

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA- UNILA
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Edson Willy C. De Oliveira

**O PAPEL DAS CÚPULAS SOCIAIS NA CONFORMAÇÃO DE UMA DIMENSÃO
SOCIAL NO MERCOSUL**

Foz do Iguaçu

2014

EDSON WILLY C. DE OLIVEIRA

O PAPEL DAS CÚPULAS SOCIAIS NA CONFORMAÇÃO DE UMA DIMENSÃO
SOCIAL NO MERCOSUL

Trabalho de conclusão de curso apresentado a
Universidade Federal da Integração Latino-
Americana como requisito parcial para a
obtenção do título de bacharel em Relações
Internacionais e Integração.

Orientador: DR. JAYME BENVENUTO LIMA JR

Foz do Iguaçu

2014

EDSON WILLY C. DE OLIVEIRA

O PAPEL DAS CÚPULAS SOCIAIS NA CONFORMAÇÃO DE UMA DIMENSÃO
SOCIAL NO MERCOSUL

Trabalho de conclusão de curso apresentado a
Universidade Federal da Integração Latino-
Americana como requisito parcial para a
obtenção do título de bacharel em Relações
Internacionais e Integração.

Aprovado em 21 de julho de 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr: Jayme Benvenuto Lima Jr

Prof.^a Dra: Maria Lúcia Brzezinski

Prof. Dr: Gustavo Oliveira Vieira

À minha mãe, Joana Celestino, ao meu pai Ednilson Bispo, às minhas irmãs Letícia e Patrícia por serem uma fonte de inspiração para mim, por todo o carinho, amor e apoio que tenho recebido deles.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por todas as vitórias.

Agradeço imensamente ao meu orientador, o Dr. Jayme Benvenuto Lima Junior que me deu apoio incondicional no decorrer da pesquisa, agradeço-o pela disponibilidade, paciência, orientações para o trabalho.

Aos demais professores do Curso de Relações Internacionais da Unila, que colaboraram com o meu trabalho, me deram sugestões e tiraram minhas dúvidas.

Aos meus colegas de curso, que nas conversas pelos corredores, me deram inúmeras sugestões.

Agradeço aos meus familiares, que me incentivaram e me deram toda força para suportar todas as adversidades. Em especial meus pais e minhas duas irmãs.

*“Somos o que fazemos, mas somos,
principalmente, o que fazemos para mudar o que
somos”..*

(Eduardo Galeano)

RESUMO

A criação do Mercosul aconteceu em 1991, com a celebração do Tratado de Assunção, por meio do qual o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai acordaram formar um Mercado Comum na Sub-região do Cone Sul. Desde então, a prioridade tem se concentrado no estabelecimento de uma integração econômica entre os Estados-membros. Porém, não podemos deixar de ressaltar que na medida em que o Mercosul foi se ampliando e se consolidando, surgiram outras demandas, imprescindíveis para dar coesão ao processo de integração. Deste modo, vemos o crescimento de uma dimensão social no bloco, preocupada com agendas não econômicas. O presente trabalho buscará analisar esse campo, e os debates em torno dele. Como objeto de estudo teremos as Cúpulas Sociais do Mercosul, iniciadas a partir de 2006, e que se apresentam como resposta às novas demandas que surgiram no decorrer do processo de integração regional. As Cúpulas contam com a participação de diversos organismos estatais e não-estatais. Neste sentido, mostraremos como se configura a participação social e quais seus efeitos no seio do Mercosul. A dimensão social deste bloco, no decorrer de sua história, apresentou uma série de limitações que também serão analisadas ao longo da pesquisa.

Palavras-chave: Integração Social, Mercosul Social, Cúpulas Sociais, Participação Social.

RESÚMEN

La creación del Mercosur sucedió en 1991 con la celebración del Tratado de Asunción, donde Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay acordaron formar un Mercado Común en la Subregión del Cono Sur. Desde entonces, la prioridad se ha concentrado en el establecimiento de una integración económica entre los Estados-miembros. Sin embargo, no podemos dejar de enfatizar que en la medida en que el Mercosur se fue ampliando y consolidando, surgieron otras demandas imprescindibles para dar cohesión al proceso de integración. De este modo, vemos el crecimiento de una dimensión social en el Bloque, preocupada con agendas no económicas. El presente trabajo buscará analizar ese campo y los debates alrededor de él. Como objeto de estudio tenemos las Cumbres Sociales del Mercosur, iniciadas a partir del 2006, y que se presentan como respuesta a esas nuevas demandas que surgieron a lo largo del proceso de integración regional. Las Cumbres cuentan con la participación de diversos organismos estatales y no-estatales. En este sentido, mostraremos como se configura la participación social y cuales son sus efectos en el seno del Mercosur. La dimensión social de este Bloque, a lo largo de su historia, presentó muchas limitaciones, que también serán analizadas en la pesquisa.

Palabras-clave: Integración Social, Mercosur Social, Cumbres Sociales, Participación Social.

ABSTRACT

The MERCOSUR's creation happened in 1991 with the conclusion of the Asuncion Treaty, where Brazil, Argentina, Paraguay and Uruguay agreed to form a Common Market in the Southern Cone. Since then, the priority has focused on the establishment of economic integration among member states. However, we cannot overemphasize that as Mercosur was expanding and consolidating, other essential demands arose to give cohesion to the integration process. Thereby, we see the growth of a social dimension in block, concern with non-economic agenda. This paper will seek to analyze the field and the debates around it. We aimed to study Mercosur Summits, started from 2006, that were submitted in response to these new demands that arose during the process of regional integration. The Mercosur Summits have the involvement of various state and non-state agencies. In this context, we will show how social participation is configured and which its effects within the Mercosur are. The social dimension of this bloc, throughout its history, presented many limitations, which will also be analyzed in the research.

Key Words: Social Integration, Social Mercosur, Social Summits, Social Participation.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	10
1. CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS.....	14
1.1 ABORDAGEM TEÓRICA.....	14
1.2 REGIONALISMO ABERTO.....	15
1.3 REGIONALISMO PÓS-LIBERAL.....	17
1.4 O ADVENTO DA GLOBALIZAÇÃO.....	20
1.5 INTEGRAÇÃO SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA TEÓRICA.....	22
2. CAPÍTULO II – A AGENDA SOCIAL NO MERCOSUL.....	32
2.1 DESENVOLVIMENTO DE UMA INSTANCIA SOCIAL NO MERCOSUL.....	33
2.2 CÚPULAS SOCIAIS.....	38
2.3 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DAS CÚPULAS.....	40
2.4 ALGUMAS LIMITAÇÕES.....	46
2.4.1 INSTITUCIONALIDADE DO MERCOSUL.....	46
2.5 A PARADIPLOMACIA E A AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

A criação do Mercosul aconteceu em 1991 com a celebração do Tratado de Assunção, no qual Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai acordaram formar um Mercado Comum no Cone-Sul da América Latina. Posteriormente, em 1994, aprova-se o Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a estrutura institucional e dotou o Mercosul de personalidade jurídica, regido pelo Direito Internacional. A formação e institucionalização do bloco, do ponto de vista econômico e político, representou um avanço histórico, no que diz respeito ao processo de integração regional na América do Sul.

Neste contexto, consolidar um bloco representava um intento no sentido de adquirir um maior grau de autonomia no comércio internacional, em que as nossas economias periféricas, desde os tempos de colônia, desempenhavam seus papéis em condições subalternas, como meras exportadoras de produtos primários e *commodities* e importadoras de produtos manufaturados e industrializados. Acerca da importância do processo integracionista como forma de promoção de uma autonomia, Souza (2012) afirma que:

O processo de integração da região apresenta uma característica bem específica: ao se dar no contexto de nações dependentes e subdesenvolvidas, visa, de forma mais ou menos consciente, contribuir para aumentar o grau de autonomia e ampliar as condições para o desenvolvimento dos países da região. (SOUZA, 2012, p.88).

Com o advento da redemocratização, nos cenários políticos dos dois maiores países do Mercosul, Brasil e Argentina, na década de 1980, houve um avanço no que tange à integração na sub-região. Isso porque esse fator trouxe uma certa estabilidade nos sistemas políticos regionais. Percebemos que este processo contribuiu para que houvesse uma aproximação, cada vez mais recorrente e estreita, do Estado argentino com o brasileiro (que até então se enxergavam como rivais). Paralelamente, houve também o estreitamento de laços com os outros países do Cone-Sul, o que posteriormente facilitou com vistas à criação do Mercosul.

A intenção, naquele momento, era pensar em parceiros estratégicos na região para consolidar e garantir uma maior autonomia, especialmente da economia brasileira. Baumann e

Mussi (2000) apontam que essa aproximação entre os anos de 1986 e 1990 tinha como principal objetivo a consolidação de um espaço comum, com vistas ao desenvolvimento das complementaridades produtivas das economias, além do estabelecimento de preferências nas negociações comerciais de certos produtos.

O Tratado de Assunção baseou-se no regionalismo aberto, ou seja, buscou não somente o fortalecimento comercial entre os países que o compõem, mas, também, o fortalecimento das trocas com outros países da região. Nesse sentido, portou-se como um tratado aberto e deixou espaço para que os países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que assim quisessem aderir ao novo bloco comercial, pudessem ser acolhidos neste novo espaço. Assim, são Estados Associados do Mercosul a Bolívia (desde 1996), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004).

Como explicitado anteriormente, reforçamos que o Mercosul já nasceu com esse caráter essencialmente econômico, e toda a articulação política por trás de sua consolidação se deu mediante interesses comerciais entre os seus Estados-membros ou seus empresários. Porém, ainda que de maneira tímida, existia uma dimensão social no seio do Mercosul, mesmo esta estando diretamente ligada aos interesses e condicionantes econômicos. Sobre isso, Daibre (2007) argumenta que:

Ora, é sabido que pelo menos as políticas de saúde e de educação integram o núcleo estratégico dos vários processos de integração regional, desde os primeiros momentos de mera unificação aduaneira, dadas as suas especiais relações com as questões de circulação de mão de obra e de produtos. (DAIBRE, 2007).

Como a autora bem afirma, a preocupação com essas áreas, campos típicos da dimensão social, manifesta-se e está presente em muitos processos de integração em seus estágios iniciais. Sobre isso apontamos que no âmbito do Mercosul não foi diferente, tendo em vista que o Tratado de Assunção, além de expressar dispositivos regulatórios na área da educação e saúde, atenta também para as questões trabalhistas (tão determinantes no que diz respeito aos fluxos migratórios), ainda que nos anos 90 não estava claro o debate sobre as diversas problemáticas enquanto objeto de direitos humanos e cidadania. Na prática, essa ausência de debate no campo social significou um desinteresse, pelo menos em parte, em se discutir a institucionalização do Mercosul Social.

Mesmo com a criação de grupos de trabalho preocupados com o social, já na década

de 90, foi somente no ano de 2000 que começou a se pensar na institucionalização deste campo para a consecução das metas estabelecidas. Foi neste mesmo ano que se institucionalizaram as Reuniões de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social dos países-membros.

Este acontecimento, por sua vez, possibilitou que anos mais tarde (2006) viessem a ser realizadas as Cúpulas Sociais do Mercosul, objeto de estudo da presente pesquisa. Essas cúpulas, apesar das limitações decorrentes das relações conflituosas e interesses divergentes ou da falta de institucionalidade, alavancaram essa dimensão social do bloco, possibilitando o aprofundamento e amadurecimento do debate acerca dos problemas sociais, o que só foi possível graças à participação de diversos setores nessas discussões:

Hoje diversos setores contribuem ativamente na preparação da Cúpula Social, entre eles: organizações da agricultura familiar, cooperativas, economia solidária, pequenos e médios empresários, mulheres, juventude, direitos humanos, negros, estudantes, deficientes físicos e minorias sexuais, entre outros. (Presidência da República, 2006).

Acerca desta participação cada vez maior no processo integracionista do Mercosul, apontaremos na pesquisa que o sucesso das políticas sociais implementadas pelo bloco depende das articulações entre esses distintos setores da sociedade civil e os governos. Isso porque através desses vínculos, as políticas sociais adquirem uma maior abrangência, uma vez que a participação, cada vez mais incisiva desses organismos, produz um elevado grau de eficácia, possibilitando assim uma presença maior dos Estados nas regiões mais distantes e pobres.

Quando pensamos nas debilidades conjunturais da região, deparamo-nos com o enorme desafio que é imposto ao processo integracionista. Notam-se aqui os efeitos negativos do desemprego, fome, miséria, dentre outros problemas. Como um dos grandes fatores que proporcionam a conformação dessas mazelas, temos como um dos principais o avanço das próprias políticas neoliberais na região, que no interior dos Estados são responsáveis por aumentar as desigualdades sociais e em seu âmbito externo provocar uma dependência extrema, do ponto de vista político e econômico, aumentando, deste modo, a condição de vulnerabilidade desses países. No entendimento de Souza (2012), a adoção de políticas liberalizantes na região, provenientes do Consenso de Washington, estimulou graves problemas sociais e econômicos.

Isso, por sua vez, configura-se como fruto das condições de dependência de nossas economias periféricas em relação às potências estrangeiras. A partir daí, reconhecemos que a preocupação primeira de se consolidar um processo integracionista no Cone Sul está diretamente relacionada ao desejo ou à ambição de se quebrar esses laços de dependência política e econômica, geradores, em grande medida, dos problemas sociais no interior dos Estados.

Em face disto, esta pesquisa pretende analisar a dimensão social do bloco e o seu importante papel na democratização do nosso espaço regional e na conformação de um desenvolvimento mais qualitativo, que priorize a melhoria das condições de vida dos cidadãos inseridos neste processo integracionista.

O objeto de pesquisa analisado serão as Cúpulas Sociais do Mercosul. Essas são reuniões periódicas que acontecem a cada seis meses nos países do bloco, desde 2006. Essas Cúpulas contam com a presença de autoridades estatais dos países- membros, além de outros setores representantes da sociedade civil, tais como sindicatos, ONGs, movimentos sociais, grupos étnicos como indígenas e negros, acadêmicos, dentre outros. No âmbito dessas reuniões periódicas, discutem-se várias problemáticas sociais com vistas a outorgar-lhes importância prática.

Mais do que mostrar o desenvolvimento da instância social no Mercosul e o advento das Cúpulas Sociais, a presente pesquisa buscará entender a integração social a partir de perspectivas teóricas contrárias ao modelo neoliberal. Debruçar-nos-emos também nas análises dos documentos produzidos nas Cúpulas. A partir disso, faremos considerações referentes aos principais entraves para a consolidação da agenda social no bloco, bem como os possíveis caminhos para uma superação dessas limitações.

1. CAPÍTULO I

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

1.1 ABORDAGEM TEÓRICA

Para entendermos a gênese da instância social no Mercosul e das Cúpulas, primeiramente é de suma importância compreendermos os dois períodos distintos vividos na América do Sul, que são o regionalismo aberto (na década de 90) e o pós-liberal (a partir dos anos 2000). As políticas empreendidas pelos Estados da região foram condicionadas, em grande medida, por esses momentos divergentes. O que se percebe é que na virada do século houve uma mudança substancial na Política Externa dos países sul-americanos que transbordou para os mecanismos de integração regionais, em especial o Mercosul, que apesar da predominância do econômico, passou a ser mais flexível em relação às outras instâncias do processo de integração, tais como o social, cultural, educacional etc. Isso proporcionou uma maior preocupação no que tange a essas problemáticas, em especial aquelas relacionadas com as questões sociais. A partir de então, a consideração desse campo como primordial para o desenvolvimento regional passou a estar na pauta dos Estados-membros do Mercosul o que, por sua vez, refletiu-se no mesmo. Prova disto é o próprio objeto estudado, as Cúpulas Sociais do Mercosul.

Posteriormente, explicaremos a integração social a partir de algumas concepções teóricas. Neste sentido, apontaremos algumas falhas das principais teorias (realismo e liberalismo) em explicar a integração regional nesses moldes. Porém, algumas teorias, como o neofuncionalismo, ao abordar conceitos como *spill-over* ou núcleo funcional, abrem precedentes para incluirmos em nossa análise o campo social e a participação de diversos grupos nos mecanismos de integração, sobretudo no Mercosul. Para complementar, veremos ainda a importância de teorias como o construtivismo e a teoria crítica para explicar a integração do ponto de vista social. O construtivismo discorre sobre a construção de uma identidade regional para o processo de integração ou ainda a influência desta no engajamento político de diferentes grupos no seio do Mercosul, que se mobilizam politicamente a partir de

questões identitárias. A teoria crítica mantém uma posição crítica quanto às bases das teorias dominantes ou paradigmas.

1.2 REGIONALISMO ABERTO

O regionalismo aberto, sistematizado pela CEPAL nos anos 90, predominou na agenda de Política Externa dos países da região. Souza (2012, p.102) afirma que esse período, que começa na virada dos anos 60 para o 70 e que ele caracteriza como 3º onda da integração latino-americana, é marcado pela queda da hegemonia norte-americana em detrimento da produtividade japonesa e alemã. A partir deste quadro, os Estados Unidos da América (EUA), na década de 80, passam a elaborar estratégias para a região, com vistas à diminuição das perdas no comércio internacional. Essas estratégias, por sua vez, previam planos de liberalização das políticas econômicas e aberturas comerciais em larga escala (SOUZA, 2012, p.111).

Para Marini (1992, p. 15), no plano político, essas estratégias estavam relacionadas ao processo de redemocratização nos países da América Latina, que passaram a incorporar em seus sistemas políticos a democracia liberal, que por sua vez, garantia os interesses econômicos estadunidenses em um contexto de pós-Guerra Fria. Este autor ainda traça os objetivos das burguesias nacionais (que estavam inseridas em um plano de dominação maior) ao longo deste processo. Entendemos que essas burguesias estavam (e estão) sujeitas aos interesses das elites de potências maiores, em especial as dos EUA. Segundo ele:

No plano econômico, a burguesia toma como arma o neoliberalismo, para privatizar em seu benefício o capital social que se encontra nas mãos dos Estados e limitar a capacidade de regulação de que dispõe o executivo, seja transferindo parte de suas atribuições ao parlamento, seja apropriando-se diretamente da outra parte, em nome de supostos direitos da iniciativa privada. (MARINI, 1992, p. 27).

Em suma, a redemocratização dos nossos países fazia parte de um projeto burguês, na medida em que os interesses dos militares distanciavam dos interesses das elites nacionais e internacionais, sobretudo aos dos EUA, que pretendiam consolidar sua hegemonia na América Latina.

Souza (2012, p.108) afirma que a implementação do Mercosul se deu em um

momento de adoção, por parte da região, das políticas liberalizantes pregadas pelo Consenso de Washington, e instituições financeiras como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) Isso, por sua vez, mudou drasticamente os objetivos iniciais propostos pelo bloco. Em um primeiro momento, este mecanismo de integração, na percepção de Sarney e Afonsin, existiria para promover um desenvolvimento regional autônomo e protegido da competição externa, tendo como base parcerias produtivas, em especial nos setores das tecnologias avançadas e bens de capital. Posteriormente, nos governos de Collor e Menem, o foco neoliberal de livre-comércio passou a ser de caráter prioritário nas agendas do Mercosul. Ainda segundo este autor (2012, p.110) essas orientações do regionalismo aberto influenciaram também outros blocos regionais, como por exemplo a Comunidade Andina de Nações (CAN).

O regionalismo aberto foi descrito pela CEPAL (*apud* SOUZA, 2012) como:

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994 *apud* SOUZA, 2012).

Porém, no que diz respeito ao fortalecimento de uma competitividade dos países latino-americanos no plano internacional, percebemos que em termos práticos isso não foi tão efetivo quanto se esperava. Souza (2012, p.108) lista uma série de problemas estruturais decorrentes desse modelo, que reduzia drasticamente a tarifa externa comum (TEC), ao passo que valorizava as moedas locais. Isso, por sua vez, aumentava o número de importações dos países da região, em especial aquelas oriundas dos EUA.¹ Como consequência disto temos os altos déficit na balança comercial dos Estados latino-americanos, o que comprometia seriamente o setor produtivo desses países. Esse foi um fator que inclusive aumentou, de forma significativa, o número de desempregados na região. Outro problema gerado a partir da redução indiscriminada da TEC foi o sucateamento dos setores mais frágeis das economias menores do bloco, situação que, segundo o autor, agravou-se após a desvalorização do real, no fim da década de 90. Não podemos nos esquecer ainda do impacto dessa redução no processo

1 Sobre isso, Souza (2009, p. 129) afirma que “Com a abertura comercial, as exportações dos EUA para a América Latina cresceram, na fase inicial, de 1987 a 1994, de US\$ 35 bilhões” para US\$ 92,6 bilhões”.

de desindustrialização de nossas economias (SOUZA, 2012, p.110).

Para Marini (1992, p.15), os EUA sempre tiveram como objetivo o reestabelecimento das bases de uma divisão internacional do trabalho que favorecesse a livre circulação de mercadorias e capitais. Dentro desta lógica, a América Latina se encaixa como uma região essencialmente exportadora de matérias-primas, o que contribui para uma especialização, cada vez maior, de nossas economias no setor primário.

Esses fatores nos ajudam a entender a condição de vulnerabilidade, do ponto de vista econômico e político, de nossos países. Mais do que isso, percebemos que essa vulnerabilidade, quando se trata dos países menores, como por exemplo Paraguai e Uruguai, tende a ser bem mais acentuada. Isso porque essas economias mais débeis são fortemente impactadas pelas economias mais expressivas na região, como Brasil e Argentina. A esse respeito, fazem-se notar os aspectos negativos do processo integracionista nesses moldes. Esses impactos, conseqüentemente, refletem-se nas questões sociais no interior dos países, sobretudo nos menores.

Porém, na medida em que o regionalismo aberto trouxe uma série de debilidades para as economias regionais, ele também proporcionou uma maior aproximação entre os países da região, que passaram a se unir para minimizar os efeitos nefastos do neoliberalismo, o que favoreceu o aprofundamento do processo integracionista (SOUZA, 2012, p.111). Podemos inclusive conceber o Mercosul como prova disso.

1.3 REGIONALISMO PÓS-LIBERAL

O regionalismo pós-liberal, predominante na América do Sul a partir da década de 2000, tem como característica primordial o revisionismo das políticas econômicas empregadas pelos Estados da região, em especial aqueles de economias mais expressivas, tais como Brasil e Argentina. Esse revisionismo, por sua vez, traz para a análise dessas políticas um alto grau de criticidade quanto à adoção de práticas neoliberais, decorrentes do Consenso de Washington, na década de 90, e suas conseqüências devastadoras tanto no terreno econômico quanto em outras áreas sensíveis como as educacionais, sociais, culturais, ambientais etc. Para Veiga e Rios (2007):

Característica essencial dessa modalidade de regionalismo é o fato de estar vinculado a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava as iniciativas de integração intra-regionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região. (VEIGA & RIOS, 2007).

Para esse autor, é notável, na virada do século, um redirecionamento político dos governos da região para a esquerda. Os vários questionamentos ao modelo neoliberal, bem como às instituições financeiras que as promovem², passaram a ser alvos de constantes ataques no interior das nações sul-americanas. Isso, por sua vez, fortificou tanto a ascendência de governos progressistas quanto o fortalecimento de diversos grupos, tais como sindicatos, cooperativas, movimentos sociais, dentre outros. Estes atores influenciaram, de forma bastante expressiva, o desenvolvimento ou consolidação desse novo tipo de regionalismo que surgia em detrimento do anterior. Para Souza (2012):

“a adoção na região das políticas neoliberais do Consenso de Washington acarretou sérios problemas econômicos e sociais, engendrando um movimento de contestação social e política que resultou na mudança de governos em vários países da América do Sul. Assumiram o governo correntes políticas que haviam contestado a onda neoliberal” (SOUZA, 2012, p. 113-114).

Porém não podemos deixar de ressaltar que embora se tenha avançado muito nessa direção, as premissas do regionalismo aberto não deixara de orientar a política externa dos Estados da região ou ainda os mecanismos de integração (SOUZA, 2012). Prova clara disso é a predominância dessas premissas no interior do Mercosul como sendo as principais norteadoras das políticas econômicas empregadas por este bloco, mesmo que este se tenha avançado em uma direção oposta. Percebemos a relevância da questão quando analisamos algumas dificuldades para a implementação e institucionalização de uma agenda social no bloco, em detrimento da predominância puramente econômica.

O regionalismo pós-liberal, sendo resultado de uma criticidade em relação ao paradigma vigente da década de 90, é caracterizado por possuir uma agenda bem mais flexível, abarcando outros temas (sociais, culturais, educacionais etc.) até então ignorados pelas premissas do neoliberalismo. Para os governos que passavam a priorizar outras instâncias além da econômica, era de suma importância transcender esses temas para os

2 Essas instituições são o Banco Mundial e o FMI, criadas na Conferência de Bretton Woods em 1947.

processos de integração regional. A partir de então, cresce o debate dentro das instituições de cunho integracionista sobre a importância de se ampliar os direitos sociais, reduzir as desigualdades internas e entre estados, bem como de uma série de outras problemáticas decorrentes do processo de globalização e de integração, tendo em vista que essas são marcadas por relações assimétricas. O Mercosul é um exemplo claro disso.

Podemos dizer que o regionalismo pós-neoliberal, enquanto fruto de um revisionismo em relação à década anterior, passa a ser defensor de um cenário internacional favorável a políticas protecionistas bem como ao nacionalismo econômico. Segundo Veiga e Rios (2007, p.4).

O ressurgimento do nacionalismo econômico como matriz de políticas e a “politização” das agendas econômicas externas de vários países da região são consequências diretas daquela característica que tipifica o fenômeno do regionalismo pós-liberal na América do Sul. Esse oscila entre uma agenda integracionista de cunho “desenvolvimentista” —que tem dificuldades para lidar com a agenda da liberalização comercial— e uma agenda claramente anti-liberal e de formação de coalizões de países afins ideologicamente. (VEIGA & RIOS, 2007, p.04)

Isso é evidente, no objeto de pesquisa, na medida em que percebemos nos discursos pregados perante as Cúpulas questões que dizem respeito à emancipação dos nossos povos em detrimento das políticas neoliberais e do imperialismo dos grandes centros hegemônicos. Um exemplo prático disso pode ser visto nas propostas das Cúpulas que incentivam os financiamentos ao pequeno agricultor ou agricultura familiar, microempresários etc. Essas formas de subsídio podem ser encaradas como uma forma de protecionismo, já que estes tendem a fortalecer o mercado interno em detrimento das invasões dos grandes conglomerados privados ou ainda dos grandes latifundiários, que são dos maiores beneficiários no processo de especialização das nossas economias nos produtos primários.

A forma como são tratadas as problemáticas sociais nos fóruns multilaterais de integração (a exemplo das Cúpulas) ajuda-nos a entender como o revisionismo pós-liberal se expressa na prática e quais os seus resultados (efetivos ou não) dentro dos Estados. A análise desse fenômeno é algo muito complexo, uma vez que é inerente não somente a um Estado específico, tratando-se de discurso e prática, mas relacionados a toda uma região, no caso, o Cone-sul. A complexidade é tamanha porque, se dentro dos Estados os interesses são diversos (quando se trata da possibilidade da realização de uma reforma agrária, por exemplo), fora deles (numa visão mais ampla que envolvem relações entre países) essa diversificação de

interesses conflitantes se multiplica ainda mais.

Porém, o simples fato de discutir esses problemas sociais dentro de organizações internacionais de cunho integracionista, mesmo que esses debates não mostrem resultados práticos em um curto espaço de tempo, representa um avanço considerável por ser um reflexo do transbordamento das lutas sociais que se desenrolam no interior dos Estados contra os interesses hegemônicos, que têm como base as políticas liberalizantes. No âmbito do Mercosul, pelo fato deste ser um bloco predominantemente econômico, o avanço é histórico, apesar de suas limitações, em especial aquelas relacionadas à sua institucionalização.

1.4 O ADVENTO DA GLOBALIZAÇÃO

Podemos considerar que o neoliberalismo predominante na década de 1990, contribuiu para o advento da globalização, que passou a se dar de forma muito mais intensa na medida em que as fronteiras que abriram para os fluxos de capitais, mercadorias, informações, etc. Na verdade, o que se nota é uma forte vinculação entre esses dois termos, que se tornaram complementares. Não podemos falar dos elevados fluxos decorrentes da globalização sem nos atermos às condições que propiciaram tal fenômeno, condições essas que estão necessariamente associadas às políticas liberalizantes empreendidas pelos países. Milton Santos (2001, p.22) diz que a “globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”.

Na concepção deste autor (p.25) há certas características que marcam o processo de globalização, tais como o monopólio das técnicas avançadas utilizadas pelos atores hegemônicos. Para a pesquisa, entendemos como atores hegemônicos os Estados desenvolvidos, em especial os EUA, bem como as grandes transnacionais. Não podemos desconsiderar estes dois na medida em que parte do trabalho crítica os efeitos nefastos do neoliberalismo, sobretudo em áreas sociais. Ao passo em que as técnicas avançadas se concentram nas mãos dos grandes atores hegemônicos, as obsoletas sobram para os atores menos relevantes no cenário internacional (p.25). Isso, por sua vez, interfere no próprio tipo de desenvolvimento das nossas economias, daí a importância de se investir em diferentes áreas, o que é possível mediante intervenção e planejamento estatal.

Milton Santos (2001, p.25) deixa explícito que somente esses atores hegemônicos, que detêm o monopólio das técnicas, é que realmente desfrutam do processo de globalização, desfrute este que se dá em detrimento dos menores, o que contrapõe ao discurso que considera a globalização como fábula e que tende a pensá-la como um processo uniforme, no que diz respeito à distribuição da riqueza, da tecnologia, do desenvolvimento.

Sobre o processo de globalização, Milton Santos (2001) o concebe de três formas distintas: “o mundo como fábula, como perversidade e como possibilidade.” Como fábula seria como ela nos é exposta, como nos é pregada. Como perversidade seria realmente como ele é, em termos práticos, neste sentido abordam-se os efeitos nocivos da globalização, que em nível interno recai sobre as populações mais vulneráveis econômica e socialmente, e em nível global recai sobre os países de economias subdesenvolvidos. O mundo como possibilidade estaria relacionado à capacidade de mudança ou superação da condição atual, em que o processo de globalização se encontra seria um mundo possível. As bases técnicas nas quais o capital se apoia para reproduzir essa lógica perversa pode servir para outros fins, se colocadas a serviço de outros fundamentos sociais e políticos. O objetivo aqui é a promoção de uma globalização mais humana. Desta forma, vemos no regionalismo pós-liberal do final do século XX, uma possibilidade para se avançar em tais metas.

Sobre um mundo como fábula, ressaltamos a própria manipulação midiática que atende aos interesses das elites internas e externas dos Estados e são responsáveis, em grande medida, pela manutenção desse discurso que tende a considerar a globalização, ou qualquer prática liberal, como algo capaz de trazer o progresso uniformemente em escala global. Porém, o que se nota na prática é o efeito contrário, já que o advento da globalização potencializa as desigualdades estruturais entre e dentro dos países.

Essa ideia de um mundo como fábula, de fantasia, traz a percepção no imaginário das pessoas, de um mundo como uma grande “aldeia global”. Nessa aldeia, tempo e espaço são encurtados, todos temos acesso imediato às informações. Isso, por sua vez, tende a homogeneizar a população mundial. É nesta lógica que o mercado avança estimulando o consumo, o que garante a manutenção de grandes centros hegemônicos. O discurso que valoriza uma tendência à uniformidade neste sentido, está a serviço dos atores mais relevantes do sistema internacional. (SANTOS, 2001, p.18-19).

O processo globalista, tal como nos é pregado (como fábula), considera que o avanço

de tal processo levará conseqüentemente à “morte do Estado”. Sobre isso Milton Santos (2001) faz a seguinte crítica:

Afirma-se, também, que a “morte do Estado” melhoraria a vida dos homens e a saúde das empresas, na medida em que permitiria a ampliação da liberdade de produzir, de consumir e de viver. Tal neoliberalismo seria o fundamento da democracia. Observando o funcionamento concreto da sociedade econômica e da sociedade civil, não é difícil constatar que são cada vez em menor número as empresas que se beneficiam desse desmaio do Estado, enquanto a desigualdade entre os indivíduos aumenta. (SANTOS, 2001, p. 42).

Ele ressalta que com o advento da globalização, a figura do Estado tende a fortalecer para a garantia da manutenção dos interesses hegemônicos em detrimento dos cuidados para com a população, cujas condições pioram (MILTON, 2001, p. 19). Notamos que na América Latina isso é bastante recorrente. Em muitos casos, percebemos um Estado cada vez mais alheio às questões sociais, ao passo em que age efetivamente para salvar grandes empresas e bancos nos períodos de crises.

A crítica feita pelo autor em relação a esse mundo como fábula é expressa quando este descreve a perversidade sistêmica do processo globalista, que se reflete nas relações sociais. Sobre as conseqüências desse caráter perverso da globalização ele discorre o seguinte:

De fato, para a grande maior parte da humanidade a globalização está se impondo como uma fábrica de perversidades. O desemprego crescente torna-se crônico. A pobreza aumenta e as classes médias perdem em qualidade de vida. O salário médio tende a baixar. A fome e o desabrigo se generalizam em todos os continentes. Novas enfermidades como a SIDA se instalam e velhas doenças, supostamente extirpadas, fazem seu retorno triunfal. A mortalidade infantil permanece, a despeito dos progressos médicos e da informação. A educação de qualidade é cada vez mais inacessível. Alastram-se e aprofundam-se males espirituais e morais, como os egoísmos, os cinismos, a corrupção. (SANTOS, 2001, p.20).

1.5 INTEGRAÇÃO SOCIAL A PARTIR DA PERSPECTIVA TEÓRICA

Esta pesquisa se faz importante na medida em que se percebe a escassez do campo social nas reflexões feitas sobre o processo integracionista. As teorias de relações internacionais, em muitos aspectos, apresentam falhas que impossibilitam uma análise mais profunda dos processos de integração regional, em especial na América Latina, devido às suas especificidades. O realismo, por exemplo, considera o Estado como único ator relevante nas

relações internacionais, com objetivos definidos e constantes, dentro de um contexto que predomina a lógica do conflito. Desta forma, o Estado define o grau de importância de seus objetivos, separando-os em alta política (questões de segurança, defesa, conflitos, política externa) e baixa política (questões econômicas e sociais). (MARIANO, K & MARIANO, M, 2002, p.49).

A partir disso, já é possível percebermos o motivo pelo qual esta teoria é inadequada para a análise de um processo de integração regional. Primeiramente, com o advento da pesquisa identificamos a ascendência de novos grupos de atores na discussão das problemáticas no seio do Mercosul. Mesmo considerando que estes não possuem poder decisório, ressaltamos que os mesmos exercem pressão e influência no Mercosul, que por sua vez não se resume à correlação de forças entre os Estados-membros, sendo a integração bem mais complexa que a simples soma ou diferenças de interesses. Outro aspecto não menos importante é a lógica do conflito, na região da América Latina. Por mais que tenhamos os nossos conflitos, isso não é tão marcante quanto foi no continente europeu (berço do realismo) no decorrer do século XIX e XX. Isso, por sua vez, influencia para que essa divisão de temas (baixa e alta política) não seja tão clara como em outras regiões do mundo.

Segundo Nogueira e Messari (2009) a teoria liberal ou institucionalista se baseia na cooperação e coexistência pacífica entre os Estados no Sistema Internacional. Desta maneira, para a garantia de tais fenômenos, seria de fundamental importância a garantia do livre-comércio, da não-intervenção do Estado nas questões de comércio etc. As instituições aqui seriam responsáveis pela manutenção ou estabilidade desse sistema, tendo em vista o papel destas nas reduções de conflitos interestatais. Junto com tais premissas, vemos o conceito de interdependência, onde a sua intensidade está diretamente relacionada ao grau de proximidade entre os Estados.

Porém, esta teoria também apresenta uma série de falhas quando tentamos explicar a integração, em especial aquela de cunho social. Primeiramente, como vimos com Milton Santos (2002), a liberalização a nível mundial não traz o progresso de maneira uniforme. Isso já foi discutido na crítica ao processo de globalização e seu papel na perpetuação de uma situação crônica de pobreza dentro e fora dos países. Podemos pensar na inadequação do liberalismo na integração regional, na medida em que esta, quando se dá nesses moldes, fragiliza a região tanto interna quanto externamente. Internamente, quando analisamos as

perdas que os países menores sofrem. Como exemplo, no Mercosul temos os superávits de economias maiores, como as do Brasil em detrimento do déficits nos países menores. Em outras palavras, seria uma deterioração dos termos de troca a nível regional. No plano externo sabemos que as nossas economias (maiores e menores) são deficitárias no comércio com os países desenvolvidos.

Deste modo, apontamos que o liberalismo seria insuficiente para explicar a integração social, porque as suas premissas (competitividade, livre-comércio, propriedade privada, individualismo etc) não condizem com o estabelecimento da igualdade social. Apesar de que esta corrente teórica considera a atuação de diversos grupos no sistema internacional, esta atuação não converge necessariamente àquela dos agrupamentos dentro do Mercosul que estão engajados nas causas sociais.

No entanto, podemos considerar algumas premissas da teoria neo-funcionalista. Dentre elas a ideia de *spill over*. Este é basicamente um conceito que pode ser entendido como derramamento ou transbordamento. Uma integração de cunho meramente técnico, político ou econômico, por exemplo, se transbordaria para outras áreas, gerando demandas cada vez maiores em distintos campos. Essas demandas exigiriam a participação de novos grupos de atores nas instituições internacionais, na medida em que seus interesses internos também seriam afetados. Segundo Mariano, K e Mariano, M (2002):

A ideia contida no conceito de *spillover* é a de que a integração, ao se aprofundar, mobiliza grupos de interesses existentes na sociedade contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, buscando formas de melhor intervir e participar das negociações. Esse interesse proporciona ao processo de integração uma dinâmica própria, tornando-o menos dependente da vontade política dos governos. (MARIANO, K & MARIANO, M, 2002, p. 55)

Outra premissa, não menos importante, dessa corrente teórica é a da existência de um núcleo funcional, formado pelos governos. Para esses autores citados anteriormente (p.55), esses núcleos, que seriam palco das negociações, podem ser as OIs (Organizações Internacionais). Neste aspecto, reconhece-se que a integração regional parte dos Estados, estes são os grandes responsáveis em promovê-la ou impulsioná-la por possuírem as maiores capacidades para assumirem tais responsabilidades. Porém, consideramos que estes não são os únicos atores importantes para a consolidação desse processo, mas o início da integração

depende deles.

Ainda segundo esses autores:

Diante do aumento de interesse dos grupos organizados, a teoria neofuncionalista conclui que o *spillover* pressiona pela criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, pois dessa forma poderia apagar diferenças nacionais e entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas no conjunto do bloco econômico, apesar de exigir maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países.

Em relação a isso, percebemos na própria gênese das Cúpulas Sociais, o reflexo desse fenômeno de transbordamento. As demandas sociais originadas a partir do processo de integração econômica e política no âmbito do Mercosul, exigiu deste bloco a criação de órgãos em sua estrutura institucional que cuidassem desses temas.

É importante adotarmos essas premissas neofuncionalistas, mas atentando-nos ao fato de que tanto as nossas regiões quanto as nossas instituições são distintas, já que estas nasceram em contextos históricos diferentes, o que em grande medida condicionou suas naturezas, estruturas e ações. Em decorrência disso, entendemos que essas teorias também possuem suas limitações para explicar o processo de integração regional, o que não invalida nossa análise.

Outras correntes teóricas, não menos importantes, são o construtivismo e a teoria crítica. Ambas as teorias, fazem-se relevantes, na medida em que estas criticam os modelos paradigmáticos. A teoria crítica, por exemplo, não tende a olhar o subdesenvolvimento ou as condições de pobreza e exclusão social sob uma ótica determinista. Para essa teoria, há uma possibilidade de emancipação de nossos povos, condições essas que podem perfeitamente ser superadas. (NOGUEIRA & MESSARI, 2009).

Já o construtivismo parte da constatação de que todas as coisas são socialmente construídas. Essa construção, por sua vez, se dá mediante as ações dos diferentes atores. A partir disso, as concepções utilizadas pelos neorrealistas e neoliberais, tais como anarquia, conflito etc, são na verdade construções que condicionam as ações dos Estados para agirem egoisticamente no sistema internacional. (NOGUEIRA & MESSARI, 2009).

Relacionando com a questão da identidade regional, se toda prática exige um discurso

para legitimá-la, com o processo de integração não é diferente. Mesmo que em âmbitos estritamente econômicos, toda ação que acontece no sentido de promover a integração regional precisará de uma grande aceitação no interior dos países para se efetivar na prática. Daí se entende o relevante papel da identidade regional para a dar coesão aos diferentes mecanismos de integração, bem como mobilizar diferentes grupos de indivíduos para atuarem nas Organizações Internacionais.

A ideia por trás da consolidação da integração regional é a de promover uma maior autonomia da região no cenário internacional. Porém, quando analisamos as causas do subdesenvolvimento, percebemos que este não se dá única e exclusivamente mediante as relações desiguais entre os países. Suas causas e consequências também vêm de dentro, ou seja, as condições de pobreza e exclusão social no interior dos Estados favorecem ou alimentam essa condição subalterna das economias periféricas, sobretudo as da região.

Nesse sentido, incluir nos debates sobre a integração regional as deformidades presentes nas estruturas sociais dos países e que muitas vezes podem ser fruto da própria integração, tendo em vista que muitas das relações provenientes desta são desiguais e assimétricas, é pensar em estabelecer um desenvolvimento em termos qualitativos, o que, por sua vez, significa fator primordial para se alcançar uma autonomia ou independência no cenário internacional. É importante atermo-nos à integração de cunho social na medida em que esta tem implicações diretas no campo econômico ou político, como é expressa na ideia de “*spill over*” Um exemplo pode ser a melhoria da educação, que favorece uma maior competitividade dos países, tendo em vista que estes estão produzindo mão de obra qualificada. Claro que temos que levar em conta que este não é o único objetivo que está por trás da integração social.

A partir disto, consideramos o social um elemento capaz de trazer coesão e complementariedade ao processo integracionista, potencializando deste modo a sua eficácia. Em outros termos, podemos concebê-los como uma engrenagem deste processo. Quando deixamos de lado a perspectiva social nos debates sobre o processo de integração, ou ausente uma posição crítica quanto à integração econômica e seus impactos sociais, favorecemos a consolidação de um processo que pode aprofundar as desigualdades no interior dos Estados, debilitando-os deste modo. O que a princípio pode parecer um fator central para se alcançar uma posição autônoma no sistema internacional, a integração regional, quando pensada em

moldes estritamente econômicos, pode ter um efeito contrário a esse objetivo.

Estudar o processo integracionista desde a perspectiva social significa ater-se ao caráter emancipatório que a cultura, educação, direitos humanos, entre outros elementos, podem promover. Até porque, para se chegar à condição de autonomia, tal como é pregado pelos discursos dos Estados envolvidos no processo, é necessário consolidar o pensamento emancipatório.

O que a pesquisa sustenta é que apesar das peculiaridades regionais existentes que acarretam em distintas formas de manifestações dessas condições de vulnerabilidade, estas se configuram como problemas conjunturais. Deste modo, não concebê-los ou não considerá-los no processo de integração regional é um equívoco, uma vez que a superação desses problemas estruturais é condição obrigatória para se alcançar um desenvolvimento interno regional mais qualitativo e autônomo que podem gerar uma série de consequências positivas, tais como, a inibição de políticas condicionantes e imperativas das grandes potências.

Mais do que pensar na questão do desenvolvimento, a preocupação com o social pode significar também um avanço no que tange à promoção de igualdade, justiça e democracia no âmbito interno e externo dos países. Levar essa preocupação para o ambiente acadêmico é proporcionar o que a universidade tem de melhor, a sua função social, enquanto espaço privilegiado para se debater essas problemáticas.

Todos esses elementos já explicitados talvez respondam às seguintes perguntas: que tipo de desenvolvimento queremos para as nossas futuras gerações? Até que ponto podemos ser coniventes com nossas condições, enquanto economias periféricas, dependentes? Ou ainda, perguntas mais sensíveis, tais como: Porque a pobreza e exclusão social são problemáticas estruturais de nossos sistemas, e como superá-las? Cabe a nós, latino-americanos promovermos indagações deste tipo, por isso se faz tão relevante incluir o campo social na integração latino-americana, porque quando falamos de autonomia, esta não pode se restringir à superação das limitações dos nossos Estados nas relações comerciais e políticas mundo afora, ou ainda à capacidade de nossos empresários em barganhar seus produtos no comércio internacional. Essa autonomia deve ser mais profunda e significar a autonomia e emancipação dos nossos povos em geral.

Mais uma vez ressaltamos a relevância de refletirmos enquanto latino-americanos, conhecedores de nosso processo histórico e suas deformidades, porém, conscientes disso, para

que deste modo, venhamos a ser agentes transformadores de nossas próprias realidades de submissão. Em decorrência disto, o desenvolvimento econômico não deve ser pensado em detrimento do desenvolvimento social, tampouco este deve ser entendido como um subproduto daquele. Por fim, não podemos nos esquecer das Cúpulas Sociais do Mercosul, que no âmbito do bloco representa um avanço neste sentido. Ademais, estas também possuem um desafio enorme, que é estabelecer e consolidar uma instância social em um Mercosul predominantemente econômico, onde se percebe a ausência de uma institucionalidade própria no campo.

O advento das Cúpulas se faz necessário na medida em que verificamos o alto índice de desigualdades sociais, acentuadas pela concentração da renda, o que vai de encontro com o que Milton Santos (2001) discorre sobre a perversidade do sistema capitalista, onde predominam a tirania do dinheiro e da informação. Frente a isso nos deparamos com a urgência de introduzir no processo de integração regional políticas sociais, ou consolidar uma dimensão social no bloco.

Florestan Fernandes (1975), ao analisar a sociedade brasileira, mostra como se configura a dominação burguesa no país, que, para continuar existindo e se consolidando, precisa estar dependente das economias mais avançadas e no âmbito interno estabelecer mecanismos de dominação e repressão nas classes menos abastadas. Em face disso, uma das preocupações está baseada em diminuir a pobreza e a vulnerabilidade social, fato impeditivo para o próprio estabelecimento de uma autonomia dos países no cenário externo. Mostraremos na pesquisa que para se chegar a tal condição autônoma frente aos condicionantes internacionais, a dimensão social deve dialogar com o advento da integração regional e não se colocar de forma marginal no decorrer do processo.

Ao trabalharmos as problemáticas sociais, sobretudo aquelas discutidas no seio do Mercosul Social, ou ainda nas Cúpulas Sociais, consideramos que esta dimensão perpassa os mais variados temas. As questões de pobreza e exclusão social, que se manifestam nos países do Cone Sul, por exemplo, perpassam as diferentes áreas. Isso porque as situações de vulnerabilidade socioeconômicas influem diretamente e de maneira negativa no acesso das classes menos favorecidas aos principais serviços públicos, tais como saúde, educação, transporte etc. (CIDAMORE & CATTANI, 2007).

O elemento social, quando trabalhado no contexto de integração regional, está

diretamente vinculado ao aspecto econômico deste processo. Como exemplo disso temos as normas laborais no âmbito do Mercosul, que correspondem aos interesses econômicos dentro do bloco, ou são condicionados, muitas vezes, por esses interesses.

Apesar de reconhecermos esta limitação do campo social, no Mercosul, faz-se necessária uma análise que vai além dos aspectos econômicos, tendo em vista que os estudos sobre problemáticas sociais exigem um olhar mais profundo e sensível, mesmo estas possuindo suas vinculações com o campo econômico. Nesse aspecto, podemos dizer que no Mercosul os debates sobre o âmbito social da integração estão muito além das perspectivas econômicas. Prova disso é o elevado grau de amadurecimento que essas discussões têm adquirido, fato esse que se deve, em grande medida, à participação de movimentos sociais, sindicatos, ONGs e outros setores da sociedade civil.

Partimos do pressuposto de que somente através do estudo aprofundado e das reflexões sobre a pobreza e exclusão social, onde identificamos suas causas, consequências e complexidades, é que podemos pensar em propor políticas eficazes, dentro das práticas integracionistas. Nas palavras de Crespo e Gurovitz (2002): “Ao compreender a complexidade do fenômeno, seus diferentes conceitos e formas de abordagem, torna-se possível conceber políticas públicas que busquem trazer soluções eficazes para o problema”. (CRESPO E GUROVITZ, 2002, p.03).

Entende-se o conceito de pobreza sob dois aspectos, o relativo e o absoluto. Segundo os autores citados, ambas as abordagens são de cunho macroeconômico. A pobreza relativa está relacionada com a distribuição de renda. Nesse sentido, nota-se um padrão nas condições de vida de uma determinada sociedade, e aqueles que estão abaixo desse padrão são definidos como pobres. Ainda sobre essa pobreza relativa, os autores Crespo e Gurovitz (2002) acrescentam que: “O conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder”. (CRESPO E GUROVITZ, 2002, p.04).

Por outro lado, quando se analisa a pobreza, em termos absolutos, verifica-se a fixação de um padrão mínimo de sobrevivência, conhecido como linha ou limite da pobreza, que corresponde às necessidades mínimas do indivíduo para viver com dignidade. Esse padrão mínimo leva em conta uma série de necessidades, tais como: nutricionais, de moradia, vestuário, serviços básicos de saúde, segurança, educação etc. (CRESPO E GUROVITZ, 2002, p.04).

Ambos os aspectos da pobreza, quando trabalhados separadamente, apresentam muitas limitações, no que se refere a uma explicação mais conjuntural, dada a complexidade da região. Deste modo, no intuito de propiciar uma análise mais completa, consideramos a combinação desses dois aspectos da pobreza.

Como mecanismo inibidor das condições de pobreza e/ou vulnerabilidade socioeconômica, temos as políticas sociais implementadas pelos governos. Segundo Vianna (2002) “a ideia de política social é ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social”.(VIANA, 2002, p.2). No que diz respeito a essa proteção social, enfatizaremos na pesquisa o enorme desafio dos países do Mercosul em promovê-la de maneira conjunta. Nesse sentido, enfatizamos a necessidade de abordagem dessas problemáticas nas teorias da integração regional, tendo em vista que estas orientam, em grande medida, as ações estatais.

Apesar da política social ter como uma das bases a ação do próprio Estado, a participação de outros setores, como no caso das organizações nas Cúpulas do Mercosul, se tornou elemento chave na execução dessas políticas. Com base nisso, consideramos que as políticas sociais, sobretudo as do Mercosul, não podem contar com a exclusividade dos Estados no seu processo de implementação.

Tomaremos as problemáticas regionais como um fenômeno conjuntural, que envolvem diversos elementos. Desta forma, não só ressaltamos a importância, como também a necessidade de pensar e debater essas questões tão pertinentes nas realidades dos países do bloco. A partir disso, nota-se também o papel estratégico e imprescindível dos diversos organismos estatais e não-estatais, entendidos enquanto agentes transformadores da sociedade.

Quando analisamos essa dimensão social do Mercosul, percebemos uma série de debilidades existentes no bloco. Sobre essas deficiências, no decorrer da pesquisa demonstraremos como elas se manifestam, ou seja, quais são as travas impeditivas para que o campo social venha a ocupar posição privilegiada nos debates institucionais e passem a ser efetivas na prática. Frente a isso, as discussões têm como objetivo identificar essas debilidades, suas causas, consequências, entre outros aspectos, para que deste modo torne-se possível consolidar um trabalho mais preciso e em conjunto para a superação delas. A esse respeito, Mirza (2010) argumenta que:

El de las políticas sociales en el subcontinente sudamericano expone - hace más de un lustro – el carácter y la intencionalidad de constituirse como un contraproyecto reactivo al paradigma neoliberal de los noventa. Si es cierto que, los nuevos gobiernos que asumieron luego de más de una década de ensayos para combatir la pobreza y la exclusión, aspiran a reconstruir un modelo de protección social, debe advertirse e identificarse los trazos que lo prefiguran y por otro lado, las limitaciones estructurales y coyunturales que operan como freno para consagrar aquella aspiración. (MIRZA, 2010, p.11).

No que tange a essas travas, uma questão que sempre é ressaltada nos debates sobre integração social é o da institucionalidade do bloco. O próprio modelo de funcionamento do Mercosul, que se configura como intergovernamental, é visto, aos olhos de muitos defensores das políticas sociais, como uma das principais causas para o não-avanço ou a não-institucionalização desta dimensão. Isso porque, no modelo intergovernamental, o bloco não possui prerrogativas no sentido de estabelecer mecanismos impositivos aos seus Estados-membros (que normalmente sustentam posições contrárias quanto à efetivação das políticas sociais), diferentemente do que ocorre na União Europeia (UE), dotada de supranacionalidade. Em relação a tal fato, Daibre (2007, p.179) diz-nos o seguinte:

Em que medida o processo se enfrenta efetivamente com problemas de déficit institucional e até quando prevalecerá a regra dos consensos intergovernamentais – e não a de instituições supranacionais –, estes são temas que, como se sabe, dividem as opiniões dos países, e a lógica de seu encaminhamento é quase que exclusivamente política. (DAIBRE, 2007, p. 179).

Porém, não podemos deixar de ressaltar que existe uma série de dificuldades que impossibilitam o estabelecimento de uma supranacionalidade mercosulina. Frente a isso, pesquisaremos as dificuldades e as causas que impossibilitam uma reforma desse tipo, pelo menos a curto e médio prazo.

É válido ressaltar aqui que o modelo supranacional pode ser visto como uma solução para o bloco regional efetivar políticas sociais, porém este mesmo enfrenta debilidades para tal, já que a UE também sofre com problemas desse tipo, em maior ou menor grau, importando a evidência no âmbito do bloco de certas fragilidades nesse sentido. A partir disso, cabe indagar no trabalho a viabilidade do modelo supranacional como melhor forma de enfrentamento das nossas debilidades e até que ponto podemos concebê-la como uma solução para os nossos problemas. Entretanto, ao passo em que nos indagamos sobre a eficácia que a

supranacionalidade teria no Mercosul, em especial na área social, refletiremos também sobre as limitações do próprio modelo intergovernamental, e até que ponto podemos adotá-lo como modelo mais adequado.

Existem, obviamente, outras dificuldades estruturais que o campo social sofre dentro do Mercosul, e que serão trabalhados no decorrer da pesquisa, tais como: vontades políticas contrárias, entre os Estados e no interior deles e que se configura como um problema não somente para a integração social, como também para as mais variadas dimensões do processo integracionista; relações assimétricas entre os países do Cone-Sul (do ponto de vista econômico, político etc.), que em certa medida, tendem a favorecer as maiores economias do Mercosul no processo de tomada de decisão dentre outros inúmeros.

Porém o que demonstraremos no trabalho é que todas essas fragilidades estão “amarradas”, de certa forma, ao modelo institucional vigente. Mais do que isso, percebemos que o próprio modelo é responsável, muitas vezes, pela reprodução de outras debilidades, tendo em vista que este possa vir a favorecer ou alimentá-las na medida em que o bloco falha em estabelecer políticas conjuntas, em um mesmo sentido de convergência, devido à sua forma de funcionamento.

2. CAPÍTULO II

A AGENDA SOCIAL NO MERCOSUL

2.1 DESENVOLVIMENTO DE UMA INSTANCIA SOCIAL NO MERCOSUL.

Como já abordado anteriormente, a região, no início do século XXI, passou por um processo de inflexão, ou clivagem política, evidenciado pela ascendência de governos progressistas em detrimento dos governos neoliberais. A partir de então, pode-se notar a criação de vários projetos e espaços institucionais de diálogos nacionais e regionais.

Porém, mesmo considerando que grande parte desses avanços aconteceram no início dos anos 2000, não podemos ignorar algumas iniciativas que nasceram na década de 90 e que representaram os primeiros passos na construção de uma agenda social no bloco. Os objetivos e execuções dessas iniciativas estavam fortemente condicionadas pelo contexto da época, de regionalismo aberto e neoliberalismo desenfreado na região. Como exemplos claros disto, temos a própria criação dos subgrupos de trabalhos na estrutura institucional do Mercosul, em especial, os atuais Subgrupos de Trabalhos 10 e 11 (que tratam de questões trabalhistas e de saúde, respectivamente).

Sobre esses subgrupos de trabalho, o Tratado de Assunção, firmado em 1991, instituiu a criação de dez subgrupos no âmbito do Grupo Mercado Comum³. Como podemos averiguar, nesse momento, não há quaisquer destes subgrupos que poderiam representar a dimensão social do Mercosul, suas áreas de atuação se limitavam aos aspectos estritamente econômicos e comerciais. Mas segundo Daibre (2007, p.175), em um momento posterior, ainda em 1991, por pressão de sindicatos e outros grupos da sociedade civil agregou-se o subgrupo Relações Laborais, Emprego e Previdência Social, referido como subcomissão 11⁴. Para essa autora, esse subgrupo representou, na primeira etapa do Mercosul (até 1995, antes da criação do FCES), o único representante da dimensão social. Em outras palavras, o bloco, no momento

3 Ver o Tratado de Assunção de 1991, anexo V. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>. Acesso em maio de 2014.

4 Segundo Daibre (2007, p. 175) em 1995 este subgrupo se transformou no Subgrupo 10 – Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social, o que por sua vez, abriu precedentes para a criação do subgrupo de trabalho 11, que passou a atuar em questões referentes à saúde.

inicial, carecia de uma institucionalidade própria neste campo.

Sobre este subgrupo de trabalho, mesmo em meio as suas limitações, reconhecemos seu relevante papel na construção da instância social do mecanismo de integração, na medida em que este, além de abrir precedentes para novos espaços institucionais posteriormente, contribuiu, de forma decisiva, para consolidar as ideias que mais tarde viriam a contribuir para a assinatura da Declaração Sócio-Laboral do Mercosul, de 1998.⁵

Esse instrumento discorre sobre a questão trabalhista associada a diversos outros direitos, tais como o da liberdade sindical, direitos individuais e coletivos, proteção em relação aos trabalhadores migrantes ou fronteiriços (lembramos que essas questões são pautas nas discussões das Cúpulas). O artigo 20 da Declaração cobra ainda, dos Estados partes, o comprometimento em relação à proteção dos direitos fundamentais básicos.

Essa declaração pode ser considerada um marco na institucionalidade da agenda social do Mercosul porque o tema em questão, os direitos trabalhistas, ganhou uma dimensão muito além dos aspectos econômicos dentro do processo de integração. Tal fato evidencia-se no próprio texto da declaração, quando este discorre sobre como a integração deve ser concebida:

(...) a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social, tanto no que diz respeito à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas por essa mesma integração e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do MERCOSUL, correspondente às convenções fundamentais da OIT. (DECLARAÇÃO SÓCIO-LABORAL DO MERCOSUL, 1998).

Acerca da criação dos espaços institucionais na década de 90, Daibre (2007, p.175) afirma que:

Tal movimento se desenvolveu através de dois eixos principais. De um lado, ocorreu um processo de densificação institucional na esfera social do MERCOSUL por meio da criação de novas e diversificadas instituições especificamente dedicadas à dimensão social. De outro, o amadurecimento e a ampliação conceitual caracterizaram o percurso intelectual e estratégico com que os temas sociais da integração vêm desde então sendo tratados. (DAIBRE, 2007, p.175).

Como exemplo, podemos considerar também o próprio Protocolo de Ouro Preto de

5 Disponível em: < <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/112/1/sociolaboralpt.pdf>>. Acesso em maio de 2014.

1994⁶. Este foi o responsável pela criação dos primeiros espaços institucionais que flexibilizaram a participação dentro do bloco, que num primeiro momento se restringia aos poderes executivos dos países-membros. Os espaços institucionais mais relevantes criados a partir da assinatura deste protocolo foram a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)⁷ e o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES)⁸. Esses dois órgãos passaram a representar, no âmbito do Mercosul, a dimensão parlamentar e a privada, respectivamente.(MARTINS et al, 2010, p.137).

Em relação ao FCES, este representou um avanço no que tange à participação de setores específicos da sociedade (como os sindicatos e associações empresariais), porém apresentava suas limitações ao restringir a participação a esses dois setores de maior expressão, ao passo que outros menos expressivos não estavam representados. Porém, temos que ter consciência de que este era apenas um reflexo das limitações impostas pelo próprio contexto da época. Para Martins *et al* (2010, p. 137), mesmo em meio à criação desses espaços que flexibilizaram a participação de outros grupos, o foco essencialmente comercial permaneceu inalterado, ao longo de toda a década de 90. No nosso entendimento, ainda assim, isso abriu precedentes para a dimensão social no bloco que viria a se desenvolver em maiores proporções na década seguinte.

É importante destacar que o âmbito social, representado por estes espaços criados nos anos 90, não gozavam de autonomia, uma vez que as implicações de caráter econômico eram enormes condicionantes. Isso porque a preocupação com esses temas considerados sociais, bem como as políticas no sentido de ampliar os direitos e garantias nessa área, davam-se em decorrência de uma necessidade de suprir as demandas geradas a partir das relações econômicas e de comércio dos países-membros do bloco. Para Daibre (2007):

O MERCOSUL não nasceu com uma agenda social dotada de autonomia, embora certas dimensões sociais da integração tenham estado obviamente presentes em suas

6 Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Normas/PT/CMC_1994_OuroPreto.pdf>. Acesso em fevereiro de 2014.

7 A Comissão Parlamentar Conjunta, criada em 1994 a partir da vigência do Protocolo de Ouro Preto, foi substituída em 2006 pelo Parlamento do Mercosul ou Parlasul. Este espaço, por sua vez, passou a representar a sociedade civil mercosulina através de membros do poder legislativo dos Estados-partes do Bloco. Para saber mais sobre os objetivos, as características, estrutura, atuação etc ver: <<http://www.parlamentodelmercosur.org/>>. Acesso em maio de 2014.

8 Este espaço institucional, junto com as “Mercocidades”, passaram a ser um dos principais representantes da paradiplomacia no Mercosul. Este fenômeno será tratado posteriormente.

preocupações originais. Com efeito, os temas sociais praticamente estiveram reduzidos, até há poucos anos, aos direitos laborais e, mais recentemente ainda, a alguns aspectos previdenciários e de saúde, debatidos e entendidos quase sempre, entretanto, enquanto componentes da agenda multilateral de comércio, considerados na verdade como elos dos acordos comerciais e dos processos facilitadores da circulação dos trabalhadores. (DAIBRE, 2007, p. 177).

Na década passada, a dimensão social do Mercosul ganhou um impulso extraordinário, devido a fatores já mencionados, como a ascensão dos governos progressistas, colapso do neoliberalismo, crises econômicas, entre outros. É neste período que surgem tentativas mais ousadas no sentido de avançar na institucionalização da instância social no bloco. Um fator que contribuiu muito para isso foi o amadurecimento do debate sobre o papel do social no processo de integração. Para Daibre (2007, p.175), este amadurecimento já estava em curso na década de 90. No nosso entendimento, a Declaração Sócio Laboral de 1998, nos moldes em que foi instituída, já evidenciava tal fenômeno.

No ano 2000, tivemos a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS). A partir de então, este órgão passou a desempenhar um papel central na questão da institucionalidade da agenda social. Isso porque ele passou a “cuidar” da área no âmbito do Mercosul, criando, promovendo e coordenando as políticas, projetos e programas sociais do bloco. Podemos dizer também que esse espaço se tornou uma espécie de “guarda-chuva” das iniciativas de cunho social. Sobre a missão e os objetivos do órgão, o Instituto Social do Mercosul (2012) discorre que:

A Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS), entidade à qual é outorgada a função de orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e ações conjuntas voltadas ao desenvolvimento social dos Estados Parte, recebe a missão de gerar espaços de debate, busca de consensos e definição de estratégias conjuntas para encarar a problemática social, espaço que foi denominado “MERCOSUL Social”. (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2012).⁹

Ao longo dos últimos anos, tivemos também outras iniciativas e projetos no âmbito do Mercosul com vistas à consolidação da instância social. Dentre eles, destacamos o programa “Somos Mercosul”, de 2005, ou ainda, a criação do FOCEM, neste mesmo ano, do Instituto Social do Mercosul e do PEAS, em 2007 e 2011, respectivamente.

Sobre o Programa “Somos Mercosul”, Martins et al (2011, p.139) discorre que este

9 Disponível em <<http://ismercotur.org/pt-br/mercotur-social/rmads-reuniao-de-ministros-e-autoridades-de-desenvolvimento-social/>>. Acesso em maio de 2014.

“nasceu com o propósito de superar o déficit de participação social existente no bloco”. Ainda segundo esses autores, um dos principais objetivos estipulados por este projeto é o de “envolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços para que a sociedade civil e os governos possam debater, formular demandas e participar dos processos decisórios de construção do MERCOSUL.”

Estes autores apontam alguns dos fundamentos ou conceitos básicos do programa. Dentre estes faz-se importante citarmos a supranacionalidade. Isso porque, mais adiante, faremos considerações importantes a respeito desse fenômeno, uma vez que o assunto é tema de debates no âmbito das Cúpulas e está presente em suas declarações. Quando se menciona o advento da supranacionalidade nos documentos oficiais das reuniões, normalmente se faz associando a ideia de consolidação de uma “cidadania mercosulina” e este modelo é visto por alguns como a melhor forma de garantia da cidadania no âmbito regional, tendo em vista que ele dinamizaria as políticas sociais no âmbito do bloco. Porém, não cabe aprofundarmos esta discussão nesta parte da pesquisa.

O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) tem por objetivo a redução das assimetrias entre os países do Bloco, bem como incentivar a competitividade e contribuir para a coesão social no interior de nossos países. Ele é composto basicamente por contribuições não-reembolsáveis que contabilizam cerca de 100 milhões de dólares por ano. As contribuições realizadas pelos Estados-partes podem ser também voluntárias. As contribuições para este fundo são proporcionais ao PIB dos países do Mercosul; a taxa de contribuição do Brasil é de 70%, da Argentina 27%, do Paraguai 1% e do Uruguai 2%. Essas contribuições são para financiar uma série de projetos que em muito têm a ver com a agenda social.¹⁰ Mesmo assim, isso não afastou a possibilidade de proporem, no decorrer das Cúpulas, um “FOCEM social”.¹¹

Temos ainda o Instituto Social do Mercosul, criado em 2007, que se caracteriza por ser um órgão de natureza técnica e política. Dentre suas principais atividades estão a de monitoramento e investigação das políticas sociais (ou da dimensão social como um todo) do mecanismo de integração. Por fim, temos o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) que,

10 Informações disponíveis em: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>>. Acesso em abril de 2014.

11 Essa proposta foi feita durante a Cúpula de Social do Mercosul, realizada em Brasília, no ano de 2012.

basicamente, é um projeto com vistas à eliminação da pobreza e do analfabetismo, à promoção de uma sustentabilidade ambiental e dos direitos humanos, dentre outros temas. Porém, estas não são as únicas iniciativas que objetivam o aprofundamento da integração social no Mercosul, mas são as mais importantes e conhecidas, não cabendo aqui a descrição de todas elas.¹²

Todas as experiências acumuladas desses projetos e órgãos criados foram fundamentais para dar viabilidade e efetividade às Cúpulas Sociais do Mercosul. A partir dessas experiências tivemos o amadurecimento de discussões sobre temas que, até então, eram tratados de forma marginalizada no seio do bloco. Agora, nesta parte do trabalho, abordaremos as Cúpulas, em específico, e veremos quais as suas considerações e posicionamentos em relação a alguns temas, bem como as dificuldades na consolidação de uma agenda social em um mecanismo de integração regional inteiramente voltado para questões econômicas e que possui uma série de entraves institucionais difíceis de serem superados.

2.2 CÚPULAS SOCIAIS

As Cúpulas Sociais do Mercosul são reuniões periódicas, que ocorrem a cada seis meses nos países-membros do bloco, e que contam com a participação de diversos segmentos da sociedade civil, tais como movimentos sociais, sindicatos, ONGs, representantes dos governos, dentre outros. Essas reuniões, por sua vez, discutem diversas problemáticas regionais. Dentre os temas tratados, estão: migração, povos indígenas, direitos da mulher, da criança e do adolescente, pobreza, inclusão social, educação, direitos humanos etc. É válido ressaltar, dada a complexidade desses temas, que estes não são discutidos de forma isolada, e sim de uma perspectiva mais conjuntural e interligada.

A primeira Cúpula Social foi organizada pelo governo brasileiro (já que na época o Brasil exercia a presidência *pro tempore*) e o local de sua realização foi Brasília, em dezembro de 2006. Segundo a Secretaria da Presidência da República (2013), esse encontro contou com a participação de mais de 500 representantes da sociedade civil dos países pertencentes ao

12 Ver outros órgãos que trabalham a agenda social no Mercosul: <<http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Mercosur-Social-actores.pdf>>. Acesso em março/2104.

bloco. No ano seguinte, em 2007, foi entregue aos Chefes de Estado dos países do Mercosul a declaração final elaborada durante o encontro, que continha várias demandas e sugestões que poderiam ser alvos das políticas implementadas pelos Estados¹³.

A ideia inicial de se construir e consolidar um espaço de diálogo próprio para a discussão de problemáticas sociais surgiu em um encontro anterior, de natureza similar, em julho de 2006, na cidade de Córdoba, Argentina. Essa reunião tinha como lema principal “Por um MERCOSUL Produtivo e Social”. Ressalta-se ainda que as Cúpulas Sociais são fruto de experiências de participação social desenvolvidas na última década. Experiências essas que eram uma realidade não somente no interior dos Estados (os exemplos brasileiros são orçamento participativo e as Conferências Nacionais), mas também nas OIs, como o Fórum Social Mundial.(MARTINS et al, 2011, p.141). Esses encontros, junto com outras iniciativas, tais como “Somos Mercosul”, podem ser entendidos como um reflexo da própria urgência e ascendência do tema nas pautas dos mecanismos de integração regionais.

Os autores associam ainda essas experiências à ideia de “governabilidade social”, que consiste basicamente no entendimento da importância e do papel central e ativo dos movimentos sociais nas distintas fases de elaboração das políticas públicas. Um dos fatores que possibilitou a consolidação de tal fato foi certamente a ascendência de governos progressistas na região. Esse modelo, no Brasil, com o governo Lula, se caracterizou por combinar elementos da democracia participativa com o fortalecimento da democracia representativa. Por fim, Martins *et al* (2011, p.141) considera que as Cúpulas Sociais representam o que há de mais inovador no âmbito do Mercosul.

A respeito dessa inovação, Martins et al (2011) afirma que

O traço inovador dessa experiência reside em dois aspectos principais. O primeiro se refere ao fato de que as Cúpulas Sociais são fruto de uma ação conjunta em que participam – e cooperam – governos, organizações da sociedade civil e organismos oficiais do MERCOSUL. Este formato, que poderia parecer natural, é na realidade o resultado de uma lenta mudança de cultura política que vem ocorrendo na região. Da parte dos Estados Partes, ele pressupõe maior permeabilidade dos órgãos públicos – nacionais e regionais – com relação à participação da sociedade civil nos processos decisórios. Da parte dos movimentos sociais, ele requer predisposição para agir nos espaços institucionais que se abrem no MERCOSUL. Nem sempre foi assim, nem da parte do Estado, nem da parte dos movimentos sociais. O segundo aspecto diz respeito ao caráter inter-setorial da iniciativa, o que também não é óbvio ou natural, dado os preconceitos recíprocos que separam o mundo das ONGs, do mundo dos

13 Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em maio de 2014.

partidos políticos, do mundo dos movimentos sociais. O fato de militantes de origem tão distinta atuarem coletivamente nas Cúpulas Sociais confere representatividade, legitimidade e alcance político às proposições emanadas da sociedade civil. É necessário destacar ainda que, ao contrário do que acontecia com a ALCA, o MERCOSUL conta com o apoio e a simpatia difusos da sociedade, assim como com a defesa de setores organizados que apostam na integração latino-americana. (MARTINS et al, 2011, p. 149).

Consideramos que a governabilidade social, para ser efetiva e viável, depende da articulação dos movimentos sociais e outros grupos com os Estados-membros do Mercosul (e seus governos subnacionais) e com os próprios órgãos do bloco. Essa articulação representa uma sintonia entre os governos e a sociedade civil que, no decorrer dos últimos anos, possibilitou um amadurecimento nos debates e reflexões acerca do social no processo de integração. No que diz respeito a esse amadurecimento, acrescentamos que o elevado número de movimentos sociais (como já mostrado) trouxe uma maior pluralidade às discussões, pluralidade esta, por sua vez, relacionada diretamente à riqueza e ao caráter qualitativo dos debates.

Já é evidente, portanto, que essa articulação está dando frutos (apesar das travas), na medida em que iniciativas semelhantes às Cúpulas Sociais ou programas do mesmo caráter, no âmbito do bloco, contribuíram, de maneira muito significativa, para o debate do “social” em outros mecanismos de integração regionais. Como prova disso, temos a criação do Foro de Participação da Unasul, em 2013.¹⁴

Tais Cúpulas, em grande medida, representam um avanço no que diz respeito à consolidação de uma instância social no Mercosul, que ainda é predominantemente econômico e comercial. Como já mostrado anteriormente, a década de 90 (auge do neoliberalismo) ajuda-nos a entender tanto os avanços deste mecanismo de integração (já que este pode ser entendido como uma forma pela qual as economias da região buscavam alcançar uma maior autonomia e inserção internacional através do regionalismo aberto) quanto suas travas, tendo em vista que a agenda predominantemente econômica restringia a participação da sociedade civil. Sua representação no âmbito do bloco anteriormente se dava através de setores ligados às atividades econômicas, em especial associações empresariais e sindicais.

14 Ver <http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/09/02-09-2013-aprovadas-diretrizes-para-implementacao-do-forum-de-participacao-cidada-da-unasul>. Acesso em fevereiro de 2014.

2.3 ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DAS CÚPULAS

Essa parte do trabalho se ocupará na análise das declarações produzidas nas Cúpulas Sociais desde 2006. A partir disto, identificaremos as principais características presentes nos discursos elaborados, que são diversos e não se limitam às ideias decorrentes da Política Externa dos Países-membros do bloco. Faz-se importante para esta pesquisa compreender, por meio da observação dos documentos oficiais elaborados, como se configuram as discussões sobre a temática social no Mercosul, bem como o andamento das problemáticas a ela referentes. Com base nesta análise, podemos perceber algumas implicações, tais como: as debilidades institucionais do mecanismo de integração, a fragilidade dos governos no combate à pobreza e à exclusão social, as dificuldades presentes no relacionamento entre governo e sociedade civil, assimetrias entre os Estados, dentre outros fatores.

Para tal análise, retomaremos considerações já trabalhadas, acerca das condições de vulnerabilidade econômica e social da região, bem como a concepções de cunho teórico que se encontram diretamente associadas a essas fragilidades. Notamos que grande parte dos discursos que são proferidos nas Cúpulas encontra um forte embasamento nesses conceitos teóricos já demonstrados. Como um exemplo claro disso podemos citar a própria orientação antiliberal que se tornou uma constante no decorrer dos debates; e associado a isso temos o rechaço em relação ao imperialismo imposto pelos EUA.

Venimos desde la resistencia contra las políticas neoliberales imperialistas, expresadas en el libre comercio, la militarización, la dependencia financiera y la desigualdad socioeconómica que genera hambre y empobrecimiento a nuestros Pueblos. Lucha de resistencia que derrotó en Mar del Plata en noviembre de 2005, la intención del Presidente Bush de los Estados Unidos de avanzar en la consolidación del proyecto ALCA y del Acuerdo de Seguridad Continental. (DECLARAÇÃO DE CÓRDOBA, 2006).¹⁵

Sobre isso, não podemos deixar de citar questões referentes ao papel desempenhado pelas grandes multinacionais na região. Estas podem ser entendidas como um braço do imperialismo exercido pelas grandes potências. Tal fenômeno de multiplicação das transnacionais é fruto da adoção de políticas neoliberais na América Latina. Tal advento,

¹⁵ Disponível em: <<http://csc.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaraciones%20corrdoba-julio-2006.pdf>>. Acesso em maio de 2014.

como já abordado, coloca a região em uma condição de submissão, tanto do ponto de vista político quanto econômico. O que, por sua vez, deteriora toda e qualquer opção dos governos em promover um desenvolvimento mais autônomo, bem como procurar meios alternativos para tanto. Como resultado, temos implicações diretas no grau de autonomia dos países, ou, em um nível mais amplo, dos processos de integração, sobretudo o Mercosul.

Como o comprometimento dessa “instância social” do Mercosul em relação à autonomia regional é evidente, as posturas críticas em torno do processo de globalização e da atuação das transnacionais são inevitáveis. A esse respeito, é comum percebermos o rechaço às escolhas políticas e econômicas do bloco, que tendem a colocar a região em uma condição de vulnerabilidade.

Rechazamos cualquier modo de relacionamiento externo del MERCOSUR que implique un criterio de negociación basado en la concepción del libre comercio y que si sea pautado por el equilibrio entre las políticas sociales y económicas y el respeto a las asimetrías. (Declaración de la XV Cumbre Social del Mercosur Montevideo, 2013).

Um exemplo específico da postura crítica é em relação às negociações de um acordo de livre-comércio do Mercosul com a União Europeia (UE):

(...) nos preocupa o avanço das negociações do Bloco com a União Europeia, especialmente em temas de grande sensibilidade para nossos países, como compras de governo e matérias normativas e, por isto, reiteramos a necessidade de maior transparência nesse processo negociador. Alertamos para que este acordo não venha reproduzir as negociações nos padrões da ALCA. (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2012).

Estas extrapolações, por parte das multinacionais, ou potências imperialistas, estão diretamente associadas ao caráter perverso da globalização, descrito por Milton Santos. Talvez um dos fatores mais percebidos deste fenômeno seja a deterioração dos direitos trabalhistas, tão defendido nas Cúpulas. Sobre isso, é impossível falarmos em direitos trabalhistas sem nos atermos às diferenças ainda existentes entre homens e mulheres no mundo do trabalho, ou ainda, às condições precárias (de escravidão) atinentes aos imigrantes dos países vizinhos ou sem considerarmos os direitos da criança e do adolescente, que são as maiores vítimas desse tipo de crime. Estes simples exemplos nos mostram o quão interligado e complexo são esses problemas.

Nesse sentido, são recorrentes, no âmbito das Cúpulas, cobranças dos governos para a garantia desses direitos, bem como propostas de políticas conjuntas em diversas áreas para

amenizar tal fato. O exemplo a seguir são considerações e propostas no campo laboral:

Es imprescindible que se consolide una plataforma laboral común, basada en las mejores prácticas y en los derechos ya consolidados a nivel regional. Resaltamos la centralidad de la agenda del empleo y el trabajo decente para la estrategia de desarrollo y crecimiento del MERCOSUR. Solicitamos que la Comisión Socio Laboral tenga plenas condiciones para garantizar el cumplimiento de la Declaración Socio Laboral, que está avanzando en su proceso de revisión. Es imperiosa la instalación y efectivo funcionamiento del Observatorio del Mercado de Trabajo para mejorar el impacto de las políticas regionales. Estas cuestiones deben integrar la agenda prioritaria de los ámbitos regionales y sean efectivamente valorizadas por las decisiones de los Presidentes. (Declaración de la XV Cumbre Social del Mercosur Montevideo, 2013).

Ainda no que diz respeito ao imperialismo norte-americano na região, ressaltamos a questão da militarização, citada logo acima. Cabe enfatizar que no decorrer dos debates nas Cúpulas, a preocupação em torno de questões geopolíticas é bastante recorrente. Isso nos mostra que as Cúpulas passaram a ocupar uma dimensão muito além do social, na medida em que passaram a cobrar dos governos e do bloco medidas e posicionamentos políticos mais firmes em determinados temas. Num primeiro momento podiam não possuir uma vinculação direta ou clara com questões sociais. Sobre isso, o texto da declaração de Assunção, em 2007 discorre que:

(...) nos oponemos al avance de la militarización en la región, que es impulsada principalmente por medio de la pretensión de bases, la realización de ejercicios militares, así como la firma de convenios que garantizan inmunidad al ejército estadounidense. Nos alarma también la utilización de fuerzas militares y la aparición de fuerzas paramilitares en el control de áreas urbanas y rurales bajo el pretexto de la seguridad pública.

Alertamos sobre la elaboración de leyes denominadas “antiterroristas” que van en el sentido de criminalizar la lucha social, los movimientos sociales y a sus líderes. Denunciamos y rechazamos estas iniciativas por ser nuevas formas de ejercicio del terrorismo de Estado ante su incapacidad de dar respuesta a los graves problemas sociales.

En este sentido, la Cumbre de los Pueblos del Sur exige la urgente libertad de los 6 ciudadanos paraguayos presos en Argentina, por tratarse de una persecución política y una violación de los derechos humanos fundamentales, solicitando el respeto a los acuerdos referentes al asilo político. Al mismo tiempo, reafirmamos la necesidad de la inmediata retirada de la Misión Militar de NN.UU. en Haití (MINUSTAH). (DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO, 2007)¹⁶.

Não obstante, encontramos também posicionamentos contrários em relação ao acordo de livre-comércio entre Mercosul e Israel, que passou a entrar em vigor a partir de 2005. Isso

16 Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Asuncion2007.pdf>>. Acesso em maio de 2014.

porque são do conhecimento da Comunidade Internacional as violações de direitos humanos cometidas pelo Estado de Israel contra o povo palestino. Temos ainda a cobrança de um posicionamento firme e crítico do bloco em relação à espionagem do governo estadunidense recém-descoberta, que teve o Brasil como um dos principais alvos, e o golpe parlamentar no Paraguai¹⁷. Esses temas nos mostram que as Cúpulas atravessam e muito a esfera do “social”, elas também possuem um caráter político forte.

Evidenciamos nas Cúpulas a busca pelo fortalecimento dos laços identitários entre os países do Mercosul. Tal advento está diretamente relacionado ao rechaço das políticas imperialistas estadunidenses que, de certo modo, são as responsáveis pela reprodução, em grande escala, da pobreza e da fragilidade política da América Latina. Sobre a consolidação desses laços identitários, verificamos quais as influências destes no processo de produção das propostas, que tem por objetivo a emancipação dos povos, já quando da realização da primeira Cúpula, notava-se:

Para construirmos um Mercosul verdadeiramente democrático e participativo, consideramos fundamental formular uma estratégia de cooperação específica para os âmbitos da informação, comunicação, cultura e conhecimento, contemplando acordos para potencializar as redes regionais de informação e comunicação pública e cidadãs, com um sentido de equidade e respeito à liberdade de imprensa, com a finalidade de contribuir para a formação de uma cidadania e uma identidade comum sul-americana. (DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA, 2006).

A evocação de uma identidade regional tem um importante papel também na formulação de duras críticas em relação aos próprios posicionamentos do bloco ou dos Estados nacionais em certos temas, na medida em que essas posturas tendem a colocar a região em uma condição de sujeição aos interesses hegemônicos de velhas potências imperialistas. A consolidação de uma identidade regional proporciona um maior grau de criticidade em relação aos paradigmas existentes, ou ainda uma maior conscientização no que diz respeito ao papel e ao compromisso regional, enquanto latino-americanos, com as gerações futuras.

Por lo tanto, deberemos pensar nuevas ideas con el peso de lo cultural en lo político, del papel de las identidades en los procesos de la historia, si podremos ir concibiendo, en este mundo global, una matriz latinoamericana de pensamiento popular.

En ese marco queremos ir proyectando un MERCOSUR hacia el futuro, por eso

17 Tais considerações estão expostas nas Cúpulas realizadas em 2012 e 2013 nas cidades de Brasília e Montevideu respectivamente.

necesitamos ir pensando y proyectando el que vendrá. Partimos del MERCOSUR que no queremos, el neoliberal, el restrictivo a las grandes mayorías, el de la pobreza, de la desocupación (CÚPULA DE TUCUMÁN, 2008).¹⁸

Não podemos nos esquecer do papel da educação na promoção da identidade regional e conseqüentemente na coesão do processo integracionista. Não obstante, no decorrer da análise dos documentos produzidos nas Cúpulas, é recorrente a preocupação com temas vinculados à educação. A partir desta preocupação, vemos emergir propostas referentes à promoção e preservação das culturas dos povos indígenas e de matriz africana etc. É evidente, nos nossos sistemas educacionais, a marginalização desses temas, que são de extrema importância para o conhecimento de nossa própria história e raízes. Podemos citar também as propostas que refletem a universalização da educação (entendido enquanto direito humano), ou ainda o ensino do português e do espanhol nos países da região. Conseqüência ou não dos debates e pressões exercidos pelas Cúpulas, o ensino da língua espanhola já é uma realidade no Brasil.

No texto da Cúpula de Brasília (2006) temos a seguinte passagem:

(...) sublinhamos a importância do fortalecimento das políticas regionais de educação que respeitem e valorizem a diversidade cultural, racial, étnica e de gênero e que incorporem como fundamento os direitos humanos como elemento indissociável da criação de uma cidadania regional. Defendemos, especialmente, a adoção de políticas de educação para a integração, de inclusão educacional de segmentos vulneráveis, das políticas de financiamento para a educação e da valorização, em todos os níveis, dos profissionais da educação. Saudamos a realização do III Fórum Educacional do Mercosul, ocorrido em Belo Horizonte, em novembro de 2006, e endossamos suas conclusões. Conclamamos os governos a criar as condições para o desenvolvimento do ensino das línguas portuguesa e espanhola, idiomas oficiais do bloco, em todos os países do Mercosul. É igualmente imprescindível garantir a utilização, preservação e transmissão das línguas maternas das populações originais da região, especialmente nas áreas de fronteira. (CÚPULA DE BRASÍLIA, 2006).

Percebe-se, em termos gerais, uma infinidade de temas trabalhados, o social aqui abrangendo uma série de problemáticas, tais como questões referentes à reforma agrária, o acesso das classes mais pobres à informação, saúde, educação, transporte, moradia. Não obstante, também são consideradas questões sobre direitos humanos referentes aos negros, indígenas, mulheres, jovens, pobres etc. Esses temas são aqui entendidos como problemas conjunturais, e não isolados, uma vez que, normalmente a escassez de recursos econômicos e

18 Cúpula disponível em: <http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Cumbre_Tucuman_2008Web.pdf>. Acesso em maio de 2014.

materiais leva ao inaccessos das populações vulneráveis a uma série de outros direitos garantidos pelas leis nacionais e pelos tratados internacionais.

Apesar das críticas feitas em relação às Cúpulas, quanto à sua eficácia, notamos que estas são o produto de uma discussão de tempos anteriores e de um processo de institucionalização da instância social do bloco. As Cúpulas são um espaço, dada a sua relevância no debate sobre o social, talvez de maior relevância nesse sentido. Por ser fruto de experiências anteriores, não só no contexto regional como interno dos Estados, pelo fato de reunirem diversos programas e projetos, políticas e órgãos em torno da temática social, não podemos pensar em uma integração de cunho mais social no Mercosul se deixarmos as Cúpulas, e todo o resultado dos seus trabalhos, marginalizadas.

2.4 ALGUMAS LIMITAÇÕES

Nessa parte do trabalho, faremos algumas considerações em relação às limitações que se apresentam frente à agenda social no processo de integração. Essas limitações, por sua vez, estão associadas ao próprio modelo institucional do bloco, bem como às diferenças nos ordenamentos jurídicos ou ainda nas próprias economias, dentre outros fatores. A partir dessas dificuldades, vislumbraremos também as possíveis alternativas para superação das limitações. Essas alternativas, por sua vez, trazem para o debate a necessidade de uma reforma institucional do organismo internacional.

2.4.1 INSTITUCIONALIDADE DO MERCOSUL

Esta pesquisa não pretende comparar os dois modelos (intergovernamental e supranacional) na tentativa de definir qual seria o melhor ou mais viável para a eficácia das propostas geradas no âmbito da instância social do Mercosul. E sim pensar em uma reforma institucional do Mercosul, que combine os aspectos positivos dos dois modelos, para que, deste modo, torne-se mais dinâmico o processo que vai desde a proposta de um projeto de lei até à sua implementação na esfera regional. Nas considerações acerca do modelo

supranacional, não o idealizaremos. Muitos autores tendem a ver na supranacionalidade um caminho a ser percorrido pelo bloco, porém, esquecem-se de que o contexto no qual a UE e o Mercosul foram criados, bem como o contexto atual, são extremamente distintos.

O Mercosul é um mecanismo de integração regional cujo caráter é intergovernamental. Isso significa que as decisões tomadas no âmbito do bloco estão sujeitas à regra da unanimidade, ou seja, para qualquer proposta ser aprovada e entrar em vigor, esta deve, necessariamente, ser aprovada no congresso nacional de cada país-membro. Uma vez que um país (que possui o poder de veto) deixa de aprovar e implementar tal proposta no seu ordenamento jurídico interno, esta norma não tem validade no mecanismo de integração. O Protocolo de Ouro Preto de 1994 (art 2º) foi o documento responsável por instituir o caráter intergovernamental no Mercosul.

Sobre isso Pires (2008, p. 56) discorre que “ao mesmo tempo em que permite uma negociação entre os Estados, também dificulta a execução das vontades, haja vista que pende de ratificação ou da mera aceitação no direito interno para que produza seus efeitos”. Neste sentido, já é perceptível uma das debilidades institucionais do Mercosul, que possui incidência não apenas em matérias de cunho econômico, mas também em matérias de natureza social. O problema é que muitas das propostas de lei que têm como fundamento uma preocupação social (normalmente aquelas que tem como objetivo a reparação de violações de direitos humanos) exigem um certo grau de urgência no processo de implementação.

A não-incorporação por parte dos Estados partes é algo que acontece com uma grande frequência. Para piorar a situação, muitas das normas que não são aprovadas ou estão estagnadas nos parlamentos de cada país dizem respeito a questões de proteção social e dos direitos humanos. Como já pudemos presenciar, essas questões, por sua vez, são discutidas de forma bastante insistente no decorrer das cúpulas sociais. O caráter repetitivo das propostas evidencia a lentidão ou não-incorporação dessas normas.

Para Castro (2007, p.35):

Essa lentidão regulamentadora gera a sensação de que nada anda, pois Decisões são aprovadas e na prática nada muda, os cidadãos e cidadãs dos países do Mercosul não se sentem parte de um bloco e não o percebem no dia a dia. Conspira contra o aprofundamento da integração e o Mercosul continua inacabado. O problema reflete a ineficiência e lentidão dos Estados e as dificuldades das Nações em ceder soberania entre si. Sem vencer esse protecionismo e/ou corporativismo fica difícil avançar. (CASTRO, 2007, p.35).

Este modelo prioriza a questão da soberania dos Estados nas tomadas de decisão nos organismos internacionais. É importante fazermos aqui algumas considerações sobre este advento. Primeiramente, entendemos que este é um conceito que deva ser reformulado e questionado na medida em que estamos passando por muitas transformações no cenário global no século XXI, dentre elas as decorrentes dos processos de globalização e regionalização. Segundo Pires (2008):

(...) poderíamos nos arriscar em afirmar que a necessidade de os Estados se alinharem em novos blocos capazes de permitir a absorção e adequação às novas realidades mundiais forçou a ciência do Direito a rediscutir sedimentados institutos em vias de forçar-lhe novas aplicabilidades em um contexto total diverso daquele que lhe deu vida.

Assim, não só o Direito Internacional Público teve de aprender a conviver com o Direito da Integração, mas também o Estado, nas suas relações externas, teve de se adequar a uma novel interpretação prática da soberania, em vias, ao menos, de relativizar-lhe o conceito. (PIRES, 2008).

Lopes (2010, p. 147) faz alguns apontamentos em relação aos questionamentos e novas interpretações para ao conceito de soberania, segundo ele:

Na contemporaneidade, contudo, mesmo estes conceitos, amplamente difundidos durante alguns séculos, serão, pouco a pouco, questionados. Diante de uma série de novas demandas, tais como a globalização ou o surgimento de processos de integração regional, o entendimento clássico da soberania será objeto de novas interpretações, tornando-se, em diversas situações, um instituto híbrido. Neste contexto, tanto os seus aspectos internos quanto externos serão reposicionados em um novo cenário estrutural. (LOPES, 2010, p.147).

Isso não significa que devemos deixar de lado a concepção tradicional de soberania nacional e seus pilares básicos, por estes estarem “ultrapassados” ou algo do tipo, e sim pensarmos neste conceito de forma mais ampla, ou seja, pensarmos em uma soberania regional. De certa forma, quando nos referimos a um determinado projeto de integração regional, temos uma noção, ainda que implícita, de soberania regional. Essa noção, inclusive, é evidente nos documentos oficiais produzidos durante algumas cúpulas quando estas fazem menção às políticas neoliberais e à necessidade de emancipação do povo latino-americano em detrimento dessas políticas. Em uma cúpula social, realizada em 2007 e cujo o lema (bem sugestivo) era *Cumbre de los Pueblos de Sur: Construyendo la Soberanía*, tivemos a seguinte

afirmação:

Reconociendo los cambios políticos que se han experimentado en la región, la Cumbre de los Pueblos del Sur condena la persistencia del modelo productivo que las políticas neoliberales han venido implementando en la región, con las graves consecuencias para nuestros pueblos, porque ha atacado la base misma de su soberanía, a través de la explotación humana y la apropiación y mercantilización de la naturaleza, los territorios y la vida misma. (CÚPULA DE ASSUNÇÃO, 2007).

Porém, se por um lado, temos a evocação de uma emancipação no campo do discurso, em termos práticos temos uma dificuldade imensa, na medida em que encontramos alguns entraves. Para Vigevani (2012) uma dessas travas ou dificuldades é a lógica particularista dos Estados nacionais. Para o autor, os países promovem políticas específicas que têm como principal referência os interesses nacionais. Essa lógica é vista como natural e óbvia, não se permitindo uma crítica aos fundamentos da discussão. A crítica é no sentido de que essa lógica nacional desconhece o processo de integração regional ou, ainda, a falta de convergência e coordenação entre os interesses nacionais e a integração regional. No nosso entendimento, esse fator pode explicar as dificuldades de estabelecer um mínimo de harmonização entre as legislações dos países do bloco, que muitas vezes não enxergam os problemas sociais da região de uma forma conjuntural.

Apesar de considerar tais premissas apontadas pelo autor como verdadeiras, devemos reconhecer que a ascensão de governos progressistas na região e conseqüentemente a adoção de uma agenda social, nos anos 2000, contribuíram para minimizar a situação, uma vez que tal fenômeno aprofundou o processo de integração regional. Porém, essa lógica continua sendo uma realidade no Cone Sul e vemos nisso a necessidade de se avançar mais nos temas sociais.

Por outro lado, a questão expôs uma outra debilidade do processo integracionista, que foi a necessidade dos governos de esquerda permanecerem no poder para não retrocedermos em matéria de integração regional. Isso porque outros grupos políticos contrários às esquerdas latino-americanas tendem a ver na aproximação com as grandes potências (mesmo que de forma subordinada) a melhor forma de inserção internacional, sem contar o déficit que estes grupos têm para com as questões sociais. Como prova desta orientação contrária à integração latino-americana por parte de tais grupos é a proposta de extinção do Mercosul, feita por Aécio Neves (candidato à presidência do Brasil em 2014 pelo PSDB). O candidato descreve o

bloco como “coisa anacrônica” que “não está servindo a nenhum dos interesses brasileiros”.¹⁹

Vigevani (2010) percebe que, mesmo em meio aos acontecimentos ocorridos nos últimos anos (ascensão de governos progressistas), uma das grandes debilidades do Mercosul ainda é pertinente: a relação estrutural com os países centrais, em especial UE, EUA e China. Relação esta que permanece desigual, dependente e subordinada. Mas a questão que cabe indagar aqui é qual a implicância da aproximação na agenda social. A esse respeito, podemos citar uma série de exemplos, como a dificuldade de se implementar projetos de reforma agrária. A superação do problema específico seria importante porque reduziria as violações de direitos humanos que ocorrem no campo (normalmente contra camponeses, indígenas e comunidades quilombolas). Cabe lembrar que essa é uma das bandeiras levantadas por alguns movimentos sociais participantes das cúpulas, sem contar que não foram poucas as vezes em que tais questões apareceram nas declarações.

Entendemos que a integração regional deva contemplar os dois níveis da soberania (nacional e regional), respeitando o equilíbrio entre ambas. A partir do momento em que pensarmos que uma decisão de um órgão supranacional (se vier a existir no Mercosul) não prejudicará a soberania nacional, uma vez que os países doam parte de sua soberania ao bloco para obter uma maior autonomia conjunta e poder de barganha no cenário internacional, poderemos avançar em medidas mais ousadas no que diz respeito à harmonização das legislações em determinadas áreas.

Para Corrêa (2010, p.62), as opções que tendem a considerar aspectos supranacionais são entendidas como uma “afrenta” à nossa soberania nacional²⁰. Entendemos que enquanto enxergarmos tais opções como uma “afrenta” à soberania, pouco avançaremos em temas de interesse comum, no campo social, uma vez que permanecerão as incompatibilidades nos ordenamentos jurídicos. A partir disto, nós entendemos que a mudança de tal mentalidade só é possível mediante o questionamento e consequentemente reformulação do conceito de soberania

É claro que entendemos que tal façanha é um desafio muito grande para os nossos países, já que estes possuem diferenças muito expressivas. Porém, não podemos deixar de

19 Informações obtidas em: <<http://www.valor.com.br/politica/3509098/no-rio-grande-do-sul-aecio-neves-propoe-o-fim-do-mercosul>>. Acesso em junho de 2014.

20 Nesta obra o autor se refere ao caso brasileiro.

pensar nessas possibilidades, se queremos fortalecer nossos mecanismos de integração, bem como garantir a proteção dos direitos humanos na região como um todo.

Essas diferenças limitam muito a capacidade dos países de atuarem de forma conjunta e harmoniosa. Um exemplo simples dessas dificuldades é o tempo (que pode levar anos) para uma norma de direito internacional produzida no Mercosul ser aprovada e a partir de então, surtir efeito no ordenamento jurídico interno de todos os Estados. Isso depende, em grande medida, do processo burocrático ao qual uma norma de direito internacional se submete no cenário nacional antes de entrar vigência. Segundo Corrêa (2010, p.60), “no quesito tempo de aprovação, o Brasil leva, em média, 3,5 anos para aprovar cada tratado ou seu respectivo decreto legislativo de internalização. Decerto, tempo muito longo para temas que demandam atenção atualíssima”.

A supranacionalidade citada acima consiste basicamente na delegação de soberania, por parte de um Estado nacional, aos órgãos e instituições de uma determinada organização internacional. Uma vez que a soberania é delegada, as decisões do órgão têm efeito imediato no interior dos países pertencentes ao organismo internacional. Tal decisão independe de aprovação nos sistemas legislativos dos países-membros. A questão remete-nos ao dinamismo presente o processo de implementação das normas. Porém, se por um lado elogiamos as características da supranacionalidade, por outro entendemos que há de se considerar as nossas realidades, que muito se diferem da europeia.

Pires (2008) nos aponta algumas das principais características do modelo supranacional:

a) instituições com poder autônomo que se sobrepõem aos Estados individuais (se refere à outorga de poder e independência aos órgãos indispensáveis a satisfazer o interesse e o equilíbrio comunitário, de sorte que podem assumir as funções executiva, legislativa e judiciária); b) supremacia da ordem jurídica comunitária em face do Direito interno dos Estados integrados (se refere ao fato de que, havendo conflito entre a norma ditada pelo órgão supranacional e aquelas aplicáveis no direito interno do Estado, prevalecerá a primeira); c) aplicação imediata da normativa comunitária em cada um dos países que compõem a comunidade (dispõe que as normas exaradas pelo órgão supranacional não precisam ser rediscutidas no direito interno, de sorte que, uma vez ditada, já vem dotada de aplicação automática e imediata); e d) aplicação direta da normativa comunitária (orienta que a norma ditada pelo órgão supranacional pode ser invocada, tão logo comece a produzir efeitos, pelos residentes nos Estados integrados). (PIRES, 2008, p. 55).

Não é difícil notarmos nas Cúpulas discursos que defendem uma reforma institucional no bloco, por meio da criação de órgãos de caráter supranacional para melhor defender os

direitos sociais e promover uma “cidadania mercosulina”. Uma proposta dessa natureza, que discorria sobre a criação de um Banco do Sul com caráter supranacional, foi feita durante a Cúpula de Montevidéu, realizada em dezembro de 2007. A proposta sustentava o seguinte:

Que el Banco del Sur sea parte integral de una nueva arquitectura financiera latinoamericana y caribeña, que incluya un Fondo del Sur, con función de Banco Central continental, capaz de articular un gran sistema de pagos continental con la más avanzada plataforma telemática; capaz de ligar las políticas que promueven la estabilidad macroeconómica con las políticas de desarrollo y de reducción de las asimetrías estructurales; y contemple el desarrollo futuro de un sistema monetario común al servicio de una estrategia de fortalecimiento de lazos económico-comerciales al interior de la región, introduciendo intercambios con monedas nacionales, y trabajando por el establecimiento de una moneda regional por lo menos para los intercambios intraregionales. La construcción de un espacio de soberanía monetaria y financiera supranacional requiere dotarse de mucha flexibilidad local, para evitar tentaciones subimperialistas y el triunfo de la ortodoxia monetarista en ciertos aspectos, como en la experiencia europea reciente. (CÚPULA DE MONTEVIDÉU, 2007).

Na proposta criação do Banco do Sul, de caráter supranacional, fica explícita a intenção de contribuir para a melhoria das condições sociais (diferentemente do que acontece no âmbito do FMI e do BM), bem como para a promoção de um desenvolvimento mais sustentável, qualitativo e equitativo, que contemple a participação da sociedade civil.

Que el Banco del Sur sirva para recuperar valores relativos a las deudas histórica, social y ecológica, de las cuales nuestros pueblos son acreedores. Que sus financiamientos busquen superar las asimetrías y desigualdades sociales y los daños ambientales que se han perpetuado desde hace más de cinco siglos en el continente.

Que el Banco del Sur contemple la participación de las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales no sólo en la elaboración de su arquitectura original, sino también en la toma de decisiones financieras y operacionales y en el monitoreo de la utilización de los fondos adjudicados.

Que el Banco del Sur ejerza su dirección de forma igualitaria entre los países miembros, institucionalizando y manteniendo el principio igualitario de “un socio un voto” en todos sus niveles de decisión colegiada; y aspire a canalizar los recursos de ahorro de la misma región. (CÚPULA DE MONTEVIDÉU, 2007).

Reconhecemos que se conseguíssemos avançar nessa agenda, o processo de integração poderia ter melhorias substanciais. Porém, as assimetrias ou diferenças regionais (em matéria econômica, financeira, política e social) ainda são muito grandes. Uma economia como a do Brasil, por exemplo, certamente teria problemas em seguir uma política monetária e fiscal igual à de países como o Uruguai e o Paraguai.

2.5 A PARADIPLOMACIA E A AGENDA SOCIAL DO MERCOSUL

As diversas transformações advindas do processo de globalização e regionalização contribuíram para a ocorrência de um novo fenômeno nas relações internacionais, que é o da paradiplomacia. Esta consiste basicamente na atuação de governos subnacionais (estaduais e municipais) na seara internacional. Essas transformações passaram a exigir, desses novos atores, uma atuação mais incisiva, uma vez que estes também foram fortemente afetados por elas. Com base neste contexto, fez-se necessário e urgente pensar em formas de transferências de algumas competências do Estado nacional (principal ator no âmbito do direito internacional) para esses governos subnacionais, com o intuito de viabilizar muitas demandas econômicas e sociais de locais específicos. Soldatos (1990, *apud* Prado, 2011) descreve o fenômeno da paradiplomacia como uma política externa empregada por governos subnacionais; ao passo em que Prieto (2004, *apud* Prado, 2011) a define como:

(...) o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial. (PRIETO, 2004 *apud* PRADO, 2011).

Tal dinâmica de relacionamento permite que os governos busquem, através das parcerias com outros atores, possibilidades e alternativas para o desenvolvimento de sua localidade. Em outras palavras, o advento da paradiplomacia proporciona aos governos subnacionais maior poder de barganha, já que estes passam a ter mais opções disponíveis.

Um dos objetivos é pensar a respeito da importância da paradiplomacia na agenda social do Mercosul. Entendemos que quando ampliamos a capacidade dos estados federados e dos municípios para a celebração de contratos com outros atores internacionais, inclusive organizações internacionais como o Mercosul, potencializamos o processo de integração

regional de distintas formas, inclusive aquela de natureza social. Para Junqueira (2014), “os processos de integração regional tornaram-se arenas em potencial para o desenvolvimento e a ampliação das ações, agendas e iniciativas daqueles atores”.

Quando nos referimos ao papel dos governos subnacionais no processo de integração regional, temos que dar atenção às regiões de fronteira. Isso porque as fronteiras são os locais que estão mais propícios e vulneráveis. São nessas regiões que muitas vezes se concentram grandes índices de violações aos direitos humanos, criminalidade, migração ilegal (normalmente acompanhada de trabalho escravo e exploração sexual de grupos vulneráveis como mulheres e crianças). Segundo Gonçalves *et al* (2010, *apud* Barbosa, 2004):

(...) a faixa de fronteira é um dos principais redutos do crime organizado, devido à grande capilaridade da rede viária nacional e ao fluxo de veículos de todos os tipos. Segundo o autor, as principais conexões seriam em cidades com grande fluxo de comércio, onde a falta de fiscalização e de cooperação entre as autoridades facilitariam a proliferação de atividades ilícitas. (GONÇALVES *et al*, 2010 *apud* BARBOSA, 2010).

A esse respeito, enfatizamos a necessidade de articulação dos municípios com entes internacionais para inibir tais práticas. Dentro dessa lógica, o Mercosul se comporta como um espaço de diálogo propício para a articulação entre estes atores.

Quanto à atuação dos entes subnacionais, eles não se comportam enquanto soberanos e nem representam os interesses nacionais dos países aos quais pertencem. Mas entendemos que muitas das limitações sofridas por estes governos subnacionais se dão em decorrência do entendimento de que a relativa autonomia representa uma ameaça à soberania do Estado nacional. Mais uma vez chamamos a atenção para a reformulação do conceito.

Segundo Prado (2010):

Ao contrário da política externa dos Estados, a paradiplomacia não pretende representar os interesses nacionais ou a ser abrangente na sua proposta e cobertura. Os governos subnacionais não são governos soberanos capazes de estabelecer a sua definição do “interesse nacional” (HOCKING, 2004) e de persegui-lo de maneira unificada e coerente. (PRADO, 2010).

Este autor nos mostra outras dificuldades presentes no exercício da paradiplomacia entre os países do Mercosul. No caso do Brasil, a forma federativa de Estado, que tende ao centralismo político, impõe alguns limites na atuação dos governos subnacionais. No

ordenamento jurídico brasileiro está expresso que é de competência da União celebrar tratados internacionais, manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. A Constituição Federal brasileira²¹ (artigo 54, inciso V) permite apenas que os estados federados e municípios celebrem tratados de financiamento com entes internacionais, desde que seja com o consentimento do Senado. (PRADO, 2010).

O autor discorre ainda sobre as dificuldades encontradas para se exercer a paradiplomacia nos outros países dos Mercosul. Nos casos de Uruguai e Paraguai, o caráter unitário da forma de organização política, que se dá em decorrência do tamanho pequeno de seus territórios, acaba por mitigar o exercício da paradiplomacia. Já no caso da Argentina, as limitações são decorrentes das assimetrias entre suas distintas regiões (PRADO, 2010).

Isso não só nos ajuda a entender as limitações dos governos subnacionais como também o porquê da impossibilidade de grupos ligados à sociedade civil terem poder de voto no âmbito do Mercosul. Podemos afirmar que os Estados nacionais da região concentram quase todas as competências típicas da Política Externa em suas mãos, limitando, desse modo, a atuação de outros grupos ou governos subnacionais, os quais, na maioria das vezes são os maiores interessados nos temas discutidos no âmbito do Mercosul, uma vez que são os mais afetados pelos problemas regionais.

Mais uma vez, voltamo-nos ao tema das limitações impostas pelas legislações do países-membros. Até aqui, foi analisado que as limitações expostas impedem a integração social, na medida em que o caráter centralizador da política externa de nossos países mitiga a participação popular, o que dificulta a luta dos movimentos sociais dentro dos países e nos mecanismos de integração regionais, ou ainda, atrapalham os governos subnacionais no exercício da paradiplomacia. Para a superação desse tipo de adversidades, torna-se importante buscarmos uma integração regional que contemple a participação de vários atores na formulação da Política Externa, participação esta que não se restrinja somente ao poder de voz dos grupos participantes.

Nesse sentido, defendemos a reforma institucional no Mercosul (que contemple aspectos supranacionais) como forma de promover o fortalecimento das cúpulas e outros espaços institucionais comprometidos com a integração social, bem como a consolidação do instituto da paradiplomacia. Tal reforma, por sua vez, amenizaria os efeitos negativos

21 Ver: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html>. Acessado em maio de 2014.

decorrentes da centralização da Política Externa dos países do Mercosul em torno de seus Poderes Executivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como pano de fundo as Cúpulas Sociais do Mercosul, a presente pesquisa buscou demonstrar o seu papel na construção de uma agenda social no bloco predominantemente econômico. Para tal, fizemos considerações acerca da importância da integração do ponto de vista social, bem como os principais entraves e desafios para a consolidação da agenda social no âmbito do mecanismo de integração regional.

Para entendermos o caminho percorrido por esta agenda discorreremos sobre dois períodos distintos vividos pelo Mercosul: o do regionalismo aberto e o pós-liberal. Este primeiro predominou na década de 90 e consistia basicamente na adoção de políticas neoliberais na região, em detrimento das questões de cunho social. No período, apesar das limitações, a agenda social deu seus primeiros passos, mesmo que estes estivessem condicionados à instância econômica. O fim deste ciclo foi marcado pelas crises econômicas no Brasil e na Argentina no final do século XX e início do XXI. Isso, por sua vez, contribuiu para a ascensão de governos progressistas na região, no pós-2000.

Tivemos como marca dos governos à época a contestação em relação à adoção de tais políticas neoliberais, o que contribuiu para o aumento da impopularidade dos governos perante sociedades que sentiram na pele os efeitos nefastos das crises, que se deram em decorrência da liberalização econômica. A partir de então, percebe-se o aumento dos debates sobre questões sociais, tanto no interior dos Estados quanto no âmbito dos mecanismos de integração regionais, sobretudo no Mercosul. Como resultado desse processo, percebemos uma ascensão, cada vez maior, dos temas referentes à proteção social e interesses na consolidação da instância no bloco.

Todo o caminho percorrido na construção de uma agenda social, desde a década de 90, com a criação de subgrupos de trabalhos referentes às questões de saúde, educação e direitos trabalhistas e, posteriormente, à criação de espaços institucionais e projetos de cunho social

contribuiu significativamente para dar viabilidade para as cúpulas sociais. Em outras palavras, estas podem ser entendidas como resultado dos esforços somados ao longo de duas décadas.

No decorrer da pesquisa também analisamos os principais elementos presentes dos discursos proferidos por ocasião das cúpulas. A análise deu-se em cima de documentos e declarações produzidas nas reuniões, desde 2006. Como uma das principais constantes dos discursos está a forte orientação anti-liberal, já que o liberalismo é entendido como uma das principais causas das mazelas sociais presentes na região, além de inviabilizar também a autonomia regional em vários âmbitos. Outro ponto, não menos importante, é a relevância que estes discursos dão à participação social dentro do Mercosul, que deve ser cada vez mais frequente se quisermos promover uma integração em termos qualitativos. Foi importante nos atermos às análises dos documentos mencionados porque através deles identificamos as problemáticas regionais, bem como as propostas que visam à superação das vulnerabilidades.

Ainda em relação a isso, percebemos, ao longo da pesquisa, que o papel que as cúpulas sociais desempenham vai muito além das questões sociais. Vemos isso, por exemplo, nas cobranças de posicionamentos firmes do bloco em relação a alguns temas polêmicos na comunidade internacional, tais como: espionagem dos EUA; violações de direitos humanos por parte de Israel para com o povo palestino; dentre outros. Tais questões contribuem para evidenciar a dimensão e a importância que as cúpulas sociais adquiriram no contexto regional, uma vez que se tornaram também espaço de denúncia e cobranças.

Mesmo reconhecendo os importantes avanços na consolidação da agenda social, apontamos, no decorrer do trabalho algumas das limitações presentes. Dentre elas, estão os interesses divergentes dos Estados, as assimetrias econômicas, a ausência de legislações comuns em muitas áreas, a baixa institucionalidade do bloco, dentre outros. Em relação à institucionalidade do Mercosul, buscamos mostrar como o modelo intergovernamental pode limitar a integração de cunho social, já que esta contribui diretamente para a demora no processo de incorporação das propostas nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados. Frente a isso, sugerimos alternativas que considerem medidas típicas do modelo supranacional (presente na UE).

Não obstante, associamos também as limitações do modelo ao exercício da paradiplomacia no Mercosul. No nosso entendimento, o advento da paradiplomacia desempenha um importante papel na consolidação da agenda social no bloco. Nessa

perspectiva, discutimos questões referentes à percepção da soberania nacional e à necessidade de reformulação nas perspectivas em torno do conceito para o avanço da dimensão social no mecanismo de integração regional.

REFERÊNCIAS

- BAUMANN, Renato; CARLOS, Mussi. *Mercosul: então e agora*. Brasil: Cepal, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24531/LCBRSR159MercosulEntaoeagoraRBCM.pdf>> Acesso em agosto/2013.
- BORGES, Fábio. *As relações do Brasil com os países Amazônicos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): possibilidades e problemas do regionalismo aberto*. Araraquara: UNESP. Faculdade de Letras, 2011. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bar/33004030017P7/2011/borges_f_dr_arafcl.pdf> Acesso em setembro/2013.
- BRASIL. *Mercosul Social e Participativo: Cúpula Social do Mercosul*. Brasília. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/internacional/mercosul-social-e-participativo/textofinal>>. Acesso em: agosto/2013.
- CAETANO, Geraldo (org) et al. *La reforma institucional del mercosur: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009. Disponível em: <<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/La-reforma-institucional-del-MERCOSUR.-Del-diagn%C3%B3stico-a-las-propuestas..pdf>>. Acesso em maio/2014.
- CASTRO, Maria Silvia Portela de. *Mercosul: frente e verso*. São Paulo: USP, 2007. Disponível em : <http://actravcourses.itcilo.org/es/a2-01275/a2-01275-presentations/silvia-portela/mercosulfrente-e-verso/at_download/file>. Acesso em Março/2014.
- CORREIA, Renato Salles Feltrin. *Lex América: os tratados e o legislativo no Mercosul*. Brasília: E-legis, n.05, p.48 – 65, 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5104>>. Acesso em Março/2014.
- CRESPO, Antônio; GUROVITZ, Elaine. *A Pobreza como um fenômeno Multidimensional*. São Paulo. Fundação Getulio Vargas . RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>>. Acesso em setembro/2013.
- CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Assunção, 2007. Disponível em:<<http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Asuncion2007.pdf>>. Acesso em maio/2014.
- CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Brasília, 2006. Disponível em:<<http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaracion-de-Brasilia-diciembre-de-2006.pdf>>. Acesso em maio/2014.
- CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Brasília, 2012. Disponível em:<<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia/>>. Acesso em maio/2014.
- CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Córdoba, 2006. Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Declaraciones%20corrdoba-julio-2006.pdf>>. Acesso em

maio/2014.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 2010. Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/foz-de-iguaz%C3%BA-2010>>. Acesso em maio/2014.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Montevidéu, 2011. Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/uruguay-2011-cumbre-social-del-mercosur>>. Acesso em maio/2014.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Montevidéu, 2013. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/Declaraci%C3%B3n%20de%20la%20XV%20Cumbre%20Social%20del%20Mercosur.pdf>>. Acesso em maio/2014.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Salvador, 2008. Disponível em: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Cupula-Salvador.pdf>>. Acesso em maio/2014.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL. Tucumán, 2008. Disponível em: <http://ccsc.mrecic.gov.ar/userfiles/Cumbre_Tucuman_2008Web.pdf>. Acesso em maio/2014.

DAIBRE, Sônia Miriam. *Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas*. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>>. Acesso em agosto/2013.

DAL PRÁ, Keli Regina et al. *O desafio da integração social no MERCOSUL: uma discussão sobre a cidadania e o direito à saúde*. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0102-311X2007001400006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em agosto/2013.

DECLARAÇÃO SÓCIO-LABORAL DO MERCOSUL. Mercosul, 2004. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/file/112/1/sociolaboralpt.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2014.

DEOS, Simone S de; WEGNER, Rubia C. *Da integração comercial e regionalismo aberto à cooperação financeira e regionalismo pós-liberal: o caso do Mercosul*. In: II encontro internacional da associação keynesiana. São Paulo, 2009.

DRI, Clarissa Franzoi. *Políticas públicas regionais : uma análise da regulação de direitos sociais no Mercosul*. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 8, p. 39-54, 2010. Disponível em: <http://www.reid.org.br/arquivos/00000204-04-clarissa_dri.pdf>. Acesso em maio/2014.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

GONÇALVES, Jonas Maurício et al. *A influência das regiões de fronteira e de variáveis socioeconômicas na criminalidade no estado do Paraná*. Rio Grande do Sul: Perspectiva Econômica, v. 6, n.2, p. 23-44, 2010. Disponível em: <http://revistas.unisinus.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/4278>. Acesso em Março/2014.

IMEA. *A Unila em Construção*. Foz do Iguaçu: IMEA, 2009. Disponível em: <<http://unila.edu.br/sites/default/files/files/Unila%20em%20constru%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em agosto/2013.

JUNQUEIRA. A cooperação subnacional no Mercosul: o caso das Mercocidades e do FCCR. São Paulo: Unesp. Brazilian Journal of International Relations, v.3, 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/viewFile/3343/2817>>.

Acesso em Junho/2014.

LOPES, Juliano Alves. *Estado e soberania na perspectiva da integração regional*. Rio Grande do Sul: PUCRS. Revista Direito e Justiça, v.36, n.02, 2010. Disponível em:

- <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fabio/ojs/index.php/fadir/article/view/9077/6345>>. Acesso em Fevereiro/2014.
- MARIANO, Marcelo; MARIANO, Karina. *As teorias de integração regional e os Estados subnacionais*. **Impulson**, 2002. Disponível em <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>> acesso em dezembro/2013.
- MARTINS, Renato et al. *Mercosul 20 anos*. Montevideu: CEFIR, 2011. Disponível em:<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2011/11/Libro-Mercosur-20-a-%C3%B1os_Cefir.pdf>. Acesso em dezembro/2013.
- MIRZA, Christian Adel. *(Re) construcción de las matrices de bienestar em América Larina: los dilemas de las izquierdas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2014. Disponível em:<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140505044113/MatricesDeBienestar.pdf>>. Acesso em junho/2014.
- MIRZA, Christian et al. *¿Es posible un nuevo Estado de Bienestar em América Latina?* Madrid: Fundación Carolina, 2010. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI36.pdf>>. Acesso em junho/2013.
- OLIVEIRA, Diogo Pignataro. O direito ao desenvolvimento como direito humano e sua proteção jurídica constitucional e internacional. Natal: Revista da Escola da Magistratura do RN, v.7, n.1, 2008. Disponível em:<http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_da_esmarn/article/view/58/49>. Acesso em maio/2014.
- PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. *Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras*. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.21, n. 60, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>>. Acesso em maio/2014.
- PERROTA, Daniela; VAZQUEZ, Mariana. *El Mercosur de las políticas públicas regionales: las agendas em desarrollo social y educación*. Montevideo: CEFIR, 2010. Disponível em:<<http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/downloads/2012/05/010-Mercosur-social.pdf>>. Acesso em maio/2014.
- PIRES, Alex Sander Xavier. *Debate Heteromorfo sobre a intergovernamentalidade no processo de integração do Mercosul*. São Paulo: Revista Direito Mackenzie, v. 5, n. 2, p. 44-70, 2011. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/5073>>. Acesso em Fevereiro/2014.
- PORTO, Dora. *A moralidade da globalização*. Bogotá: Revista Latino-Americana de Bioética, v. 10, n. 2, ed. 19, p. 76-87, 2010. Disponível em:<<http://www.scielo.org.co/pdf/rlb/v10n2/v10n2a07.pdf>>. Acesso em maio/2014.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *A paradiplomacia no processo de integração regional: o caso do Mercosul*. Rio Grande do Sul: UFRGS. Revista Conjuntura Austral, Vol. 5, 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/37162>>. Acesso em Março/2014.
- SADER, Amir (org) et al. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.flacso.org.br/dez_anos_governos_pos_neoliberais/archivos/10_ANOS_GOVERNOS.pdf>. Acesso em maio/2014.
- SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.

Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SECRETARÍA DEL MERCOSUR. *Mapa del Mercosur Social: Relevamiento de los órganos de la estructura institucional vinculados a las temáticas sociales*. Montevideo, 2012.

Disponível em: <<http://ismercotur.org/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Mercosur-Social-actores.pdf>>. Acesso em março/2014.

SOLDANO, Daniela et al. *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*.

Buenos Aires: CLACS, 2014. Disponível

em:<<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140505032950/CiudadesLatinoamericanas.pdf>>. Acesso em junho/2014.

SOUZA, Nilson Araújo de. *As ondas da Integração*. Rio de Janeiro: Revista Oikos, vol 11, n.01, 2012. Disponível em:

<<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/296/168>>. Acesso em junho/2013.

TRAPP, Glaucilene Pedroso. *A fragilidade institucional do Mercosul e os seus impactos sobre o mercado de trabalho*. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível

em<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25820/000753167.pdf?sequence=1>>.

Acesso em maio/2010.

VIANNA, Maria Lúcia. *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <

<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>>. Acesso em setembro/2013.

VIGEVANI, Tullo. *As dificuldades de Fundo do Mercosul*. Brasília: Boletim Meridiano 47, vol 13, n.134, 2012. Disponível em: < Disponível em:

<<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/7787/6136>>. Acesso em: setembro/2013.