dos países no cenário internacional, através do estímulo da formação de blocos econômicos e comerciais. A proposta de eliminação de barreiras se enquadra no contexto neoliberal da época, marcada também pela crescente globalização, e o novo período foi denominado regionalismo aberto, ou novo regionalismo.

O Mercosul surge nesse contexto, através da firma do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Decorrente de negociações iniciais entre Argentina e Brasil durante os anos 1980, a proposta que se consolida é a de conformar um mercado comum, que viabilizaria a livre circulação de bens, serviços e capitais através da coordenação macroeconômica e harmonização política e normativa. Assim, os interesses iniciais do bloco estavam diretamente ligados ao espírito liberal da época.

Considerados os seus objetivos, a estrutura institucional inicial criada buscava atender principalmente aos propósitos comerciais. No entanto, diante de um cenário de globalização e crescente inclusão de novos temas na agenda internacional após a Guerra Fria, já em um período inicial, nos anos 1990, o Mercosul apresentava no seu tratado constitutivo a inclusão de temas não-comerciais como por exemplo, ciência e tecnologia, ou meio ambiente, o que gera bases para a ampliação de sua estrutura ainda que em esfera governamental.

Desta forma, ao longo de sua história, o Mercosul passou por expansões institucionais, teve avanços e retrocessos, e vivenciou ainda a chegada de uma terceira onda de regionalismo, nos anos 2000. A partir do final dos anos de 1990, o modelo liberal em crise não foi capaz de oferecer soluções às recessões econômicas enfrentadas pelos países da região, favorecendo a mudança de propostas, que também foi estimulada pela ascensão de governos de esquerda na América Latina, tratada pela literatura especializada como “virada à esquerda” (FIORI, 2006), ou “Onda Rosa” (PANIZZA, 2006; SILVA, 2010).

O novo regionalismo indica que a liberalização por si não seria capaz de promover o desenvolvimento nos países da região e, portanto, foi chamado pelos especialistas de pós-liberal (SANAHUJA, 2010), ou pós-hegemônico (SERBIN, 2011). Nesse momento, as agendas se multiplicam para abranger interesses políticos e sociais, possibilitando a criação de novas estruturas e a inclusão de novos atores nos processos regionais.

ISBN: 978-85-7205-159-0

Diante da mudança de posicionamento acerca de como o desenvolvimento seria alcançado, não apenas surgem novos projetos regionais, como também os já existentes, como o Mercosul, se atualizam e passam por uma ampliação de sua estrutura. No entanto, o alargamento institucional não significou um aprofundamento do processo de integração, uma vez que se manteve o modelo intergovernamental do bloco, conduzido pelos governos.

A partir dessas considerações, faz-se necessário debater em que medida o momento de criação influencia no desenvolvimento dos projetos regionais, uma vez que os mesmos, ainda que evoluam de forma a se adaptar aos novos períodos que se apresentam, seguem carregando consigo características de sua proposta inicial. O conceito analisado é o de *path dependance*, ou a dependência da trajetória, que afirma que as estruturas estão carregadas de significados derivados de seus contextos teóricos e práticos.

Assim, para a análise, parte-se do pressuposto de que as instituições refletem opções políticas, e não puramente técnicas, à medida que permitem estimular ou desestimular modelos de integração determinados, não sendo, portanto, estruturas neutras (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009; AGUERRE; ARBOLEYA, 2009). Tal dado auxilia na compreensão de como são tratados os interesses dentro de um bloco e da forma como se desenvolvem os mesmos, adaptando sua operacionalidade diante de novos contextos, percebendo as influências do momento de criação na conformação institucional.

Apresentadas as considerações iniciais, o presente trabalho buscará analisar como se desenvolvem os espaços de participação social na estrutura institucional do Mercosul, considerando o momento de sua criação, em uma etapa de regionalismo onde os interesses predominantes eram econômico-comerciais, avaliando sua evolução enquanto projeto de integração, durante os anos e o período seguintes. Em tal análise, para além da percepção da existência ou não de espaços para a participação social, será importante perceber qual é a conformação desses espaços e qual é o seu papel na tomada de decisões do bloco.

A evolução dos espaços de participação social do Mercosul

Conforme estabelecido, o Mercosul se instituiu em 1991, durante o período do regionalismo aberto. A formulação de sua estrutura institucional também foi influenciada pelas negociações que antecederam o bloco, durante os anos 1980, inicialmente entre Brasil e Argentina, consolidadas através da Declaração de Iguaçu de 1985 e o Programa de Integração e Cooperação Econômica de 1986 (PICE). Já

ISBN: 978-85-7205-159-0

nessas experiências dos anos 1980 o caráter fundamentalmente estatal-burocrático da integração do cone sul se estabeleceu. A opção dos governos foi, portanto, por uma institucionalização reduzida, concentrando a negociação nos Ministérios de Relações Exteriores e demais setores governamentais ligados diretamente aos temas negociados (MARIANO, 2000).

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado entre Buenos Aires e Brasília no ano de 1988, pouco avançou no sentido de incorporar atores sociais. Ainda que tenha criado um espaço de participação parlamentar, a Comissão Parlamentar Conjunta, pouco avançou no tocante à participação dos atores sociais, uma vez que a comissão operava apenas como facilitadora dos processos de tramitação dos acordos junto aos congressos nacionais. Era, portanto, um órgão de consulta dos negociadores, e não um órgão negociador.

Em termos institucionais, o Tratado de Assunção estabeleceu, em seu artigo 9º, que a administração e execução do tratado durante o período de transição (compreendido entre março de 1991 e dezembro de 1994) estaria sob responsabilidade do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo do Mercado Comum (GMC), ambos compostos por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais dos países participantes.

A participação dos atores sociais durante tal período se restringiu à atuação junto aos subgrupos de trabalho (SGT) assessores do GMC, em que participavam somente nas etapas preparatórias, estando a etapa de decisão restrita aos governos. Cabe ressaltar que, inicialmente, os mecanismos de inclusão e participação eram limitados aos representantes do empresariado e dos trabalhadores organizados sindicalmente – os chamados atores sociais tradicionais - com destaque para a atuação da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) e do movimento sindical em geral junto ao SGT 11 (VIGEVANI, 1998).

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, marco do fim do período de transição, o papel secundário e coadjuvante dos atores sociais prevaleceu. Em cumprimento ao previsto no Artigo 18 do Tratado de Assunção, o referido protocolo estabeleceu a nova estrutura institucional dos órgãos de administração do Mercosul: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Em seu artigo 2º, fixou o poder de decisão nos órgãos de participação exclusiva dos governos: CMC, GMC e

ISBN: 978-85-7205-159-0

CCM. Ao FCES, órgão de representação dos setores econômicos e sociais, coube função consultiva. Destaca-se que a criação da CPC, no entanto, não impulsionou a participação social através da redução do déficit democrático, uma vez que manteve as mesmas funções dos parlamentares nas iniciativas bilaterais que antecederam o Mercosul, quais sejam: acelerar os procedimentos internos para facilitar a entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul e trabalhar no sentido de harmonização das legislações nacionais (MERCOSUL, 1994).

Para além das particularidades de cada órgão, a estrutura institucional criada em Ouro Preto consolidou a lógica estatal-burocrática que marcou as negociações bilaterais entre Argentina e Brasil nos anos que antecederam o Tratado de Assunção, ou seja, a quase exclusividade dos atores governamentais nas negociações e no processo decisório dos instrumentos de integração. Fica evidente, portanto, a proposta de fundar o bloco num modelo de integração pensado como um mecanismo de articulação de projetos nacionais, com graus mínimos de comprometimento entre os atores e concentração excessiva do poder decisório nas chancelarias e nos governos, de quem dependem as mais simples decisões cotidianas (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009).

Mesmo que o Protocolo de Ouro Preto, como afirma Mariano (2000), tenha construído uma estrutura institucional mais ramificada e com espaços e atribuições mais bem definidas para os atores sociais, a dinâmica de participação desses permaneceu praticamente inalterada. O movimento sindical dividiu-se entre a atuação no SGT e no FCES em que, juntamente com os representantes empresariais, ocupava papel central. A CPC, devido às limitações de função impostas pelo Artigo 26 do referido protocolo, não assumiu nenhum papel na democratização do processo de integração, como se esperaria de um órgão legislativo. O FCES, que se colocava como "órgão de representação dos setores econômicos e sociais" (MERCOSUL, 1994), se mostrou pouco eficiente, sobretudo devido às dificuldades de funcionamento e a imprecisão de suas funções (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001). Logo, aos demais setores, restaram os espaços dos SGT, em que, a título de exemplo, houve participação tímida dos movimentos ambientalistas junto ao SGT 6 e dos agricultores familiares no SGT 8.

De uma maneira geral a institucionalidade construída em 1994 respondeu aos objetivos dos governos da época. Afinal, a estratégia capitaneada pelos presidentes Collor e Menem, a partir do Cronograma de Las Leñas (1992), indicava a construção de um Mercosul baseado em uma estratégia de desgravação tarifária universal, automática e linear, vislumbrando o estabelecimento de uma zona de livre

comércio e a preservação do protagonismo dos próprios governos, o que não demandava uma estrutura institucional de maior complexidade.

A partir de 1999, no entanto, essa dinâmica institucional apresentou sinais de esgotamento. A decisão unilateral do governo de Fernando Henrique Cardoso de desvalorizar a moeda brasileira, em 1998, gerou grandes impactos nos demais membros do bloco, sobretudo na Argentina, que responderam com uma grande quantidade de violações das normas comerciais estabelecidas, levando o Mercosul à crise. Mostrou-se evidente que a estrutura institucional limitada impossibilitou a construção de mecanismos que promovessem uma maior coordenação macroeconômica. A ausência de regras e instituições mais influentes, fruto de um aparente receio dos governos nacionais em perder o controle do processo de integração, levou o bloco a uma situação em que seu futuro tornou-se extremamente vulnerável às vontades das elites e dos governos nacionais, comprometendo seu bom funcionamento (CAMARGO, 2006).

As mudanças na conjuntura política e econômica regional nos anos 2000 e a ressignificação sofrida pelo regionalismo geraram uma expectativa de que o Mercosul caminharia em direção ao aprofundamento, com maior institucionalização e articulação política e econômica (SARAIVA; RUIZ, 2009). Afinal, na medida em que uma instituição regional previamente existente se mostra inadequada para responder às novas expectativas e objetivos dos atores, estes são forçados a rever suas estratégias e a reavaliar o processo de integração, podendo optar por linhas de ação que o façam avançar ou retroceder, gerando alterações tanto no processo decisório e/ou no nível de autoridade/autonomia das instituições regionais (nível), quanto no número de setores políticos, agências dos governos, grupos de interesse, partidos políticos e grupos sociais envolvidos (escopo) (SCHIMITTER, 1970).

A convergência entre as estratégias de política externa de Argentina e Brasil materializou-se no chamado *Consenso de Buenos Aires*. O documento, assinado pelos Presidentes Kirchner e Lula no ano de 2003, marcou a retomada das relações bilaterais entre Brasil e Argentina e apresentou o entendimento que colocava a integração regional como um mecanismo estratégico de fortalecimento da autonomia da região frente à economia global. No mesmo documento, de maneira mais específica, os presidentes tratam do Mercosul:

> Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a

> través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países (KIRCHNER; SILVA, 2003).

O trecho destacado mostra, em síntese, a concepção que, no nosso entender, constitui o núcleo básico da estratégia do Mercosul. O bloco, antes limitado à promoção do comércio, assumiu o objetivo de promover o desenvolvimento com crescimento econômico e justiça social, baseado em valores comuns como a erradicação da pobreza e a promoção da democracia. Em termos de agenda, mostra-se clara a intenção de avançar nos temas econômicos, que envolvem o tratamento das assimetrias e a consolidação do mercado comum, e incluir as dimensões políticas e sociais, antes ausentes (CEPAL, 2010 *apud* MARTINS, 2014, p.101).

Os discursos presidenciais indicavam, portanto, um novo padrão de integração, que se colocava como um instrumento para aproximar o Mercosul das demandas dos cidadãos. Tal mudança implicava, consequentemente, na necessidade de uma revisão institucional do bloco, sobretudo porque a institucionalidade estabelecida em Ouro Preto se mostrou insuficiente e incapaz de responder ao novo papel que o Mercosul deveria exercer.

O documento que inaugura as iniciativas do "novo Mercosul" é o Programa de Trabalho 2004 – 2006. Nele está estabelecido, em seu item 2.1, que uns dos objetivos do Mercosul é "propiciar a ampliação da participação da sociedade civil" (MERCOSUL/CMC/DEC Nº26/03). Assim, ainda que se conserve elementos característicos do regionalismo aberto dos anos 1990, o bloco, ao menos no discurso, abandonou a concepção de um projeto restrito às chancelarias e aos atores tradicionais (grupos empresariais e sindicatos), estando expressa a intenção de promover a participação ativa dos mais diversos grupos sociais, em concordância com os novos governos, suas estratégias de política externa e o novo consenso em torno do regionalismo. Institucionalmente, no entanto, a ampliação da participação social materializou-se na opção por uma estratégia de criação de espaços de negociação sem poder decisório. Nos termos de Schmitter (1970) ocorreu o processo de *spill-around*, isto é, a ampliação da agenda e do número de setores envolvidos na integração, sem o concomitante avanço institucional no sentido de dotar o bloco de maior autonomia e autoridade.

Segundo Martins (2014), podemos diferenciar dois tipos de mecanismos de participação no âmbito do Mercosul: mecanismos restritos e ampliados. Por mecanismos de participação restritos, o autor entende aqueles que compõem tradicionalmente a estrutura institucional do bloco, notadamente, o Fórum

Consultivo Econômico-Social. Os mecanismos de participação ampliados, por sua vez, são aqueles criados após Protocolo de Ouro Preto, inspirados na ideia de que a sociedade civil deve ter um papel ativo na gestão, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, tanto em nível nacional quanto regional.

O FCES, criado pelo Protocolo de Ouro Preto, é o espaço de representação dos setores econômicos e sociais de maior importância institucional dentro do Mercosul. Possui função consultiva e tem a prerrogativa de emitir recomendações ao GMC. Está organizado, em nível regional, por um plenário, uma secretaria permanente e por órgãos de assessoramento técnico; em nível nacional, é composto por seções nacionais formados por representantes do empresariado, dos sindicatos e um terceiro grupo, constituído por representantes dos demais setores interessados. De uma maneira geral, é muito limitado no que diz respeito à pluralidade de representação, sobretudo por ser produto de uma conjuntura em que a representação quase que exclusiva dos sindicatos e dos empresários era entendida como suficiente (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009).

Dos chamados mecanismos de participação ampliados, destacam-se os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e as Reuniões Especializadas, subordinados ao GMC, e as Reuniões de Ministros, vinculadas ao CMC. Os SGTs e as Reuniões Especializadas são órgãos permanentes de negociação e proposição de políticas públicas em áreas temáticas específicas. Suas atividades estão organizadas em seções nacionais e regionais, que possuem uma etapa de negociação e outra de decisão, esta última reservada à participação exclusiva dos representantes governamentais.

Os SGTs inicialmente foram propostos como 10, aumentados para 11 em 1991, reorganizados no ano 2000, e posteriormente divididos e organizados em 18 áreas diferentes. Tratam dos temas de Comunicações; Aspectos Institucionais; Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade; Assuntos Financeiros; Transportes; Meio Ambiente; Indústria; Agricultura; Energia; Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; Saúde; Investimentos; Comércio Eletrônico; Integração Produtiva; Mineração e Geologia; Contratações Públicas; Serviços, e Integração Fronteiriça (este último criado em 2016).

As Reuniões Especializadas, por sua vez, centram-se em matéria de Agricultura Familiar; Autoridades Cinematográficas e Audiovisuais; Ciência e Tecnologia; Comunicação Social; Cooperativas; Defensores Públicos Oficiais; Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu Uso

ISBN: 978-85-7205-159-0

Indevido e Reabilitação de Dependentes de Drogas; Estatísticas; Juventude; Ministérios Públicos; Organismos Governamentais de Controle Interno; Promoção Comercial Conjunta; Redução de Riscos de Desastres Sócionaturais, a Defesa Civil, a Proteção Civil e a Assistência Humanitária; e Turismo.

Vinculadas ao CMC, as Reuniões de Ministros setoriais acessoram os trabalhos dos mecanismos decisórios, e o desenvolvimento das temáticas foi constante, entre 1991 e 2014, segundo as necessidades do bloco. Até os anos 2000, foram criadas as seguintes reuniões ministeriais: Agricultura; Cultura; Economia e Bancos Centrais; Educação; Indústria; Interior; Justiça; Saúde e Trabalho. A partir da virada do século, com as influências do novo momento regional, são criadas as reuniões de Meio Ambiente; Minas e Energia; Mulheres; Esporte; Turismo; Ciência, Tecnologia e Inovação; Povos Indígenas; Privacidade e Segurança da Informação e Infraestrutura Tecnológica; e Desenvolvimento Social.

Outras instâncias de participação ampliada que deve-se destacar são: o Instituto Social do Mercosul (ISM), criado em 2007, com sede em Assunção e o objetivo de ser uma instância regional técnica de investigação no campo das políticas sociais; e a Unidade de Apoio à Participação Social, mecanismo criado em 2010, sob a supervisão do Alto Representante Geral do Mercosul e cuja função reside em atuar como um canal institucional de diálogo do bloco com as organizações e movimentos sociais, além de ser fundamental para a organização das Cúpulas Sociais promovidas na região.

A presente seção não pretendeu esgotar os espaços disponíveis no âmbito regional para a participação da sociedade civil, mas perceber a evolução da institucionalização dos mesmos, e analisar como se desenvolveram e suas características principais. É possível elencar outros espaços que permitem a articulação com a sociedade, como as Cúpulas Sociais do Mercosul, que se reúnem ininterruptamente desde 2006; ou o Programa Somos Mercosul, criado em 2005, com o objetivo de promover a coordenação de agendas de atores sociais e governos; ou mesmo mecanismos de diálogo existentes em âmbito doméstico como o Programa Mercosul Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, criados respectivamente pelos governos brasileiro e argentino. No entanto, com o objetivo de analisar a relação entre o momento de criação e as estruturas existentes, optamos por considerar apenas os espaços formalmente inseridos no organograma do bloco, sobre os quais apresentaremos algumas considerações.

ISBN: 978-85-7205-159-0

Considerações finais

Diante da institucionalização apresentada, pode-se reafirmar que o Mercosul passou por momentos de ampliação institucional em sua trajetória que buscaram responder às necessidades apresentadas para operacionalizar a busca pelo desenvolvimento, nas diferentes formas em que o mesmo foi compreendido: inicialmente na forma econômico-comercial e, posteriormente, incluindo temas sociais e políticos.

Ainda que os anos 2000 tenham assistido a uma intensificação da agenda político-social, o tratamento de alguns destes temas já estavam presentes nos anos 1990, como nos mostram os exemplos do SGT de Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social (1991); da Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (1992) e da Reunião de Ministros de Educação (1991); mas sempre considerando o interesse principal econômico-comercial do mercado comum.

Desta forma, a criação de espaços e ampliação da agenda não é característica exclusiva dos anos 2000, mas se intensifica com a chegada de um novo momento do regionalismo e os fatores políticos conjunturais da região no período, pois quando as expectativas dos atores mudam, a institucionalidade responde. Destaca-se que a criação de novas instituições segue, entretanto, a lógica do *spill-around* (SCHMITTER, 1970), conforme mencionado, uma vez que alarga a estrutura, acomodando demandas e pressões internas, mas não aprofunda a integração.

Em certo aspecto, poder-se-ia argumentar que o Mercosul supera a dependência de sua trajetória, uma vez que cresce para abranger a novas temáticas e se adaptar às novas demandas, possibilitando a criação de espaços de inclusão social. No entanto, percebido o *spill-around* e elencados os espaços disponíveis para a participação social, pode-se afirmar que apesar do avanço representado pela inclusão de novas temáticas e atores, a lógica decisória do processo não muda, mantendo as características de intergovernamentabilidade e condução estatal do processo, presentes desde sua criação.

O modelo intergovernamental consolidado pelo Protocolo de Ouro Preto fez surgir uma cultura institucional que prioriza a visão nacional da integração, centrada nas plataformas de governo e nas demandas particulares de cada país. Tal fato leva a uma compreensão da participação social, tanto pelos governos quanto pelos próprios atores sociais, como uma somatória de organizações nacionais, e não como um setor articulado regionalmente (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009).

Outra característica a ser considerada se refere aos atores que participam nos espaços institucionais disponíveis: consideradas as instâncias marcadamente setoriais, cabe aos governos nacionais organizar as representações nacionais para a participação nas instâncias regionais, o que torna o acesso mais favorável a grupos da sociedade civil organizados, com representatividade expressiva e interesse direto nas negociações. Assim, os espaços permitem uma participação, mas elitizada.

Portanto, a dinâmica de interação entre os atores sociais e os governamentais permaneceram inalteradas, o que nos leva a perceber uma forte conexão entre o paradigma vigente no momento da criação do Mercosul e a permanência da dinâmica intergovernamental e dos interesses econômico-comerciais ao longo da trajetória do bloco. Ainda que o contexto político-econômico estabelecido nos anos 2000 tenha criado uma expectativa de aprofundamento da integração regional, estabeleceu-se um cenário contraditório.

Ao mesmo tempo em que os governos eleitos assumiram as agendas dos movimentos sociais, tanto em nível doméstico quanto regional, se mostraram incapazes de construir estratégias e espaços institucionais que dessem protagonismo aos atores sociais (SERBIN, 2013). Nesse sentido, os estudos da área indicam que o desenvolvimento da participação social deve evoluir para levar em consideração, além das questões decisórias, a solução de problemas ligados à já citada elitização da participação, à ausência de articulação entre os representantes dos diversos países em um contexto regional, e outros problemas como as carências de financiamento para a participação, e a questão da equidade no acesso à informação técnica por parte de representantes dos governos e da sociedade civil, dentre outros.

Referências Bibliográficas

AGUERRE, María Julia; ABOLEYA, Ignácio. Estrategias para un Mercosur ciudadano. CAETANO, Gerardo (Coord). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas.** Montevideo: CEFIR, 2009.

BUDINI, Terra Friedrich. **Encontros com o MERCOSUL:** a atuação das organizações da sociedade civil brasileira na integração regional. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deyse. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo (Coord). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas.** Montevideo: CEFIR, 2009.

CAMARGO, Sônia de. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, n.68, p.57-90, 2006.

FIORI, José Luís. A virada à esquerda na América do Sul. **Valor Econômico**, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 29 ago. 2016.

KIRCHNER, Néstor; SILVA, Luis Inácio Lula. **Consenso de Buenos Aires.** Buenos Aires, 2003.

MARIANO, Marcelo Passini. **A estrutura institucional do Mercosul.** São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARTINS, José Renato Vieira. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (ORG.). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional.** Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MERCOSUL. **Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul.** Ouro Preto, 1994.

PANIZZA, Francisco. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.08, 2006.

PREBISCH, R. Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. American Economic Review, n. 49, p. 251–273, May 1959.

SARAIVA, Mirian; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.52, n.1, p.149-166, 2009.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una Región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Orgs). Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur. Barcelona: Fundación Cidob, 2010.

SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, v.24. n.4, p.836-868, 1970.

SERBIN, A. Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. Bogotá: CRIES, Oct. 2011. (Documentos CRIES, n. 17)

SILVA, Fabrício Pereira da. Até onde vai a “onda rosa”?. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n.02, 2010.

VIGEVANI, Tullo. **Mercosul:** impactos para trabalhadores e sindicatos. São Paulo: LTr, 1998.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO; Karina Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: SIERRA, Gerónimo. **Los rostros del Mercosur:** el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.