

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006

São Paulo  
2021

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Regionalismo”.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

São Paulo  
2021

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Ferreira, Guilherme Augusto Guimarães.

F383 O desenvolvimento institucional do Mercosul : uma análise da  
ampliação dos mecanismos de participação das organizações  
sociais no período 2003-2006 / Guilherme Augusto Guimarães  
Ferreira. – São Paulo, 2021.

240 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em  
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2021.

1. MERCOSUL – Séc. XXI. 2. MERCOSUL – História – Séc.  
XX. 3. Países do Mercosul – Integração econômica. 4.  
Desenvolvimento institucional. I. Título.

CDD 337.18

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Regionalismo”.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Bruno Theodoro Luciano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (Universidade Federal de Uberlândia)

Prof. Dr. Camilo López Burian (Universidad de la República)

São Paulo, 17 de junho de 2021.

Para Giuliana, minha companheira.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

A conclusão desta tese de doutorado é resultado de um processo de formação no qual pude contar com a ajuda e colaboração de incontáveis pessoas. Quero aqui, de antemão, agradecer a todos e todas que estiveram envolvidos na minha trajetória acadêmica ao longo desses anos como estudante da UNESP. É um privilégio poder concluir este doutorado na Universidade que me acolheu desde a graduação, na querida Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca e, posteriormente, no PPGRI San Tiago Dantas. Sou testemunha do papel fundamental da universidade pública para a construção de um país mais justo. É preciso defendê-la, sobretudo dos ataques cínicos e covardes daqueles que hoje ocupam o planalto!

Serei eternamente grato à Giuliana, minha companheira, para quem dedico esta tese. Sua compreensão e apoio foram essenciais para a conclusão deste trabalho. Sonhamos e realizamos este doutorado juntos.

Agradeço aos meus pais, minha irmã e meu sobrinho Rafael pelo apoio. Sei que sempre estiveram na torcida! De forma muito especial, quero compartilhar esse momento com minha avó Fiica. Muito obrigado, por tudo!

Agradeço ao Prof. Marcelo Mariano, meu orientador, pela confiança e dedicação ao longo de todos esses anos. Registro meus agradecimentos à Profa. Regiane Bressan e aos Profs. Bruno Theodoro, Haroldo Ramanzini e Camilo López Burian por terem aceitado compor a banca de avaliação desta tese. É um privilégio contar com a colaboração de vocês.

Ao longo desses anos, tive a oportunidade de conhecer pessoas brilhantes que, certamente, fizeram parte da minha formação. Quero registrar a importância dos colegas do Observatório de Regionalismo para a formação da minha identidade enquanto pesquisador. Quero agradecer, também, ao Maurício Homma, Helena Moreira, Pietro Rodrigues e a todos os colegas com quem tive a oportunidade de trabalhar na Universidade Anhembi Morumbi. Aprendi e aprendo muito com vocês!

Por fim, quero registrar meus agradecimentos aos colegas discentes, docentes e funcionários do PPGRI San Tiago Dantas e a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desse trabalho.

## RESUMO

No bojo das mudanças na conjuntura política sul-americana no início do século XXI ocorreram iniciativas de reforma institucional no Mercado Comum do Sul (Mercosul) que, ao mesmo tempo em que incluíram temáticas e atores antes excluídos do processo de integração, se mostraram incapazes de criar mecanismos institucionais que levassem à alteração da lógica estatal-burocrática e da visão nacional da integração regional características das dinâmicas institucionais construídas pelo Tratado de Assunção (1991) e pelo Protocolo de Ouro Preto (1994). Identifica-se, portanto, ocorrência de *spill-around*, com ampliação do escopo do Mercosul, sem alterações no nível da integração. Com base neste diagnóstico, esta pesquisa apresenta uma análise do processo de ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul no período 2003-2006 com o objetivo identificar e explicar quais são os mecanismos causais determinantes no desenvolvimento institucional do Mercosul, de modo a compreender sua resiliência e as dificuldades que os diferentes governos enfrentaram e enfrentam quando de iniciativas que propõem mudanças no seu *status quo* institucional. Trata-se de pesquisa qualitativa realizada a partir dos procedimentos do *Process-Tracing* e que tem os documentos oficiais do bloco como fonte principal. Desde a perspectiva do Institucionalismo Histórico, argumenta-se que o quadriênio 2003-2006 não se configurou como uma conjuntura crítica e que, portanto, a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais se deu em decorrência das pressões para ampliação do escopo do Mercosul em vista da nova agenda do bloco e consequente necessidade de acomodar novos atores e suas demandas, em um contexto de *path dependence*.

**Palavras-chave:** Regionalismo. Integração Regional. Institucionalismo Histórico. Mercosul. Organizações Sociais.

## ABSTRACT

At the beginning of the 21st century, in the context of political changes in South America, an institutional reform initiative took place in the Southern Common Market (Mercosur) that, while incorporating a new agenda and new actors, were unable to change the state-bureaucratic logic and the national vision of regional integration that are characteristics of the institutional dynamics built by the Treaty of Asunción (1991) and the Ouro Preto Protocol (1994). Therefore, spill-around was identified due to an increase in the scope of Mercosur without changes in the level of the regional integration process. Based on this diagnosis, this thesis presents an analysis of the process of expansion of institutional mechanisms for the participation of social organization in Mercosur in the period 2003-2006 with the goal of identifying and explaining the causal mechanisms that are determinant in Mercosur's institutional development, to understand its resilience and the difficulties that governments faced and still face when they aim to change Mercosur's institutional status quo. It is a qualitative study carried out on process tracing methods and based on Mercosur's official documents. From the perspective of Historical Institutionalism, it is argued that the 2003-2006 quadrennium was not a critical juncture and that, therefore, the expansion of institutional mechanisms for the participation of social organization in Mercosur occurred because of pressures to expand the scope of Mercosur in view of its new agenda and the consequent need to accommodate new actors and their demands, in a context of path dependence.

**Keywords:** Regionalism. Regional Integration. Historical Institutionalism. Mercosur. Social Organizations.

## RESUMEN

En el marco de los cambios en la conjuntura política sudamericana de inicios del siglo XXI, se dio iniciativas de reforma institucional en el Mercado Común del Sur (Mercosur) que, si bien incluyó nuevos temas y actores al proceso de integración regional, no logró cambiar la lógica estatal-burocrática y la visión nacional de la integración regional que son propios de la dinámica institucional construida por el Tratado de Asunción (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1994). Por lo tanto, se identifica el *spill-around*, debido un aumento en el alcance del Mercosur, sin cambios en el nivel del proceso de integración regional. A partir de este diagnóstico, esta investigación presenta un análisis del proceso de ampliación de los mecanismos de participación de las organizaciones sociales en el Mercosur en el período 2003-2006 con el objetivo de identificar y explicar los mecanismos causales que son determinantes en el desarrollo institucional del bloque, con el fin de comprender su resiliencia y las dificultades que enfrentaran y enfrentan los diferentes gobiernos en la veces en que proponen cambios en su *status quo* institucional. Se trata de una investigación cualitativa realizada en los procedimientos de *Process-Tracing* y que tiene como fuente principal los documentos oficiales del Mercosur. Desde la perspectiva del Institucionalismo Histórico, se argumenta que el cuatrienio 2003-2006 no se configuró como una coyuntura crítica y que, por lo tanto, la expansión de los mecanismos de participación de las organizaciones sociales en el Mercosur resulta de presiones para ampliar el alcance del bloque en vista de su nueva agenda y la consecuente necesidad de acomodar a nuevos actores y sus demandas, en un contexto de *path dependence*.

**Palabras clave:** Regionalismo. Integración regional. Institucionalismo histórico. Mercosur. Organizaciones sociales.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mecanismo Causal de duas partes.....	28
Figura 2 – Organograma do Mercosul em 1995.....	57
Gráfico 1 – Exportações Intra Mercosul por país de origem, em % das exportações totais (valores aproximados). .....	63
Figura 3 – Possibilidades de Mudanças Institucionais .....	74
Figura 4 – Organograma do Mercosul em 2020.....	79
Quadro 1 – Determinantes para mudanças institucionais em contextos de Conjuntura Crítica .....	98
Quadro 2 – Comparativo de propostas dos governos para a área temática “Participação da Sociedade Civil”.....	111
Quadro 3 – Mecanismo Retornos Crescentes.....	128
Figura 5 – Dinâmica Contínua de Adaptações Institucionais.....	151
Quadro 4 – Emergência e Resolução dos <i>Gaps</i> .....	152

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCSCS	Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CMC	Conselho do Mercado Comum
COPROFAM	Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
FARM	Federação de Associações Rurais do Mercosul
FCCP	Foro Permanente de Consulta e Concertação Política
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FIDA-MERCOSUR	Unidade de Coordenação Regional para o Mercosul da divisão para a América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário
FSM	Fórum Social Mundial
GANRI	Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo do Mercado Comum
LabRI	Laboratório de Relações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP
LANTRI	Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	organizações não governamentais
PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina
POP	Protocolo de Ouro Preto
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar
REAF	Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul
REJ	Reunião Especializada da Juventude
RET	Reunião Especializada do Turismo
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SGTs	Subgrupos de Trabalho do Mercosul
TEC	Tarifa Externa Comum
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UPS	Unidade de apoio à Participação Social do Mercosul

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Hipóteses de Trabalho .....	23
1.2 Considerações metodológicas: <i>Process-Tracing</i> e a realização de inferências causais .	25
1.3 Considerações teóricas: Institucionalismo Histórico.....	33
1.4 Organização da Tese.....	40
2 OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO MERCOSUL .....	43
2.1 A Gênese do Mercosul: as relações Brasil-Argentina e o estabelecimento da lógica estatal-burocrática.....	45
2.2 O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e os mecanismos de participação de organizações sociais durante os anos 1990.....	52
2.3 A crise: o Mercosul no final dos anos 1990 .....	64
2.4 <i>Spill-around</i> : a ampliação institucional do Mercosul nos anos 2000 .....	70
2.5 Considerações parciais .....	84
3 O MERCOSUL NO QUADRIÊNIO 2003-2006: UMA CONJUNTURA CRÍTICA? ....	87
3.1 Conjuntura Crítica e Mudança Institucional: definições teóricas e evidências esperadas no caso dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul .....	89
3.2 O Mercosul no quadriênio 2003-2006: uma conjuntura crítica?.....	100
3.2.1 Constrangimentos institucionais e as ações realizáveis pelos atores.....	100
3.2.2 Expectativas dos atores e satisfação com o <i>status quo</i> institucional .....	108
3.3 Considerações parciais .....	120
4 CONTINUIDADE E INÉRCIA INSTITUCIONAL NO MERCOSUL .....	123
4.1 <i>Path Dependence</i> : definições teóricas e evidências esperadas no caso dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul .....	124
4.2 Retornos crescentes e a estrutura institucional do Mercosul .....	133
4.2.1 Explicando a continuidade: visão nacional da integração regional, auto reforço e inércia institucional .....	135
4.3 Considerações parciais .....	144

5 MUDANÇAS EM CONTEXTO DE <i>PATH DEPENDENCE</i> : EXPLICANDO A AMPLIAÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO MERCOSUL .....	147
5.1 <i>Unintended Consequences</i> : definições teóricas e evidências esperadas no caso dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul.....	148
5.2 Explicando o <i>spill-around</i> : novas agendas, mobilização das organizações sociais e ampliação institucional.....	156
5.2.1 A ampliação da agenda do Mercosul.....	157
5.2.2 Mobilização das organizações sociais, acomodação das demandas e ampliação institucional .....	164
5.3 Considerações parciais .....	171
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS - O MERCOSUL ENQUANTO EXPERIÊNCIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: A LÓGICA ESTATAL-BUROCRÁTICA E A VISÃO NACIONAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	172
REFERÊNCIAS .....	183
APÊNDICE A – DISPONIBILIDADE DAS ATAS, ANEXOS E LISTAS DE PRESENÇA DAS REUNIÕES DO FCES, SGTS E REUNIÕES ESPECIALIZADAS NO PERÍODO DE 1995 A 2006 .....	195
ANEXO A – CRONOGRAMA DE LAS LEÑAS DE 1992 .....	197
ANEXO B – PROGRAMA DE TRABALHO DO MERCOSUL 2004-2006.....	221
ANEXO C – RECOMENDAÇÃO DO FORO CONSULTIVO ECONÔMICO SOCIAL Nº 01/03 .....	229
ANEXO D – PAUTA PARA A ANÁLISE DA REFORMA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL .....	234
ANEXO E – DOCUMENTO DE CORDOBA .....	239

## 1 INTRODUÇÃO

O relacionamento com a Argentina é o pilar da construção do MERCOSUL, cuja vitalidade e dinamismo cuidaremos de resgatar. Reforçaremos as dimensões política e social do MERCOSUL, sem perder de vista a necessidade de enfrentar as dificuldades da agenda econômico-comercial, de acordo com um cronograma preciso. Temos que enfrentar com determinação as questões da Tarifa Externa Comum e da União Aduaneira, sem as quais a pretensão de negociar em conjunto com outros países e blocos é mera ilusão. Fundamental para a recuperação do MERCOSUL é a revitalização do Fórum Econômico-Social. Devemos impulsionar igualmente a Comissão Parlamentar Conjunta de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração. Atribuiremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural, da livre circulação de pessoas e de mecanismos financeiros e monetários que promovam o comércio e a integração.

Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores – Brasília, 02 de janeiro de 2003. (grifo nosso).

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México

Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. (grifo nosso).

O diagnóstico que aponta a existência de uma crise e indica a necessidade de alavancar e dotar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) de maior dinamismo é um elemento constante na história do bloco. Conforme ilustram os trechos transcritos acima, a cada governo eleito e/ou chanceler empossado nos Estados Partes<sup>1</sup> do bloco são anunciadas novas estratégias e, por vezes, iniciativas de reforma institucional, com o objetivo de que o Mercosul passe a

---

<sup>1</sup> O Mercosul é composto por cinco (05) Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, sendo que esta última se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia) e sete (07) Estados Associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname). Ao longo do trabalho, portanto, utilizamos “Estados Partes” e “Estados Associados” para fazer referência exclusiva aos governos dos Estados citados em cada uma das categorias. Quando empregamos “Estados-membros” ou “membros do Mercosul/do bloco”, estamos nos remetendo ao conjunto de todos os Estados, independentemente se Estado Parte ou Estado Associado.

responder de forma eficiente às demandas para operacionalizar a busca pelo desenvolvimento, nas diferentes formas em que este possa ser compreendido pelos governos nacionais de plantão.

No início do século XXI, tal processo se repetiu. A eleição de governos<sup>2</sup> ligados a partidos alinhados à esquerda<sup>3</sup> no espectro político regional, processo que a literatura especializada denomina como “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006; LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011), somada ao fortalecimento dos debates em torno da necessidade de ampliação da participação e do acesso dos diferentes grupos sociais aos variados âmbitos de atuação governamental, provocaram expressivas mudanças na compreensão sobre o papel que a região deveria ocupar e como os processos de integração regional deveriam acontecer.

A estratégia segundo a qual o Mercosul deveria ser guiado pelos mecanismos de mercado e pela liberalização comercial, prevalecente nos governos da década de 1990, que conformou o período chamado pela literatura especializada de “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), deu lugar ao entendimento de que o Mercosul, para além de um espaço comercial, deveria se transformar em um mecanismo de criação e implementação de políticas sociais regionais.

Diante dessa nova perspectiva, denominada “regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007) e/ou “regionalismo pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), não apenas surgiram novas iniciativas regionais, como a União de Nações Sul-

---

<sup>2</sup> Refere-se aqui à eleição de Hugo Chávez, na Venezuela, em 1998; de Ricardo Lagos, no Chile, em 2000; de Luis Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2002; de Néstor Kirchner, na Argentina, em 2003; de Tabaré Vázquez, no Uruguai, em 2004; de Evo Morales, na Bolívia, em 2005; de Rafael Correa, no Equador, em 2006; e de Fernando Lugo, no Paraguai, em 2008.

<sup>3</sup> O conceito de esquerda utilizado neste projeto refere-se à ideologia política que pretende reduzir as desigualdades sociais, “tornar mais iguais os desiguais” (BOBBIO, 2011, p.126). Está, assim, ligado à tradição que entende existir a necessidade de atuação do Estado para corrigir periodicamente a organização social, limitando o excesso de desigualdade (BOBBIO, 2011).

americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), como também ocorreram processos de reforma e atualização das experiências já existentes. No caso do Mercosul, criado no contexto do “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), o bloco foi submetido a diversas mudanças que pretendiam, ao menos no âmbito do discurso, ampliar sua capacidade de incluir e acomodar agendas e atores anteriormente excluídos dos processos de integração regional.

No bojo desse processo, especificamente no que diz respeito aos mecanismos de participação de organizações sociais<sup>4</sup>, destacam-se a criação do Instituto Social do Mercosul, em 2007, e da Unidade de Apoio à Participação Social, em 2010, a realização das Cúpulas Sociais, o Programa Somos Mercosul e a reorganização e ampliação dos Subgrupos de Trabalho (SGTs) e Reuniões Especializadas. No âmbito dos governos nacionais, ressaltamos as iniciativas do Conselho Consultivo da Sociedade Civil e o Programa Mercosul Social e Participativo, criados respectivamente pelos governos argentino e brasileiro.

Contudo, diferentemente do que possam intuir os discursos e declarações dos governos à época, essas mudanças não foram capazes de gerar alterações profundas na lógica de funcionamento do Mercosul, de forma a materializarem o aprofundamento anunciado pelos governos, conforme demonstram os recentes estudos desenvolvidos por Alemany (2017), Botto (2015), Dabène (2009, 2012), Gardini (2010, 2011), Serbin (2012) e outros.

Por aprofundamento do processo de integração regional, entendemos o processo de desnacionalização de parte das funções do estado e de transferência de lealdades,

---

<sup>4</sup> Neste trabalho, utiliza-se um conceito amplo de Organizações Sociais, que extrapola o previsto pela legislação brasileira (Lei 1648/98) e dos demais Estados membros do Mercosul. Dessa forma, o tratamento dado ao conceito Organizações Sociais aproxima-se ao que Marcel Merle, em seu clássico *Sociologia das Relações Internacionais*, denominou como Forças Transnacionais (MERLE, 1981). Assim, denomina-se Organizações Sociais todo ator não-estatal cuja atuação tem incidência sobre o Mercosul, abrangendo organizações sindicais de trabalhadores e patronais, organizações não governamentais (ONGs), cooperativas, elites econômicas e sociais, e quaisquer outras formas organizadas de representação de interesses privados.

expectativas e atividades políticas domésticas para uma instituição regional (MATTLI, 1999). Assim, de acordo com Sweet e Sandholtz (1998), consideramos que quanto mais profundo for um processo de integração regional, *(i)* maior o grau de cessão de soberania do Estado em favor das instituições regionais; *(ii)* maior a autonomia das instituições regionais frente a possíveis divergências nacionais, ampliando o caráter vinculante e obrigatório das regras regionais; e *(iii)* maior a capacidade das instituições regionais de acomodar interesses socioeconômicos, materializado na ampliação da participação de atores não-estatais.

No que diz respeito às referidas mudança nos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul, Ramanzini Júnior e Farias (2017) apontam que a inclusão de novos temas e atores no Mercosul parece ser mais fruto da ação do governo brasileiro e dos ministérios setoriais do que resultado de pressões das organizações sociais vinculadas aos temas e chamam a atenção para a necessidade de avaliar a capacidade dos mecanismos de participação criados e/ou expandidos em incidir nos rumos do processo. Ao analisarem o Programa Mercosul Social e Participativo, iniciativa do governo brasileiro, concluem que: “o exercício parece mais focado na participação e menos no sentido de garantir a influência de diversos setores da sociedade na inserção internacional do país.” (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2017, p. 366). A partir de uma distinção entre participação e capacidade de influência, os autores afirmam que os mecanismos criados no Mercosul garantem a participação, no sentido de permitir que as organizações sociais se sentem à mesa, mas não propiciam condições para que estas tenham capacidade de influenciar o rumo dos processos.

No mesmo sentido, em estudo realizado sobre a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), concluímos que o referido processo de ampliação dos mecanismos institucionais de participação das organizações sociais materializou-se em uma estratégia, já presente nos anos 1990, de ampliação dos espaços de

negociação sem poder decisório (FERREIRA, 2017, 2019). Partindo do modelo proposto por Sweet e Sandholtz (1998)<sup>5</sup>, argumentamos que a REAF possui (i) uma estrutura institucional dotada de pouca autonomia, dependente e vulnerável às vontades particulares dos atores governamentais, tanto no que diz respeito à fixação de uma agenda de trabalho, quanto à disponibilização de recursos humanos e financeiros para implementar políticas públicas regionais; (ii) regras regionais com pouca capacidade impositiva, uma vez que demandam a incorporação junto aos ordenamentos jurídicos nacionais, com vigência condicionada à aprovação unânime dos Estados-parte e cumprimento facultativo, sujeitando-se aos interesses e capacidades de cada governo em implementá-las; e (iii) uma lógica de participação, tanto dos atores governamentais quanto sociais, vinculada à representação de grupos e interesses essencialmente nacionais.

O diagnóstico, em síntese, é de que os atores optaram por uma estratégia de ampliação do Mercosul, via inserção de temas e atores no âmbito dos SGTs e Reuniões Especializadas, de forma a acomodar demandas e pressões diversas, mantendo inalterada a lógica fundamentalmente estatal-burocrática em que o Mercosul foi fundado. Tal fato contradiz a tese de que a gradativa inclusão de novos atores no Mercosul, motivados a participar pelas

---

<sup>5</sup> Sweet e Sandholtz (1998) propõe três dimensões para análise dos processos de integração regional: (i) das organizações regionais, que diz respeito à autonomia das instituições regionais de definir uma agenda política relevante e executar políticas públicas de forma independente das vontades isoladas dos atores, sobretudo aqueles dotados de maior poder relativo; (ii) das regras regionais, que refere-se à capacidade das decisões produzidas em nível regional de impor constrangimentos e de construir padrões comportamentais nas relações entre os governos e suas respectivas sociedades; e (iii) da sociedade internacional, relacionada ao papel formal e/ou informal dos atores não governamentais no processo de integração regional. Segundo os autores, a partir dessas dimensões é possível classificar o quanto as experiências de integração regional se aproximam do tipo ideal intergovernamental (a cooperação é restrita às relações entre os Estados e voltada para o encaminhamento de questões específicas; as instituições regionais possuem baixa autonomia, operando apenas como facilitadora das negociações; as regras regionais são débeis e não se impõem sobre possíveis interesses nacionais conflitivos; e a participação é limitada aos representantes dos governos, responsáveis por defender um suposto interesse nacional em nível regional) ou do tipo ideal supranacional (uma articulação de caráter mais amplo, com alto grau de cessão de soberania do Estado em favor das instituições regionais, que são dotadas de autonomia frente aos Estados; as regras regionais possuem caráter vinculativo e obrigatório, impondo-se sobre possíveis divergências nacionais; e há participação ativa de atores transnacionais não-governamentais).

consequências geradas pelas políticas discutidas em nível regional, reduziria o nível de oposição doméstica ao bloco e levaria ao aprofundamento da integração regional.

Gardini (2010) aponta que a centralidade do executivo no Mercosul é consequência da forma com que se organizam os sistemas políticos dos Estados-parte do bloco, em que o legislativo e a sociedade civil ocupam papel marginal. Mariano e Ramanzini Júnior (2012) argumentam que a inclusão limitada de novos atores domésticos é produto do modelo de Mercosul da política externa brasileira. Afinal, na medida em que o processo é centralizado nos executivos e na diplomacia, as organizações sociais têm dificuldades em incorporar-se na dinâmica do bloco. Bressan (2016) expõe que a fragilidade dos mecanismos de participação no Mercosul se explica, em larga medida, pela ausência de práticas domésticas, visto que há uma estreita relação entre a inexistência de participação efetiva no âmbito doméstico e regional.

Os argumentos acima apontam para explicações das dinâmicas regionais a partir de fatores domésticos, sejam as opções de política externa, seja a cultura de participação das organizações sociais. Certamente, esta é parte da explicação do porquê as iniciativas de reforma institucional terem se mostrado incapazes de gerar o aprofundamento do Mercosul. Contudo, carece compreender como a própria dinâmica do modelo institucional estabelecido no Mercosul condicionou as alterações institucionais e impossibilitou que a lógica fundamentalmente estatal-burocrática em que o Mercosul foi fundado fosse alterada. É sobre este aspecto do fenômeno que este estudo se debruça.

Nosso objeto de pesquisa são as discussões sobre a reforma institucional do Mercosul que ocorreram nos anos de 2003 a 2006. O marco inicial é a decisão 26/03 do Conselho do Mercado Comum que estabeleceu o Plano de Trabalho 2004-2006 e deu início às discussões sobre a ampliação da participação de organizações sociais no Mercosul, indicando uma

possível alteração na institucionalidade estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto. A análise encerra-se em 2006, quando da aprovação das Decisões 22/06 e 29/06 do Conselho do Mercado Comum que, ao definir novas diretrizes para a reforma institucional do bloco, não cita o tema da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais como prioridade nos trabalhos.

Assim, considerando que os formatos institucionais refletem opções políticas, e não puramente técnicas, realizamos um estudo do desenvolvimento institucional dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul, demonstrando porque as iniciativas de mudanças institucionais implementadas ao longo da primeira década do século XXI não foram capazes de alterar a lógica de funcionamento do bloco e gerar seu aprofundamento.

Isto posto, em uma perspectiva mais ampla, nossa pesquisa dialoga e busca contribuir com, ao menos, duas principais discussões. Na dimensão teórica, em diálogo com o que Capoccia (2016a) identifica como o cerne do debate contemporâneo do Institucionalismo Histórico, buscou-se avançar na compreensão sobre como uma instituição, em um determinado momento, influencia a interação entre os atores políticos de forma a criar condições para que se atinja, em um momento posterior, a estabilidade ou mudança institucionais. No que diz respeito especificamente à experiência do Mercosul, identificamos e explicamos quais são os mecanismos causais determinantes no desenvolvimento institucional do bloco, de modo a compreender sua resiliência do bloco e as dificuldades que os diferentes governos enfrentaram e enfrentam quando de iniciativas que propõe mudanças no seu *status quo* institucional.

## 1.1 Hipóteses de Trabalho

Diante da pergunta e do problema de pesquisa anteriormente delimitados, este estudo se fundamentou no entendimento de que um processo de mudança institucional de uma experiência de integração regional tem seu resultado determinado por fatores estruturais e/ou pelas características dos agentes envolvidos no processo, conforme ensina Ikenberry (1994). Para o caso do Mercosul, isso significa dizer que o diagnóstico exposto acima pode ser explicado pela própria institucionalidade pré-estabelecida no Mercosul (fator estrutural) e/ou pelas capacidades e objetivos de atuação das organizações sociais (fator agente).

Assim sendo, a pesquisa partiu de uma hipótese que busca dar conta dos dois diferentes fatores, que, ressalta-se, não são necessariamente excludentes e/ou concorrentes. Defende-se que a estrutura institucional construída pelo Protocolo de Ouro Preto nos anos 1990 restringiu e condicionou a forma com que ampliação institucional do bloco ocorreu durante os anos 2000 e, ao mesmo tempo, criou uma “lógica nacional” para o Mercosul que fez com que a instituição regional operasse, exclusivamente, como um espaço para que as organizações sociais levassem demandas nacionais, uma vez que entendem que é no âmbito doméstico que suas demandas têm capacidade de serem atendidas.

Neste sentido, não é simplesmente a questão de espaços institucionais e capacidades materiais limitados que inviabiliza uma ação regional coordenada das organizações sociais, mas sim a ausência de lealdade política para com as instituições regionais e de convergência de interesses e estratégias entre as organizações sociais dos países membros do Mercosul, o que leva esses atores a reproduzirem uma “visão nacional” do processo de integração.

Para o estudo do desenvolvimento da estrutura institucional do Mercosul, partimos do pressuposto teórico de que é preciso considerar o processo histórico em que as instituições estão inseridas. Isto implica em ter em conta que uma iniciativa de reforma e/ou mudança institucional tem seu resultado impactado, se não determinado, pelos efeitos produzidos pelas instituições já existentes. Em síntese, considera-se que um processo de integração regional tem seu comportamento institucional propenso à estabilidade e à inercia (*path dependence*); que sua dinâmica é marcada pela existência de resultados imprevistos e, por vezes, indesejados (*unintended consequences*); e que as possibilidades de grandes mudanças são condicionadas à ocorrência de uma conjuntura crítica (*critical juncture*) (HALL; TAYLOR, 2003; PIERSON, 1998, 2004; THELEN; STEINMO, 2002).

Assim, ao considerar que a estrutura institucional dos anos 1990 determinou a forma com que a ampliação da agenda e a incorporação dos atores foram realizadas nos anos 2000, afirmamos ter ocorrido *path dependence*. Ao mesmo tempo, não se nega que de fato houve a criação de novos espaços institucionais e a inserção de atores antes excluídos do Mercosul, o que consideramos produto das chamadas *unintended consequences*, em que a ampliação da agenda do bloco acabou por mobilizar as organizações sociais interessadas e/ou impactadas pelas temáticas discutidas, a despeito da vontade dos governos e demais atores já inseridos.

Assim sendo, defendemos ser possível afirmar, a título conclusivo, que: (i) a estrutura institucional desenhada nos anos 1990 é um elemento que explica a resiliência do Mercosul e as dificuldades que os diferentes governos enfrentam quando de iniciativas que propõe mudanças na sua lógica de funcionamento, tanto no sentido do aprofundamento, quanto no sentido de reduzir o nível e/ou o escopo do processo de integração regional; e (ii) o momento histórico marcado pelo governos que ascenderam ao poder no bojo da já referida “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006;

LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011), especificamente o quadriênio 2003-2006, não foi um momento de conjuntura crítica para o Mercosul, ao menos no que diz respeito a forma de compreender como deveria ser seu desenho institucional e sua lógica de funcionamento.

## 1.2 Considerações metodológicas: *Process-Tracing* e a realização de inferências causais

A questão do método é, especialmente em uma tese de doutorado, uma das preocupações centrais. Afinal, o método é o elemento que permite diferenciar o conhecimento científico das demais formas de saber e, portanto, é o nível de precisão da metodologia<sup>6</sup> empregada que definirá, em larga medida, a qualidade dos resultados obtidos (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHT, 2010).

Esta pesquisa está baseada na chamada “*Case-Based Methodology*” (BEACH; KAAS, 2020), também tratada pela literatura como “*Single-Outcome Studies*” (GERRING, 2006) e *Causal Process Observations* (FREEDMAN, 2010). Em termos ontológicos, é uma metodologia que pressupõe um mundo social complexo, composto por mecanismos causais não observáveis, apenas passíveis de teorização. Ao mesmo tempo, em uma dimensão epistemológica, aponta para a existência de um mundo empírico em que esses mecanismos causais, quando em atividade, produzem rastros observáveis, evidências empíricas (BEACH; KAAS, 2020). Assim, em resumo, trata-se de uma metodologia que nos permitiu identificar

---

<sup>6</sup> Por metodologia, referimo-nos ao conjunto de premissas ontológicas e epistemológicas que determinam como a pesquisa será realizada, isto é, como o objeto será abordado e percebido pelo pesquisador. Por método, tratamos as ferramentas e técnicas utilizadas para a análise do objeto. Ver: BEACH, Derek; KAAS, Jonas Gejl. The Great Divides: Incommensurability, the Impossibility of Mixed-Methodology, and What to Do about It. *International Studies Review*, [S. l.], p. 1–22, 2020.

as evidências empíricas produzidas pelos mecanismos causais atuantes no processo de ampliação dos mecanismos de participação de organização sociais do Mercosul.

A metodologia ressalta, contudo, o alto nível de heterogeneidade desses mecanismos causais, dada sua sensibilidade aos contextos sociais. Assim, uma mesma causa pode desencadear diferentes mecanismos que levarão a diferentes resultados, ou produzir resultados iguais através de mecanismos causais diferentes. Isso implica, por um lado, em uma alta capacidade de compreender os mecanismos causais presentes em um caso específico, mas, em consequência, não permite afirmar se os mesmos mecanismos estão, necessariamente, presentes em casos semelhantes.

Para as Relações Internacionais, no entanto, essas características não representam um impeditivo para a aplicação da metodologia. Afinal, via de regra, os fenômenos analisados são numericamente baixos e heterogêneos, com diversas especificidades produzidas pelos diferentes contextos em que os casos ocorrem. Ademais, como é regra nas pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, há impossibilidade do isolamento de variáveis e de realização de experimentos em ambientes altamente controlados, elementos exigidos para uso de metodologias que buscam conhecimento altamente generalizável através da identificação de processos causais médios entre grupos de casos (*Variance-based Methodology*).

Do ponto de vista analítico, portanto, a metodologia adotada realizou uma abordagem *botton-up* do nosso objeto. Por meio da reconstrução histórica do processo desenvolvimento dos mecanismos de participação de organização sociais do Mercosul, foi possível testar nossas hipóteses de trabalho e construir uma explicação da relação entre as causas ( *i*- mudanças nas condições domésticas dos Estados Partes capazes de alterar as suas preferências; *ii*- processo de adaptação dos atores ao funcionamento das instituições de determinada experiência de integração regional, *iii*- constrangimentos impostos pelas

instituições regionais) e o resultado produzido (a reprodução da lógica estatal-burocrática no desenvolvimento dos mecanismos de participação de organizações sociais do Mercosul)<sup>7</sup>.

A aplicação dessa metodologia exigiu a escolha do método *Process-Tracing* que, de acordo com George e Bennett (2005), Checkel (2007), Bennett (2010), Collier (2011), Beach e Pedersen (2013), Beach e Kass (2020) e outros, é o método mais adequado (*gold standard*) para realização de inferências que permitem constatar a presença/ausência de mecanismos causais.

Cabe esclarecer que a forma de utilização do *Process-Tracing* nesta pesquisa não se limitou à identificação do nexos causal entre possíveis causas (X) e resultados (Y), conforme propõem King, Keohane e Verba (1994); nem à realização de uma narrativa analítica de determinado processo político, como fazem Haggard e Kaufman (2016). Adotamos a abordagem de *Process-Tracing*, amplamente amparados em Beach e Pedersen (2013) e Bennett e Checkel (2015), que nos permitiu compreender não só se determinada causa contribuiu para produzir certo resultado (X gera Y?), mas também como esta causa contribuiu para produzir o resultado (como X gera Y?). Isto é, para além da identificação do nexos de causalidade, o esforço analítico foi no sentido de “desempacotar” o mecanismo causal, explicando o funcionamento do sistema de conexões que transmite o “poder causal” de uma determinada causa para o resultado.

Afinal, Mecanismo Causal é aqui entendido como uma correlação regular, um sistema de conexões através do qual a(s) causa(s), em contextos e condições específicas, alteram as características, capacidades e/ou propensões do(s) resultado(s), não se limitando ao mero

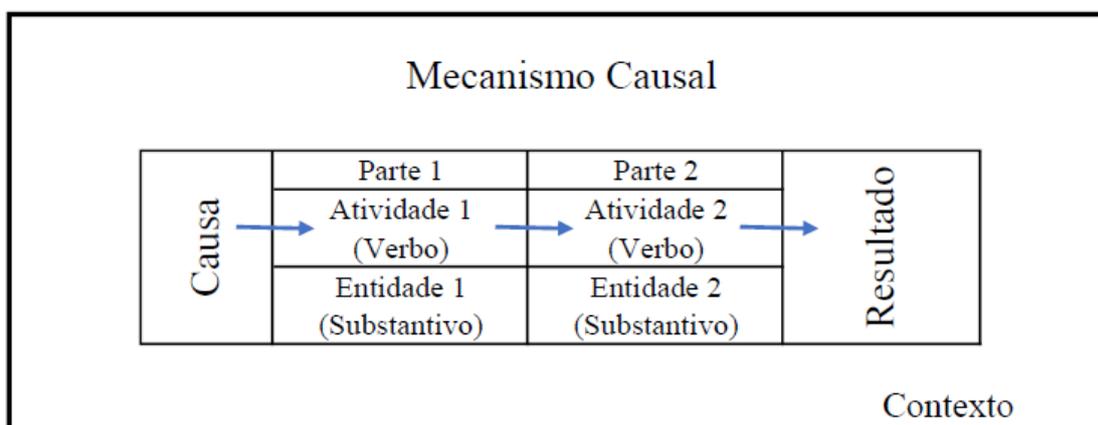
---

<sup>7</sup> Costumeiramente, as pesquisas utilizam os conceitos “Variáveis Independentes” para se referirem às causas e “Variável Dependente” para se referir ao resultado. Contudo, conforme Beach e Pedersen ((2013), pesquisas que trabalham com método *Process-Tracing* para análise da operação de mecanismos causais em um caso específico, o contrafactual é irrelevante e, conseqüentemente, o conceito de variável se torna impreciso. Assim, neste trabalho, nos limitamos a utilizar os conceitos de causa(s) e resultado(s).

acumulado de eventos que faz o *link* temporal entre causas e resultados (BENNETT; CHECKEL, 2015; GEORGE; BENNETT, 2005). Cada parte desse sistema é composto por entidades (atores, instituições, estruturas com capacidade de ação) que se engajam em atividades (ações com capacidade de transmissão de “poder causal”), que ocorrem inseridas em um contexto.

No exemplo da Figura 1, temos que a Causa dispara o Mecanismo. Na 1ª parte, a Entidade1 se engaja na Atividade1. Tal fato leva a Entidade 2 a se engajar na Atividade2, o que produz o Resultado. A capacidade da Causa de disparar o Mecanismo e das Entidades em se engajar em Atividades é o que chamamos poder causal. Vale ressaltar, ainda, que Causa(s) e Contexto são elementos distintos: a primeira, tem poder ativo (poder causal); o segundo, apenas permite ou inibe que algo aconteça.

**Figura 1 – Mecanismo Causal de duas partes**



Fonte: Criação do autor, com base em Beach e Pedersen (2013)

A existência de Mecanismos Causais pressupõe, conforme Beach e Pedersen (2013) que: *i*) causa(s) e resultado(s) sejam contínuos no espaço e no tempo; *ii*) causa(s) ocorra(m) antes do(s) resultado(s); e *iii*) exista uma aparente conexão entre causa(s) e resultado(s). No caso analisado nesta pesquisa, tais critérios estão reunidos. Afinal, conforme as hipóteses de trabalho, as causas (*i*- mudanças nas condições domésticas dos Estados Partes capazes de alterar as suas preferências; *ii*- processo de adaptação dos atores ao funcionamento das instituições de determinada experiência de integração regional, *iii*- constrangimentos impostos pelas instituições regionais) estão estabelecidas antes do nosso resultado (a reprodução da lógica estatal-burocrática no desenvolvimento dos mecanismos de participação de organizações sociais do Mercosul), são contínuos no tempo e, inegavelmente, estão aparentemente conectados.

Segundo a literatura (BEACH; PEDERSEN, 2013; BENNETT; CHECKEL, 2015), existem quatro tipos possíveis de mecanismos causais: *i*) mecanismos estruturais, que explicam como determinada estrutura material constrange e impõe comportamentos à ação política de determinado ator; *ii*) mecanismos institucionais, vinculados aos constrangimentos, oportunidades e impactos das regras e da convivência em determinado ambiente institucional, construídos e/ou alteradas pelos próprios atores afetados; *iii*) mecanismos ideológicos, que se referem a como o resultado é impactado pela forma com que os atores interpretam a realidade; e *iv*) mecanismos psicológicos, que dizem respeito a como e quanto questões psicológicas individuais, regras mentais, produzem determinados comportamentos.

A partir dessa categorização, aplicamos o *Process-Tracing* na elaboração e implementação de inferências causais. Contudo, diante do pressuposto metodológico que afirma que os mecanismos causais não são passíveis de observação empírica, nossa pesquisa

teve como foco o exame do material empírico em busca das evidências que indicavam presença de determinado mecanismo causal. Para tanto, trabalhamos com a possibilidade de evidências que, para Beach e Pedersen (2013) e Bennet e Checkel (2015), são costumeiramente relacionadas a padrões estatísticos (*pattern evidence*); à sequência temporal e espacial que determinado processo deveria ocorrer (*sequence evidence*); a provas materiais, rastros, de eventos (*trace evidence*); e descrições e relatos feitos por testemunhas (*account evidence*).

Resta esclarecer que o *Process-Tracing* é um método que deve ser utilizado orientado por uma teoria, uma vez que mecanismos causais são elementos abstratos, hipóteses criadas por teorias (BEACH; PEDERSEN, 2013; BENNETT; CHECKEL, 2015; CHECKEL, 2007; COLLIER, 2011; GEORGE; BENNETT, 2005). Logo, cabe à teoria determinar quais são os possíveis mecanismos causais presentes no caso estudado, detalhar as características do seu funcionamento e indicar as respectivas evidências observáveis e testáveis que comprovarão sua ocorrência.

Assim, é possível realizar aplicar o *Process-Tracing* a partir de três principais abordagens: (i) *theory-test*, em que se realizam testes para identificar se os mecanismos causais presentes no caso em análise funcionam de acordo com o descrito por uma teoria já desenvolvida e consolidada; (ii) *theory-building*, cujo objetivo é a construção de uma explicação teórica generalizável a partir de evidências empíricas, inferindo um mecanismo causal generalizável a partir de um caso particular; e, por fim, (iii) *explaining outcomes*, que busca identificar relações causais suficientes para explicar o caso em análise.

No caso desta pesquisa, realizamos um estudo do tipo *explaining outcomes*, a partir de uma abordagem dedutiva. Isso significa dizer que partimos das teses do Institucionalismo Histórico – apresentadas na próxima seção e ao longo do texto – e buscamos identificar se as

evidências indicadas pela teoria estavam presentes e se o mecanismo causal identificado era suficiente e/ou necessário para o resultado.

Reconhecemos, conforme Freedman (2010) e Bennett e Checkel (2015), que nossa explicação possui um caráter inerentemente probabilístico, uma vez que, devido à escolha teórica, é impossível eliminar a omissão de eventuais mecanismos causais que estejam presentes no caso analisado. Contudo, assim como defendem os supracitados autores, estamos convencidos de que este fato não impede a elaboração de explicações consistentes, especialmente nos estudos de caso único (N=1).

Tendo em vista o exposto, a pesquisa foi realizada de acordo com o roteiro proposto pelo *Process-Tracing*, qual seja: (A) a construção de uma narrativa detalhada do fenômeno, de modo a possibilitar que o pesquisador formule uma gama de hipóteses sobre as suas causas possíveis; (B) reflexão teórico-metodológica, de forma a determinar quais evidências deverão ser observáveis no fenômeno em análise caso determinado mecanismo causal esteja presente; (C) identificação empírica da existência do mecanismo causal anunciado pelas hipóteses formuladas na etapa A, através da observação das evidências previstas em B; e (D) a formulação de uma explicação analítica. Em síntese, esta foi a lógica da pesquisa desenvolvida. O item 1.4 apresenta de forma mais clara em qual dos capítulos e seções desta tese cada um desses itens está presente.

Por fim, é preciso tratar das fontes desta pesquisa. A utilização do *Process-Tracing* demanda um processo cuidadoso e, ao mesmo tempo, abrangente de coleta, gestão e análise das fontes, especialmente primárias. Isto porque uma informação que pareça menos importante à primeira vista, pode ser o elemento crucial que comprove ou não a ação de determinado mecanismo causal (BEACH; PEDERSEN, 2013; BENNETT; CHECKEL, 2015; CHECKEL, 2007; COLLIER, 2011; GEORGE; BENNETT, 2005). Assim, tendo em

vista a melhor aplicação possível do método, realizamos uma pesquisa essencialmente bibliográfica e documental.

As fontes bibliográficas dizem respeito, majoritariamente, à bibliografia específica sobre o desenvolvimento institucional do Mercosul e o Institucionalismo Histórico. Além disso, utilizamos as publicações realizadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>8</sup>, pelos órgãos do Mercosul e governos dos Estados Partes e Associados.

No que diz respeito às fontes primárias, trabalhamos com os documentos oficiais do Mercosul disponíveis no endereço eletrônico do bloco ([www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)). A saber: as normativas do Mercosul (decisões, resoluções, diretrizes e recomendações), atas e anexos das reuniões dos seus órgãos, comunicações, manifestações e relatórios. De maneira mais específica, analisamos os documentos produzidos pelo Conselho do Mercado Comum, pelo Grupo do Mercado Comum e seus órgãos assessores (SGTs e Reuniões Especializadas), e pelo Foro Consultivo Econômico e Social de 1995 a 2006

A coleta, organização, estruturação, indexação e gestão dos documentos foram realizados por meio de recursos tecnológicos, com o apoio de infraestrutura computacional do Laboratório de Relações Internacionais do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP (LabRI) e da equipe do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), ambos coordenados pelo Prof. Dr. Marcelo P. Mariano. Foi realizada a coleta e indexação automatizadas de toda a documentação do Mercosul, via aplicações em *python*. Para além dos documentos classificados como Reservado<sup>9</sup>, é digno de nota que identificamos uma parcela, ainda não

---

<sup>8</sup> Especificamente, trabalhamos com os relatórios da série chamada “Informe Mercosul”, publicados desde 1996. Todos as edições estão disponíveis, na íntegra, no endereço eletrônico do BID.

<sup>9</sup> A Resolução 18/97 do GMC e, posteriormente, a Decisão 26/01 do CMC estabelecem que as atas e anexos das reuniões dos órgãos do Mercosul são públicas, salvo se os Estados Partes decidam atribuir-lhes caráter Reservado, restringindo o acesso aos representantes oficiais dos Estados Partes do bloco.

quantificada, de documentos não indexáveis, e outra, de documentos não disponíveis na plataforma eletrônica do bloco. O levantamento da documentação analisada se deu por meio de pesquisa eletrônica com auxílio do software *Recoll* e com uso de termos booleanos (AND e OR), o que nos permitiu identificar toda a documentação que fazia referência, direta ou indiretamente, ao objeto da pesquisa.

Por fim, para fins de reconstituição do contexto histórico, utilizamos as edições completas do jornal Folha de São Paulo de 1994 a 2021 que constam na base de notícias de jornais do LabRI. A pesquisa também foi feita com auxílio do software *Recoll* e com uso de termos booleanos (AND e OR).

### **1.3 Considerações teóricas: Institucionalismo Histórico**

Tendo em vista que: *i*) esta pesquisa consistiu na realização de inferências causais, com foco na identificação dos mecanismos causais que explicassem por que as iniciativas de mudanças institucionais implementadas no Mercosul ao longo da primeira década do século XXI foram incapazes de alterar a lógica estatal-burocrática do bloco e de romper com a visão nacional da integração regional; *ii*) foi aplicado o método *Process-Tracing* em uma abordagem *explaining outcomes*, conforme discutido no item anterior; e *iii*) trata-se de um método guiado pela teoria, no sentido de que exige um modelo teórico que indique os possíveis mecanismos causais e as respectivas evidências empíricas observáveis que comprovem sua ocorrência; esta seção é dedicada à apresentação do Institucionalismo Histórico, arcabouço teórico que guiou nosso estudo.

Contudo, distante de fazer uma ampla revisão bibliográfica sobre o Institucionalismo na Ciência Política e nas Relações Internacionais, o objetivo desta seção é apresentar e discutir as contribuições do Institucionalismo Histórico para o estudo do desenvolvimento dos processos de integração regional.

Tradicionalmente, os estudos de integração regional são guiados pelas abordagens teóricas desenvolvidas a partir da experiência europeia, das quais se destacam, ao menos, duas: Intergovernamentalismo e Neofuncionalismo. Da perspectiva intergovernamental, em síntese, o processo de integração regional é compreendido como um espaço de barganha interestatal e tem seu desenvolvimento determinado pela dinâmica de formação das preferências nacionais (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009) . Já o argumento do Neofuncionalismo foca na autonomia das instituições e na sua capacidade de definir a forma com que o processo de integração regional se desenrola (HAAS, 1958; NIEMANN; SCHMITTER, 2009; SCHMITTER, 1970, 2010, 2019).

Pierson (1998), contudo, aponta que nenhuma das abordagens é suficiente para a explicação do desenvolvimento institucional dos processos de integração regional ao longo do tempo. Por um lado, argumenta o autor, ao focar a análise nos momentos de negociações em nível regional e ao afirmar que o resultado destas são determinados pela dinâmica doméstica de formação da preferência nacional e pelo poder relativo entre os Estados, o intergovernamentalismo apresenta uma explicação fragmentada das experiências de integração regional e desconsidera as regras e constrangimentos institucionais em nível regional. Por outro, a autonomia e independência das instituições regionais da qual partem as análises do Neofuncionalismo parecem, ao supracitado autor, insustentáveis, haja vista que desconsidera a capacidade dos Estados em tomar decisões, ainda que seja no sentido do veto.

No mesmo sentido argumentam Streek e Thelen (2005) ao considerar que os modelos teóricos tradicionais sobre integração regional são inábeis para explicar por que e/ou como as instituições se desenvolvem. Segundo os autores, o Intergovernamentalismo se limita a explicar o momento de criação de uma instituição regional e pouco diz sobre o seu desenvolvimento. Já o Neofuncionalismo, embora ofereça um modelo para explicar o desenvolvimento de uma instituição, é robusto ao explicar movimentos de continuidades, mas é incapaz de explicar por que mudanças ocorreram ou mesmo deixaram de ocorrer.

Nesse cenário, aplicado ao estudo dos processos de integração regional, o Institucionalismo Histórico propõe um modelo que considera tanto o protagonismo dos atores estatais, como quer o Intergovernamentalismo, quanto a capacidade das instituições em produzir constrangimentos e determinar a trajetória do desenvolvimento institucional de uma dada iniciativa de integração regional, conforme prevê o Neofuncionalismo.

Segundo Pierson (1998, 2004), o Institucionalismo Histórico entende que o início de um processo de integração regional (T0) é, de fato, produto das negociações e da dinâmica de barganha entre Estados. Diferentemente do intergovernamentalismo, entretanto, enfatiza a necessidade de avaliar as consequências dessa negociação ao longo do tempo, considerando a possibilidade de que, quando do próximo momento de negociação e barganha (T1, T2, etc.), ainda que os Estados mantenham seu protagonismo na tomada de decisão, estarão inseridos em um contexto institucional que produzirá constrangimentos e limitará suas opções.

Ao mesmo tempo, o supracitado autor aponta que o Institucionalismo histórico converge com o Neofuncionalismo no que diz respeito à possibilidade de que ocorra a transferência gradual de autoridade dos Estados para as instituições regionais. Contudo, enquanto o Neofuncionalismo entende esse processo como um fenômeno de soma zero, no sentido de que a ampliação da autoridade de uma instituição regional implica

necessariamente na redução do nível da soberania estatal, o Institucionalismo Histórico considera que o aprofundamento do processo de integração não implica na redução e/ou aniquilação do papel do Estado, mas sim na ampliação dos constrangimentos sobre a sua ação, capazes de alterar as estratégias, preferências e relações de poder com outros atores.

Dessa forma, para além da característica de resgatar a centralidade das instituições para a dinâmica política, o Institucionalismo Histórico possibilita avançar da discussão sobre se as instituições importam para a análise de como e quando as instituições moldam o desenvolvimento de um processo político (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016; LOWNDES; ROBERTS, 2013). Afinal, como ensina Hall (2016), trata-se de uma abordagem que trata o processo político como fenômeno estruturado, reconhecendo a existência de estruturas institucionais, que variam no tempo e no espaço, com capacidade de interferir no desenvolvimento e no resultado do processo político. Em outras palavras, mais do que reconhecer que as “regras do jogo” importam, o Institucionalismo Histórico oferece um aparato teórico conceitual que permite explicar por que, de que forma, e em quais circunstâncias as “regras do jogo” impactam no resultado.

Portanto, é uma abordagem histórica, na medida em que reconhece que os acontecimentos sociais estão situados no tempo e, conseqüentemente, que o desenvolvimento político e institucional deve ser compreendido como um processo que se desenvolve no longo prazo e cuja compreensão demanda um olhar histórico. Concomitantemente, é institucionalista porque enfatiza que as implicações contemporâneas desse processo histórico estão inseridas em instituições, entendidas aqui a partir da clássica definição proposta por Keohane (1988, p. 383): “[...] *‘institution’ may refer to a general pattern or categorization of activity or to a particular human-constructed arrangement, formally or informally organized.*”.

Instituições são, portanto, um conjunto de regras formais e informais, persistentes e conectadas entre si, que prescrevem comportamentos, constroem atividades e moldam expectativas. Em outras palavras, são as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana, materializadas em um conjunto de procedimentos, protocolos e estruturas políticas (regras formais); em padrões de conduta dos atores e normas sociais (práticas ou regras informais); e em ideias e expectativas de comportamentos informadas aos atores (narrativas) (ANNETT, 2010; HALL; TAYLOR, 2003; IKENBERRY, 1994; LOWNDES; ROBERTS, 2013; NORTH, 2018; PIERSON, 1998, 2004; THELEN; STEINMO, 2002).

Isto posto, o Institucionalismo Histórico coloca que a compreensão de uma dada experiência de integração regional implica na análise das consequências de longo prazo de determinadas decisões políticas. Em outras palavras, exige compreender de que forma e em que intensidade as instituições criadas no momento de negociação entre os Estados influenciam as decisões que serão tomadas posteriormente. Isso não significa afirmar que as instituições são a causa exclusiva dos resultados de um processo político. Afinal, embora as estruturas institucionais sejam capazes de constroer, os atores políticos permanecem como protagonistas da ação política. O ponto, como definem Thelen e Steinmo (2002), é que as instituições moldam as expectativas e objetivos dos atores políticos, determinam a distribuição desigual de recursos entre eles e limitam a forma com que a disputa política acontece.

Em síntese, o Institucionalismo Histórico oferece um modelo teórico capaz de explicar o desenvolvimento de uma instituição ao longo do tempo, a partir do contexto histórico em que este está inserida. Ao mesmo tempo, aponta que o foco da análise deve estar na identificação dos impactos das instituições no comportamento dos atores envolvidos e na sua própria dinâmica de funcionamento, considerando sempre que a ordem dos acontecimentos,

a história, é essencial para compreender o porquê de uma escolha e os resultados dela oriundos.

Logo, as instituições se comportam tanto como uma causa, afetando se e como determinados atores irão incidir sobre o processo político, quanto como um elemento do contexto, facilitando ou limitando a capacidade dos diferentes atores de inserir seus interesses nas decisões políticas. Consideramos, assim, que uma determinada configuração institucional *i)* dá origem a grupos e atores com distintas características e capacidades de atuação; *ii)* delimita o espectro de atores capazes e autorizados a participar de uma dada instituição; *iii)* realiza a mediação entre esses atores, determinando os termos de interação; e, por fim, *iv)* influencia como os atores percebem e definem seus interesses, encorajando ou desencorajando determinados tipos de coalizão e estratégias de atuação.

Dessa forma, o Institucionalismo Histórico é uma abordagem que conecta o agente e a estrutura, possibilitando a compreensão do processo analisado como o resultado da relação entre as práticas individuais dos atores e as práticas coletivas determinadas pelas regras e narrativas. Assim, possibilita diagnósticos e análises que não assumem nem instituições, nem atores, como causa exclusiva de um processo. Segundo Thelen e Steinmo (2002), trata-se da análise da dinâmica entre os interesses, estratégias e distribuição de poder entre os atores considerando que o contexto institucional produz constrangimentos e limitações à ação, mas não é a causa única do resultado político produzido.

A partir desses elementos e, considerando que os processos de integração regional conformam instituições, Pierson (1998, 2004) propõe um esquema de interpretação do desenvolvimento de um processo de integração regional ancorado no Institucionalismo Histórico. O autor divide a análise em três momentos: T0, T1 e T2. Para o autor, no momento inicial do processo de integração regional (T0), prevalece a lógica intergovernamental,

conforme Moravcsik e Schimmelfennig (2009) e outros. São as preferências nacionais e o poder de barganha de cada Estado que determinam os resultados políticos e institucionais da negociação.

Para o caso do Mercosul, objeto desta pesquisa, existem diversos estudos já consolidados sobre este momento, com destaque para os trabalhos de Hirst (1991, 1992), Vigevani (1998), Vaz (2002), Mariano (2000, 2015b), Oliveira (2003), Dabène (2005, 2009), Gardini (2010) e outros. Em síntese, o argumento dos autores é de que o modelo de Mercosul defendido pela diplomacia brasileira, em especial os pontos de consenso com as posições argentinas, dada a assimetria de poder, prevaleceram. Assim, construiu-se uma estrutura institucional marcada pela lógica estatal-burocrática e pela visão nacional do processo de integração regional.

No momento T2, encontra-se o resultado de determinado processo institucional. Para o nosso caso, trata-se do diagnóstico do qual parte esta pesquisa, qual seja, o fato de que as mudanças institucionais implementadas no Mercosul na primeira década do século XXI não terem sido capazes de gerar alterações na lógica fundamentalmente estatal-burocrática em que o Mercosul foi fundado. Os conceitos citados e a análise sobre os momentos T0 e T2 são amplamente discutidos no próximo capítulo.

Interessa-nos, em termos analíticos, o momento T1. É nele em que, de fato, os mecanismos causais atuam e, portanto, em que esta pesquisa está focada. Afinal, compreender como o desenvolvimento de um dado processo de integração regional ocorre demanda, para além da análise da negociação inicial (T0), a identificação das relações de causalidade responsáveis pelo processo ao longo do tempo. Isto é, compreender como funcionam os mecanismos causais que conectam essas causas aos respectivos resultados.

Dito de outra forma, entender por que um conjunto de causas produziu determinado resultado, para além de identificar a presença ou não das causas, implica em conhecer quais os mecanismos que foram disparados e como eles atuaram. Dessa forma, para a formulação da explicação analítica apresentada no capítulo conclusivo, nossa análise considerou três principais noções teorizadas pelo Institucionalismo Histórico: *critical juncture*, *path dependence* e *unintended consequences*. Tais conceitos não dizem respeito à mecanismos causais propriamente ditos, mas sim fenômenos políticos compostos por um ou mais mecanismos causais.

Ao longo dos capítulos desta tese, juntamente com a análise, apresentamos as definições de *critical juncture*, *path dependence* e *unintended consequences*, bem como os mecanismos causais que os compõem e suas evidências empíricas. Fez-se essa opção tanto para evitar a construção de um capítulo árido de discussão teórica, quanto em um esforço de apresentar e aplicar a teoria de forma mais didática e clara, facilitando a compreensão pelo leitor, especialmente daqueles que estejam, eventualmente, pouco familiarizados com a abordagem teórica aqui empregada. A organização da tese e a estrutura dos capítulos é apresentada a seguir.

#### **1.4 Organização da Tese**

Para além desta Introdução, a tese está organizada em 5 capítulos, sendo o último dedicado às Considerações Finais. Conforme o estabelecido na seção que trata da abordagem teórico-metodológica, este trabalho está organizado a partir do roteiro típico de pesquisas ancoradas no *Process-Tracing*, qual seja: (A) a construção de uma narrativa detalhada do

fenômeno, de modo a possibilitar que o pesquisador formule uma gama de hipóteses sobre as suas causas possíveis; (B) reflexão teórico-metodológica, de forma a determinar quais evidências deverão ser observáveis no fenômeno em análise caso determinado mecanismo causal esteja presente; (C) identificação empírica da existência do mecanismo causal anunciado pelas hipóteses formuladas na etapa A, através da observação das evidências previstas em B; e (D) a formulação de uma explicação analítica.

O Capítulo 2 dedica-se à descrição do processo de construção dos mecanismos de participação das organizações sociais ao longo das distintas fases do Mercosul, de forma a apresentar o diagnóstico do qual partiu nossa pesquisa. Nosso foco está em demonstrar como, apesar das mudanças nos discursos em torno da participação das organizações sociais no Mercosul a partir de 2003, as mudanças institucionais implementadas no bloco não foram capazes de gerar alterações na lógica fundamentalmente estatal-burocrática em que o Mercosul foi fundado e na visão nacional da integração regional que se estabeleceu ao longo dos anos 1990.

Nos capítulos 3, 4 e 5 nos dedicamos à reflexão teórica, determinação das evidências e à análise empírica dos três fenômenos que compõem nossa hipótese. No capítulo 3, dedicado à análise do conceito de conjuntura crítica (*critical juncture*), argumentamos não ser possível afirmar que o quadriênio 2003-2006 se configurou com uma conjuntura crítica no Mercosul, ao menos no que diz respeito a forma de compreender como deveria ser o desenho institucional do Mercosul e sua lógica de funcionamento, dada a presença de um amplo consenso entre a coalização de sustentação do *status quo* institucional do Mercosul, impedindo que se configurasse um momento de mudança possível.

Em seguida, no capítulo 4, realizamos uma discussão ampla sobre o conceito *path dependence* a partir da caracterização do mecanismo causal ‘retornos crescentes’ (*increasing*

*returns*). Afirmamos, à luz da reflexão teórica, que a estrutura institucional desenhada nos anos 1990 é um elemento que explica a inércia institucional dos mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul e as dificuldades que os diferentes governos enfrentam quando de iniciativas que propõe mudanças na sua lógica de funcionamento, tanto no sentido do aprofundamento, quanto no sentido da redução do seu nível e/ou o escopo.

No capítulo 5, a partir do conceito de *unintended consequences*, demonstramos como as mudanças na agenda do Mercosul realizadas no quadriênio 2003-2006 levaram à mobilização das organizações sociais insatisfeitas com o *status quo* institucional e daquelas vinculadas aos setores antes não inseridos no Mercosul em torno da agenda de fortalecimento dos mecanismos de participação no bloco. A partir disso, afirmamos que a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul no quadriênio 2003-2006 que caracteriza o *spill-around* se deu em decorrência das pressões institucionais para ampliação do escopo do bloco e da necessidade de acomodar os novos atores que demandavam fortalecimento da participação das organizações sociais, em um contexto em que os estímulos à continuidade da lógica estatal-burocrática e da visão nacional da integração regional (*path dependence*) impediram que mudanças institucionais profundas e abrangentes ocorressem.

Ao final, apresentamos nossas considerações finais. Nela, realizamos um esforço de sistematização do conteúdo apresentado ao longo do texto e discutimos as implicações e contribuições das conclusões. Encerramos elencando algumas agendas de pesquisa que, distante de esgotar as inúmeras possibilidades, aponta para temas que julgamos serem instigados por esta tese.

## 2 OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO MERCOSUL

O objetivo deste capítulo é apresentar e descrever o processo de construção dos mecanismos de participação das organizações sociais ao longo das distintas fases do Mercosul, de forma a apresentar, em sintonia com as exigências do *Process-Tracing*, o diagnóstico do qual partiu nossa pesquisa.

Para tanto, nos orientamos pelo Institucionalismo Histórico (ANNETT, 2010; HALL; TAYLOR, 2003; IKENBERRY, 1994; NORTH, 2018; PIERSON, 1998, 2004; THELEN; STEINMO, 2002), discutido no item 1.3 da Introdução desta tese. Adotamos, de acordo com o modelo de Lowndes e Roberts (2013), três dimensões analíticas que entendemos suficientes para definir as características de uma instituição: *i*) as narrativas que permeiam a trajetória da instituição, materializadas nas diferentes ideias de regionalismo, nas expectativas em torno da cooperação/integração regional e nos discursos dos atores envolvidos; *ii*) as regras estabelecidas pelos protocolos de cooperação, tratados e regimentos institucionais; e *iii*) as práticas identificadas nas condutas e estratégias dos atores governamentais e organizações sociais.

Partimos da análise dos movimentos de aproximação entre os governos da Argentina e do Brasil ao longo dos anos 1980. Afirmamos que a condução de tais negociações e as regras definidas para implementação das iniciativas bilaterais estabeleceram o modelo estatal-burocrático de integração regional que, posteriormente, foi reproduzido no Mercosul.

Seguimos com a análise da construção das instituições próprias do Mercosul no contexto do “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994). Aqui, mais do que o Tratado de Assunção, a centralidade está no Protocolo de Outro Preto, que criou o arcabouço

institucional que operacionalizou o bloco ao longo dos anos 1990. Demonstramos como a reprodução do modelo estatal burocrático produziu estratégias de atuação e práticas de interação entre os atores governamentais e as organizações sociais em que prevaleceram uma visão nacional da integração regional.

Tratamos, ainda, do comportamento dos governos dos Estados-parte do Mercosul diante da crise do final dos anos 1990. Identificamos que o aparato institucional (regras) consolidados pelo Protocolo de Ouro Preto favoreceu que medidas unilaterais, baseadas em uma visão nacional do Mercosul e da integração regional (práticas), inviabilizassem a construção de uma resposta regional à crise e prejudicassem o funcionamento do bloco.

Por fim, avançamos sobre o processo de mudanças institucionais nos anos 2000, implementadas no contexto da chamada “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006; LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011) e do “regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007) e/ou “regionalismo pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Afirmamos que, embora os discursos e narrativas apontassem para um aprofundamento do Mercosul e para um novo papel das organizações sociais na integração regional sul-americana, as regras e práticas estabelecidas anteriormente foram mantidas. Assim sendo, a partir das categorias propostas por Schmitter (1970, 2019), retomadas por Niemann e Schmitter (2009), argumentamos que os atores optaram por uma estratégia de *Spill-around* – mudanças institucionais que se limitaram a ampliar o escopo do Mercosul, sem nenhum impacto sobre o modelo estatal-burocráticos e sobre a visão nacional do bloco.

Nas considerações parciais do capítulo, apresentamos o diagnóstico do qual partiu essa pesquisa. Nesse sentido, concluímos que apesar das mudanças nos discursos em torno do regionalismo e dos processos de integração regional (narrativa), as mudanças institucionais

implementadas no Mercosul não foram capazes de gerar alterações na lógica fundamentalmente estatal-burocrática em que o Mercosul foi fundado (regras) e na visão nacional da integração regional (práticas).

## **2.1 A Gênese do Mercosul: as relações Brasil-Argentina e o estabelecimento da lógica estatal-burocrática**

O Mercosul foi formalmente criado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Em termos políticos, sua gênese está na aproximação entre os governos de Argentina e Brasil, relação bilateral que se consolidou, sobretudo a partir da década de 1980, como força-motriz da integração regional na América do Sul e estabeleceu o caráter estatal-burocrático que a caracteriza.

Ao longo da década de 1980, enquanto ambos os países eram governados pelas suas respectivas ditaduras civil-militares<sup>10</sup>, houve um movimento de aproximação e de superação das desconfianças que haviam marcado a relação bilateral até então (BANDEIRA, 2010; GARDINI, 2010; GRANATO, 2015; VAZ, 2002). Destacam-se, nesse período, os entendimentos na área nuclear, energética e militar, como o Tratado Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979; o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação de Usos Pacíficos

---

<sup>10</sup> Em 1964, após Golpe de Estado contra João Goulart, o Brasil viveu sobre uma ditadura civil-militar que perdurou até março de 1985, com início do governo José Sarney. A Argentina sofreu seu Golpe de Estado mais contemporâneo em 1976, tendo encerrado sua ditadura civil-militar em 1983, com início do governo Raul Alfonsín. Para uma análise abrangente das relações entre Brasil e Argentina durante o período, ver Moniz Bandeira (2010).

de Energia Nuclear, em 1980; e o apoio brasileiro à Argentina na Guerra das Malvinas de 1982.

Com a redemocratização e início dos governos Raul Alfonsín (dezembro de 1983 – julho de 1989) e José Sarney (março de 1985 – março de 1990), na Argentina e no Brasil, respectivamente, a parceria bilateral se consolidou. Segundo Alcides Vaz (2002), a restauração e conformação da democracia, a busca pela recuperação da credibilidade externa nos organismos multilaterais, os desafios econômicos comuns e a priorização da América Latina como espaço de atuação político-diplomático foram os principais elementos que fortaleceram a convergência política e levaram à opção pela cooperação econômica.

A partir de então, ocorreu o desenvolvimento de iniciativas que buscavam promover a complementariedade econômica, baseadas na ideia de uma integração gradual, setorial e flexível (BANDEIRA, 2010; GARDINI, 2010, 2011; MARIANO, 2000). Foi com essa finalidade que foram elaborados a Declaração de Iguazu, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento.

A despeito das questões econômico-comerciais, nos interessa demonstrar quem foram os atores que assumiram centralidade nessas iniciativas e qual foi o tratamento dado às organizações sociais. Afinal, como argumenta Mariano (2000), é na dinâmica política dessas negociações entre Brasil e Argentina que teve início a construção de uma estrutura institucional que dificulta a incorporação de novos atores aos processos de integração regional e com disposição contrária à supranacionalidade. Ou seja, é neste momento que se estabeleceu o caráter fundamentalmente intergovernamental e a lógica estatal-burocrática que marcou a construção e o desenvolvimento institucional do Mercosul.

Na Declaração de Iguazu, firmada em 1985, os governos argentino e brasileiro decidiram criar a Comissão Mista de Alto Nível para Cooperação e Integração Econômica Bilateral, que seria responsável por, nos termos da declaração, acelerar o processo de integração bilateral. Em seu art. 18, a declaração expressa a necessidade de envolver todos os setores de suas comunidades nacionais. Contudo, o art. 19 define que a recém-criada comissão seria presidida pelos Ministérios das Relações Exteriores dos dois países e composta por outros representantes governamentais e dos setores empresariais.

Nota-se que a ênfase está em se desenvolver a integração binacional a partir da articulação entre os governos e os setores empresariais. Isto é, embora o art. 18 falasse em todos os setores das comunidades nacionais, o art. 19 resume a participação aos setores empresariais. Ademais, como apontam Marcelo Mariano (2000) e Karina Mariano (2015a), a declaração não estabeleceu como a participação dos setores empresariais deveria ocorrer e, na prática, privilegiou a participação dos atores governamentais, especialmente dos Ministérios de Relações Exteriores e Economia.

Em 1986, por meio da Ata para a Integração Brasileiro – Argentina, foi estabelecido o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina (PICE). Em termos econômicos e comerciais, manteve-se a lógica de uma integração gradual, setorial e flexível, especialmente diante da necessidade de dar tempo para que os setores produtivos nacionais se adaptassem às novas condições de competitividade (VIGEVANI, 1998).

Institucionalmente, a realização do programa ficou a cargo de uma Comissão de Execução, também criada pela Ata. Tal Comissão era composta pelos representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, pelas demais pastas vinculadas aos setores da economia, indústria e comércio e por empresários (MARIANO, 2000). Vale destacar que a Ata

estabelece, expressamente, que a execução do PICE deveria contar com a ativa participação do empresariado dos dois países.

Apesar da previsão da participação empresarial na Comissão, no entanto, consolidou-se uma lógica de construção da integração regional em que as organizações empresariais deveriam participar da fase de implementação e não de negociação e tomada de decisão. Como pontua Gardini (2010), prevaleceu o entendimento de que a presença de representantes de organizações sociais, mesmo que limitada aos setores empresariais, poderia retardar e/ou impor dificuldades ao processo de negociação.

A articulação entre o Itamaraty e o Palácio San Martín construiu avanços importantes nas negociações dos protocolos de cooperação econômica e comercial, especialmente nos setores em que já havia algum nível de consenso, tendo encontrado resistências domésticas em temas mais sensíveis (GARDINI, 2010). Segundo Mariano (2000), o acesso às negociações e informações sobre o andamento do processo esteve concentrado e controlado nas burocracias nacionais, junto às quais os setores empresariais conseguiram um razoável poder de veto, o que explica as resistências domésticas das quais se referiu Gardini (2010).

É importante ressaltar que, apesar das previsões de participação do empresariado nas comissões regionais de negociação dos protocolos de cooperação, prevaleceu a percepção de que os governos e burocracias domésticas teriam maior capacidade de determinar o resultado político e, diante dessa ausência de canais regionais efetivos para participação, o setor empresarial optou por levar suas demandas às burocracias nacionais.

Esta prática de preterir os espaços regionais em favor dos canais de *lobby* estabelecidos nacionalmente se repete nas demais iniciativas retratadas nesta seção, inclusive no Mercosul. Afinal, como propõe Hochstetler (2007), o nível de abertura institucional para a participação

das organizações sociais e a percepção sobre a capacidade de *enforcement* das decisões tomadas em determinado espaço institucional é elemento determinante para que organizações sociais façam a opção por estratégias que privilegiam ou não a atuação interna (em nível regional) a um mecanismo de integração regional.

Em novembro de 1988, diante das dificuldades de avançar nos temas menos consensuais no âmbito do PICE e, ao mesmo tempo, com o intuito de consolidar os protocolos já negociados, Alfonsín e Sarney celebraram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Argentina. Manteve-se a execução da integração binacional sob responsabilidade de uma Comissão de Execução subordinada aos Ministérios de Relações Exteriores, nos moldes do PICE, mas sem a participação dos setores empresariais. As organizações sociais, mesmo o empresariado, não foram nem citados no tratado, ao contrário do que havia ocorrido nas iniciativas anteriores. Foi criada, ainda, uma Comissão Parlamentar Conjunta para operar como um organismo facilitador junto aos legislativos nacionais.

Vale ressaltar que, embora a literatura indique os espaços parlamentares e de participação subnacional como estruturas com potenciais para contribuir com a redução do déficit democrático do Mercosul (LUCIANO; BRESSAN, 2016; MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2017; MEDEIROS, 2008; e outros), não os consideramos como espaços de participação de organizações sociais. Afinal, ainda que não representem os governos nacionais, parlamentares, governadores, prefeitos e demais autoridades subnacionais são atores estatais, com suas próprias lógicas de atuação. Assim, por atores governamentais, nos referimos aos Chefes dos Executivos Nacionais, Ministros de Estados e seus representantes; atores estatais são os parlamentares, governadores, prefeitos ou quaisquer outras autoridades não vinculadas aos Executivos nacionais. O termo Organizações Sociais, por fim, está

reservado aos atores não-estatais, abrangendo organizações sindicais de trabalhadores e patronais, organizações não governamentais (ONGs), cooperativas, elites econômicas e sociais, e/ou quaisquer outras formas organizadas de representação de interesses privados.

Com o início dos governos de Carlos Menem (julho de 1989 – dezembro de 1999), na Argentina, e de Fernando Collor de Mello (março de 1990 – dezembro de 1992), no Brasil, a iniciativa de integração binacional foi acelerada e alterada, nos marcos do “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994). A ideia de uma integração gradual, linear e flexível deu lugar a um projeto de liberalização comercial universal, automática e linear (GARDINI, 2010, 2011; GRANATO, 2015; MARIANO, 2000). Afinal, o modelo de negociação executado por Sarney e Alfonsín se mostrou incompatível com o projeto de abertura comercial dos novos governos que, já em 1990, implementaram medidas unilaterais de redução tarifária.

O novo modelo de integração se materializou na Ata de Buenos Aires de 06 de julho de 1990 e no Acordo de Complementação Econômica nº 14. Os documentos estabeleceram um cronograma para a liberalização comercial bilateral, que deveria estar completa até 1994, e criou um grupo de trabalho binacional – Grupo do Mercado Comum – responsável pelas negociações e implementação das medidas acordadas.

Os governos de Paraguai e Uruguai, que haviam acompanhado as negociações entre Argentina e Brasil, bem como participado de alguns protocolos no âmbito do PICE, se associaram às negociações ainda em 1990. Afinal, como nos lembra Gardini (2010), suas economias eram muito dependentes das economias argentina e brasileira, o que tornava os custos de não participar do processo muito maiores do que os de participar.

A expansão da integração bilateral para novos países tinha, segundo Alcides Vaz (2002), dois principais motivos: do lado brasileiro, Collor de Mello entendia a integração

como plataforma de inserção externa e mais membros permitiria ao Brasil extrair benefícios de maior escala, especialmente nas negociações multilaterais. Para o governo argentino, a inserção de novos Estados melhorava as condições para enfrentar as tendências protecionistas das posições brasileiras, uma vez que diluía o peso do Brasil no processo de decisão.

Assim, a criação do Mercosul foi o resultado final dos compromissos políticos e econômicos assumidos ao longo dos anos 1980, fundamentalmente negociados no âmbito bilateral entre Argentina e Brasil. Institucionalmente, reproduz a opção das iniciativas anteriores de centralização do processo em uma institucionalização reduzida e concentração das negociações nos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia – aqui chamada lógica estatal-burocrática. Afinal, ainda que houvesse previsão de participação de organizações sociais, especialmente empresariais, os mecanismos criados eram limitados, imprecisos e de caráter consultivo.

A seguir, apresentamos como essa opção estatal-burocrática se materializou no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto e nos mecanismos de participação de organizações sociais, pontuando em que medida a institucionalidade criada por esses acordos (regras) produziram estímulos para a criação do que chamamos visão nacional do Mercosul (práticas).

## **2.2 O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e os mecanismos de participação de organizações sociais durante os anos 1990**

Em 26 de março de 1991, os governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmaram o Tratado de Assunção, instrumento legal que dá origem ao Mercosul. Conforme discutido na seção anterior, trata-se de um produto do longo processo de aproximação política e cooperação econômica iniciado pelos governos argentino e brasileiro desde, ao menos, a década de 1980.

O marco temporal e ideológico da criação do Mercosul foi o já citado “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), contexto em que outras importantes iniciativas regionais surgiram no continente Americano, das quais destacamos o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e a proposta estadunidense de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O ponto comum dessas experiências está na ênfase dada à temática comercial, sobretudo na adoção de mecanismos e medidas de eliminação das discriminações e restrições ao livre comércio, sejam elas tarifárias e/ou não tarifárias – o que a literatura chama de integração negativa (MALAMUD, 2011; TINBERGEN, 1954).

Especificamente no caso do Mercosul, havia um consenso nos governos dos Estados Partes de que era preciso operar medidas de abertura comercial, sendo a integração regional compreendida como uma etapa necessária para a adaptação das economias nacionais às novas exigências dos mercados, em complementaridade com a experiência de abertura comercial no âmbito do então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), atual Organização Mundial do Comércio (OMC) (BRICEÑO RUIZ, 2011).

Ademais, especificamente para o Brasil, o Mercosul se colocou como um mecanismo de fortalecimento da unidade sub-regional e, conseqüentemente, da posição brasileira junto

às negociações comerciais multilaterais, sobretudo na proposta estadunidense da ALCA (MELLO, 2002). Já o governo Menem tinha o Mercosul como um passo para a consolidação da liberalização total dos mercados argentinos, em convergência com a proposta estadunidense de criação de um livre mercado nas Américas (AYERBE, 1998).

Em síntese, o Mercosul foi constituído com o objetivo de ser uma plataforma para a liberalização comercial e a inserção de seus membros na economia internacional. Apesar do nome fazer referência a um Mercado Comum, o Art. 1º do Tratado de Assunção limita as principais implicações da construção do bloco às questões relacionadas à livre circulação de mercadorias, bens e serviços e coordenação de políticas macroeconômicas que visavam apenas as condições de concorrência (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001). Isto é, assentou as bases para a construção de uma integração estritamente comercial, visando uma área de livre comércio e, posteriormente, uma união aduaneira<sup>11</sup>.

Para tanto, o tratado estabeleceu um período de transição, de 26 de março de 1991 a 31 de dezembro de 1994, em que deveriam ocorrer as negociações para construção do mercado comum, sob responsabilidade do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo do Mercado Comum (GMC). O CMC, composto por representantes do Ministérios das Relações Exteriores e de Economia de cada país, é o órgão superior do Mercosul, responsável pela tomada de decisão e pelo estabelecimento do mercado comum.

---

<sup>11</sup> Utilizamos a tipologia das “etapas” da integração proposta por Balassa (1964). Dessa forma, temos: *i*) zona de livre comércio – estágio em que as restrições quantitativas entre os países participantes são abolidas, mas cada país mantém suas próprias restrições em relação aos países terceiros; *ii*) união aduaneira – uma zona de livre comércio somada ao estabelecimento de uma tarifa externa comum em relação aos países não participantes; *iii*) mercado comum - estágio de integração em que existe livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países participantes e, ao mesmo tempo, igualdade dos direitos em relação ao comércio com países terceiros; *iv*) união econômica – mercado comum acrescido de certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes dessas políticas; e *v*) integração econômica - união econômica somada ao processo de unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas. Exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões são obrigatórias para os Estados Partes.

O GMC, por sua vez, composto pelas pastas das Relações Exteriores, da Economia e representantes dos Bancos Centrais dos Estados-partes, é o órgão executivo do bloco, cuja função principal é tomar as providências necessárias para o cumprimento das decisões tomadas pelo CMC. Por fim, o tratado estabeleceu uma secretaria administrativa, com sede em Montevidéu, responsável pela gestão dos documentos e pela comunicação das atividades do bloco.

No que diz respeito à participação das organizações sociais, o Tratado de Assunção permitiu que o GMC constituísse subgrupos de trabalho (SGTs) para tratar de temáticas específicas e que convocasse, na medida em que fosse conveniente, representantes de órgãos públicos e do setor privado vinculados aos respectivos temas. Assim sendo, a atuação das organizações sociais no período de transição esteve restrita aos SGTs assessores do GMC, cuja função era de analisar e fazer recomendações de políticas macroeconômicas e setoriais.

Para Sanchez (2007), é sintomático que o Tratado de Assunção e o regimento interno do GMC tenham se referido à participação de organizações sociais a partir do termo “setor privado”, definido como organizações sociais com interesse direto nos processos de produção, distribuição e consumo. Limitou-se, em consonância com os objetivos essencialmente comerciais que o Mercosul assumiu no período, a uma concepção de organizações sociais vinculada à representação de empresários, trabalhadores e consumidores.

O regimento interno do GMC estabeleceu, ainda, que cabia aos atores privados atuar somente nas etapas de discussão dos SGTs, as reuniões preparatórias, não tendo direito ao voto durante o processo de tomada de decisão. Apesar da fragilidade dos espaços de participação, Vigevani (1998) e Budini (2015) destacam a atuação da Coordenadoria de

Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) no sentido de construção de um espaço específico para discussões de assuntos trabalhistas, o SGT 11 – Assuntos Trabalhistas<sup>12</sup>.

Nota-se, portanto, que a institucionalidade de Mercosul durante o período de transição se mostrou com abertura limitada à participação das organizações sociais, dada a ideia de “setor privado”, e com baixa capacidade de *enforcement*, uma vez que os SGTs são órgãos assessores e todo o processo de tomada de decisão é realizado exclusivamente pelos atores governamentais. Ademais, é importante ressaltar que as pressões pela criação do SGT 11 foram na direção de ampliar o escopo institucional e não a capacidade de *enforcement* do Mercosul.

Durante o período de transição, a agenda do bloco esteve marcada por uma estratégia acelerada de construção de uma zona de livre comércio, sobretudo a partir da aprovação do Protocolo de *Las Leñas*, na II Reunião do GMC, em 1992. Predominaram as discussões técnicas em torno da definição de uma Tarifa Externa Comum (TEC), das relações externas do Mercosul (com destaque ao posicionamento nas rodadas do GATT e nas relações com EUA e a então Comunidade Econômica Europeia) e das disciplinas relativas à união aduaneira (VAZ, 2002).

Mariano (2015a) aponta que, ao concentrar as negociações em temas técnicos para a formação da união aduaneira, o Cronograma de *Las Leñas* operou como uma “camisa de força para as negociações” (MARIANO, 2015a, p. 76), fragilizando a já incipiente atuação das organizações sociais, especialmente os sindicatos de trabalhadores, uma vez que os temas de interesse desses grupos eram periféricos nas agendas de negociação. Ademais, o GMC operava como um filtro para as propostas oriundas dos órgãos assessores em que havia

---

<sup>12</sup> Inicialmente, a estrutura definida pelo Tratado de Assunção não previa um SGT específico para assuntos trabalhistas. Após início da vigência do Protocolo de Ouro Preto, o SGT 11 foi transformado em SGT 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

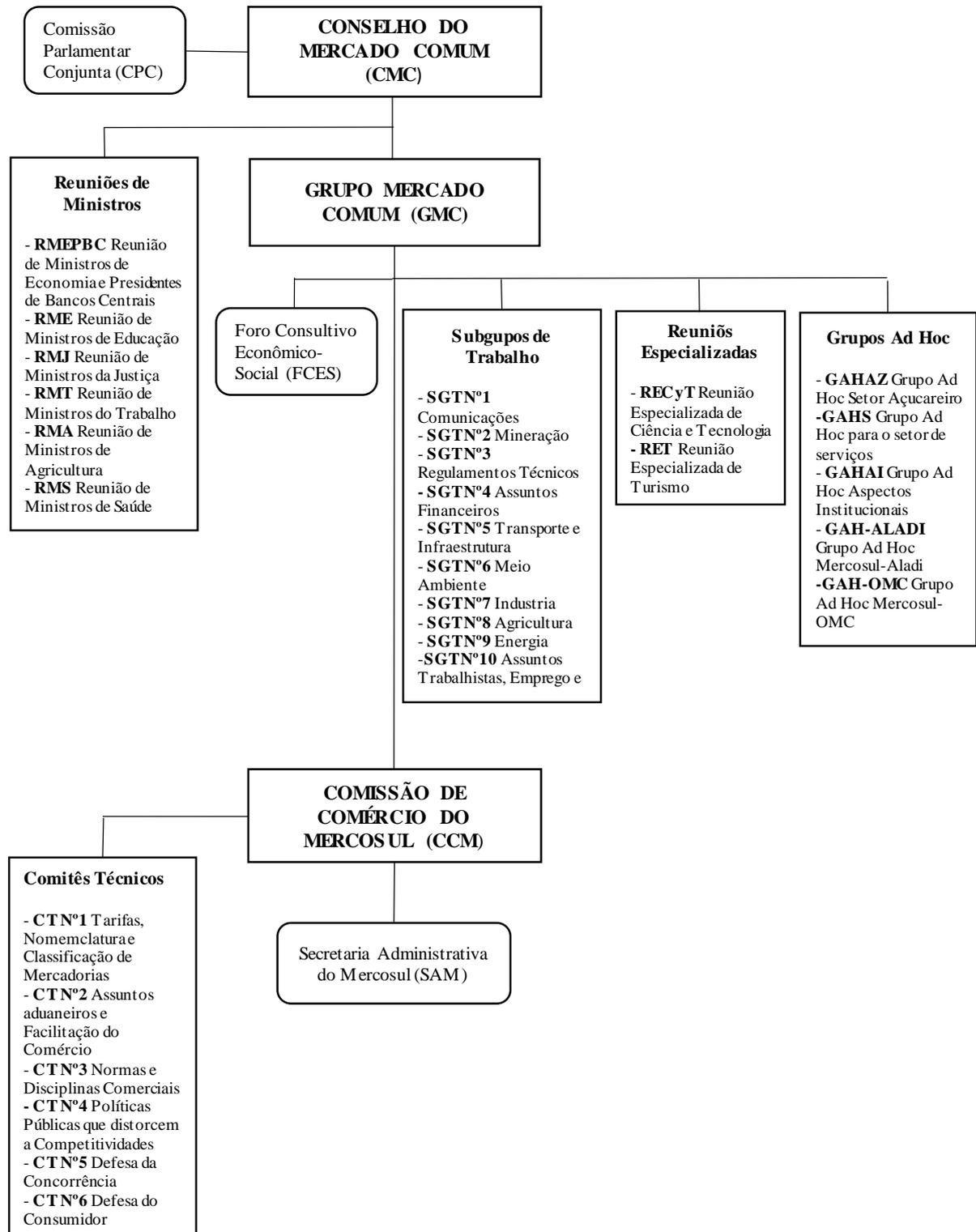
participação das organizações sociais, uma vez que determinava quais as propostas eram encaminhadas ao CMC. Dessa forma, ao final do processo, produziam-se decisões que correspondiam mais aos interesses dos Estados do que às expectativas dos grupos afetados, envolvidos e/ou interessados por elas.

Dada a estrutura institucional e os temas da agenda, os primeiros anos do Mercosul foram marcados pelo estímulo oriundo da articulação entre as burocracias do Estado. A expressiva maioria das negociações foram realizadas nos âmbitos dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais dos Estados-partes, o que já indicava o papel coadjuvante, de consultores, que as organizações sociais ocupariam no bloco (MARIANO, 2000; VAZ, 2002; VIGEVANI, 1998).

O Período de Transição tem fim com o Protocolo de Ouro Preto, firmado em dezembro de 1994, que em cumprimento ao previsto no Artigo 18 do Tratado de Assunção, estabeleceu a estrutura institucional dos órgãos de administração do Mercosul: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC), a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). A Figura 2 apresenta o organograma do Mercosul em 1995, logo após início da vigência do Protocolo de Ouro Preto.

Em seu artigo 2º, o protocolo fixou o poder de decisão nos órgãos de participação exclusiva dos governos: CMC, GMC e CCM. A CPC manteve as funções dos parlamentares nas iniciativas bilaterais que antecederam o Mercosul, quais sejam: acelerar os procedimentos internos para facilitar a entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul e trabalhar no sentido de harmonização das legislações nacionais.

**Figura 2 – Organograma do Mercosul em 1995**



Fonte: Criação do autor, com base no Protocolo de Ouro Preto, na Res. N° 20/95 do GMC e na Dec. N° 01/95 do CMC.

Ao FCES, órgão criado para a representação dos setores econômicos e sociais, coube função estritamente consultiva, como indicado em seu nome. Nota-se que, em substituição à ideia de “setor privado”, há a introdução o termo “Setor Econômico e Social”, que passou a abarcar o setor empresarial, os sindicatos de trabalhadores e organizações sociais dos demais setores econômicos e sociais.

O FCES está organizado em uma Plenária Regional e em seções nacionais. A plenária do FCES, órgão superior do foro, era composta por nove delegados<sup>13</sup> de cada Estado parte do bloco, presidida pelos representantes do país que está em exercício da presidência pró-tempore. Sua função é manifestar-se por via de recomendações ao GMC, seja mediante iniciativa própria ou consultas submetidas pelos demais órgãos do Mercosul. Já as seções nacionais são dotadas de autonomia na sua composição, a depender das características domésticas de cada um dos países, e reúnem-se para discussões prévias à plenária regional.

Os mecanismos de apoio às atividades do CMC e do GMC criados pelo Tratado de Assunção e ao longo do período de transição foram incorporados ao organograma oficial do bloco: Reuniões de Ministros vinculadas ao CMC; Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc subordinados ao GMC; e Comitês Técnicos no âmbito da CCM.

De fato, como afirma Mariano (2000), o Protocolo de Ouro Preto construiu uma estrutura institucional mais ramificada, com atribuições mais bem definidas e espaços específicos para a atuação das organizações sociais, que não ficaram em um limbo como nos acordos precedentes. No entanto, a dinâmica de participação das organizações sociais

---

<sup>13</sup> A resolução 22/12 do GMC alterou a composição da plenária do FCES, ampliando para doze o número de delegados de cada Estado-parte. Como a discussão apresentada nesta seção da tese trata de período anterior à alteração, optados por apresentar a estrutura definida em 1996, pela resolução 68/96 do GMC.

permaneceu praticamente inalterada, haja vista ineficiência do FCES (LIMA, 2011; TAJRA, 2019; VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2001).

Sanchez (2007) aponta que, ao adotar como única exigência a paridade de representação entre empresários e trabalhadores e o critério de representação nacional, o FCES não permitia que os participantes da plenária regional fossem representativos dos distintos e heterogêneos grupos domésticos, bem como refletissem a proporcionalidade populacional da região. Ademais, problemas com acesso a recursos humanos e financeiros, insatisfação com a própria lógica do FCES (para além de ter papel exclusivamente consultivo, não tinha previsão de obrigatoriedade de resposta do GMC e do CMC às suas demandas) e dificuldades de funcionamento das seções nacionais resultaram na impossibilidade de aproveitamento do potencial do foro.

Ademais, é importante notar que a utilização do termo “Setor Econômico e Social” em substituição à ideia de “Setor Privado” teve pouco impacto na diversificação dos setores representados. O termo “Setor Privado”, adotado nos primeiros documentos, limitou e determinou como os diferentes nomes utilizado nos documentos posteriores foi interpretado, resultando na atuação regular e frequente apenas dos setores sindical e empresarial, tendo as demais organizações sociais participado de forma pontual ou mesmo não aderido ao bloco (MARIANO, 2015a; SANCHEZ, 2007).

Dessa forma, a estrutura institucional criada em Ouro Preto consolidou a dinâmica de negociação que havia marcado as negociações bilaterais entre Argentina e Brasil nos anos que antecederam o Tratado de Assunção, ou seja, o intergovernamentalismo e a quase exclusividade dos atores governamentais nas negociações e no processo decisório dos instrumentos de integração. Evidenciando, portanto, a proposta de fundar o bloco em um

modelo de integração que, segundo Vigevani (1998, p. 73), foi “[...] idealizado, gerido e implementado no seio do aparelho de Estado”.

Neste sentido, por meio das regras, conformou-se a lógica estatal-burocrática da integração regional, caracterizada *i*) por uma institucionalidade com graus mínimos de comprometimento entre os atores e com concentração do poder decisório nas chancelarias e nos governos nacionais, de quem dependem as mais simples decisões cotidianas; e *ii*) pela visão de que a participação das organizações sociais deve ser limitada e consultiva, restringindo o processo de negociação e decisão aos governos e burocracias nacionais.

Mariano e Ramanzini Junior (2012) e Mariano (2015b) apontam que tal configuração institucional refletiu, em larga medida, as opções da política externa brasileira. Sendo o Brasil o Estado membro com maior poder relativo, a institucionalidade do Mercosul esteve condicionada pela ideia de autonomia presente na diplomacia brasileira, o que implicou em um modelo de Mercosul centralizado nos governos, essencialmente no poder executivo; com a vontade política concentrada nos presidentes; com as respectivas chancelarias controlando a formulação e a gestão do processo de integração regional; uma estrutura institucional intergovernamental; e um modelo voltado para expansão de novos membros, mas inclusão limitada de atores domésticos.

O impacto deste formato institucional, no entanto, não foi homogêneo entre as organizações sociais. Hirst (1996) aponta que as empresas transnacionais e os grandes, médios e pequenos empresários industriais e do agronegócio nacionais, apesar de terem expectativas distintas com relação ao Mercosul, convergiam em privilegiar canais de interlocução direta, pressão e práticas de *lobby* junto aos governos e ministérios nacionais. Como nos mostra Alcides Vaz (2002), ao longo do período de transição, esses atores, organizados em federações e confederações, já haviam apoiado a institucionalidade

intergovernamental nos moldes do que viria a ser consolidado pelo Protocolo de Ouro Preto, uma vez que não encontraram dificuldades em levar suas demandas e garantir que seus interesses estivessem contemplados nas agendas do bloco.

Por outro lado, a estrutura institucional estabelecida fragilizou a participação de organizações sociais que não possuíam os mesmos recursos de poder que o empresariado e detinham menor capacidade de atuação junto aos governos nacionais (sindicatos, organizações de base, movimentos sociais, organizações não-governamentais etc.). Neste período de construção do Mercosul, as organizações sociais sindicais mantiveram uma relação ambígua com o bloco, uma vez que este era percebido como uma ameaça para os trabalhadores e, ao mesmo tempo, uma possibilidade de ação para se proteger dos efeitos da abertura comercial internacional (BARBIERO; CHALOULT, 2003; BOTTO, 2004). Contudo, a falta de efetividade dos espaços criados operou como um elemento de desencorajamento para participação regional, levando os atores a adotarem uma estratégia que buscava criar espaços políticos nacionais através das negociações regionais (ERTHAL, 2005).

Ainda assim, para além de uma ampla participação do movimento sindical no âmbito do FCES e do SGT 11, houve uma atuação esporádica dos movimentos ambientalistas junto ao SGT 6 – Meio Ambiente, das organizações sociais vinculadas a agricultores familiares no SGT 8 – Política Agrícola, e dos movimentos de mulheres junto à Reunião Especializada da Mulher (REM) (BUDINI, 2015; SANCHEZ, 2007).

Segundo Budini (2015), a CCSCS buscou agir de forma a incidir sobre os rumos da integração, tentando evitar que a dimensão regional pudesse prejudicar a atuação sindical no nível doméstico e, simultaneamente, buscou mobilizar pressões em nível regional para que os governos ratificassem as convenções discutidas no âmbito da Organização Internacional

do Trabalho (OIT), bem como construísem normas regionais de proteção social. No entanto, como demonstra Botto (2015), as iniciativas regionais foram desidratadas pelos órgãos decisórios, tendo os projetos de um protocolo socio-laboral e de um protocolo de meio ambiente se transformado em carta de princípios, reforçando a percepção de que o âmbito regional possuía reduzida capacidade de efetividade e de que era necessário adotar estratégias nacionais de atuação.

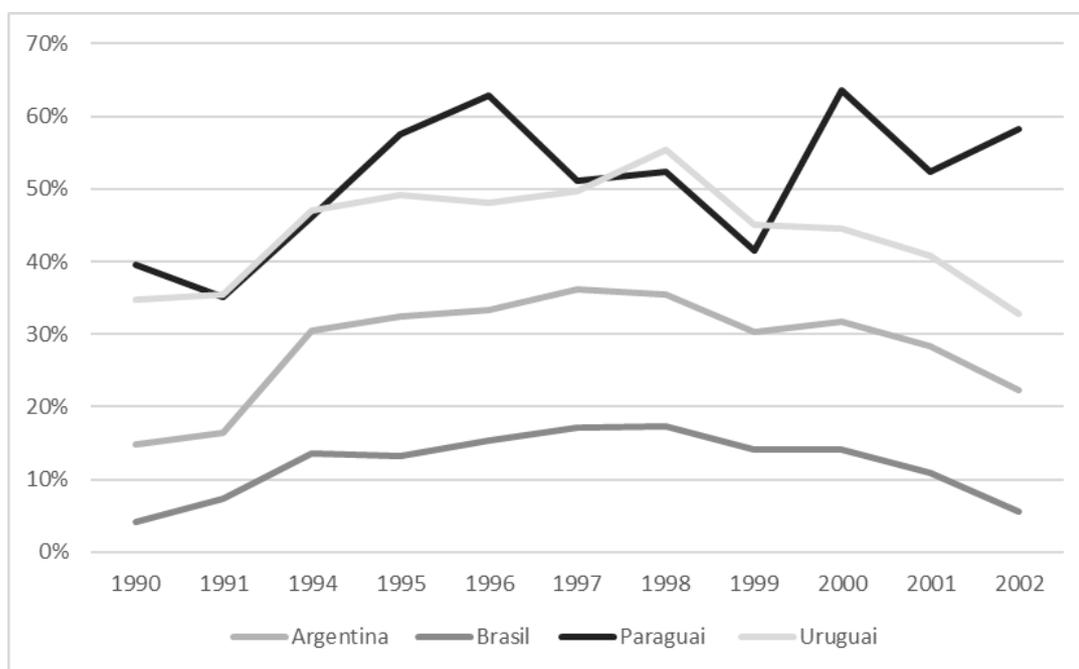
Em síntese, o Protocolo de Ouro Preto protagonizou o surgimento de um incipiente espaço para a participação das organizações sociais, não alterando o sistema decisório do bloco, restando a esses atores influenciar nos espaços consultivos, como o FCES e os SGTs, em que “poderão ter influência, dependendo de sua capacidade para formar opinião e pressionar os executivos; mas não tem poder” (ALBUQUERQUE, 1998, p. 315). Ademais, conforme nos lembram Luciano e Bressan (2016), a opção por um modelo institucional centralizados nos executivos nacionais limitou quaisquer possibilidades de participação e controle democrático.

Assim, a institucionalidade fundamentada na lógica estatal-burocrática do Mercosul resultou na consolidação de estratégias de atuação das organizações sociais marcadas por uma visão nacional do processo de integração regional. De parte dos atores de maior poder relativo, especialmente empresariais, há uma opção recorrente em preferir os espaços de atuação regionais em favores de canais domésticos de influência. Ao mesmo tempo, para as organizações sociais que não possuem canais domésticos eficientes de interlocução, a arena regional é percebida como um espaço adicional de ação para tratar de temas e agendas domésticos. Ademais, a visão nacional prevalece também nos atores governamentais que, em cenários adversos (como a crise do final dos anos 1990 discutida na próxima seção), recorrem

à proteção do interesse nacional em prejuízo de coordenação regional de interesse e estratégias.

A despeito dessas características, a institucionalidade construída pelo Protocolo de Ouro Preto se mostrou eficiente em responder aos objetivos dos governos dos Estados-parte à época. Afinal, em linha com o que argumenta Dabène (2009), a estratégia de basear a integração regional em mecanismos que se limitavam a promover a desgravação tarifária universal, automática e linear, vislumbrando o estabelecimento de uma zona de livre comércio e a preservação da autonomia e do protagonismo dos governos, como deixa claro o Cronograma de *Las Leñas* (1992), não demandava uma estrutura institucional de maior complexidade que incorporasse os diversos atores interessados e/ou afetados pela integração.

**Gráfico 1 – Exportações Intra Mercosul por país de origem, em % das exportações totais (valores aproximados).**



Fonte: Criação do autor, com base nos dados do BID.

Nota-se que o desempenho comercial do bloco e, conseqüentemente, dessa opção institucional, se mostrou relativamente satisfatório. No período, como mostra o Gráfico 1 acima, observa-se um crescimento do comércio intrabloco. Vale apontar, ainda, que o aumento do comércio intrabloco refletiu na ampliação das exportações de bens intensivos em tecnologia que, ao contrário das exportações para o restante do mundo, estimulava o setor industrial, principalmente na Argentina e no Brasil (BRICEÑO RUIZ, 2011; CORDEIRO, 2016; VASCONCELOS, 2003).

A partir de 1997/1998, entretanto, o modelo de integração apresentou sinais de exaustão. As políticas de estabilização macroeconômica, em grande medida responsáveis pelo crescimento econômico e comercial nos anos anteriores, iniciaram um processo de esgotamento, sobretudo devido às conseqüências das crises asiática, em 1997, e russa, em 1998 (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015). Este episódio, que discutimos a seguir, evidenciou as fragilidades do modelo institucional do bloco, incapaz de promover uma coordenação macroeconômica efetiva e a insuficiência de estruturas institucionais capazes de blindá-lo das mudanças conjunturais.

### **2.3 A crise: o Mercosul no final dos anos 1990**

A trajetória das economias latino-americanas ao longo dos anos 1990 passou por uma fase ascendente e por uma crise. Segundo Bértola e Ocampo (2015) a fase ascendente corresponde ao período de abertura comercial e ampliação dos fluxos de comércio intra e extrarregionais, contexto da construção do Mercosul, processo tratado nas seções anteriores. O período de crise foi resultado dos reflexos do colapso econômico no Leste Asiático em

1997, que se estendeu à Rússia em 1998 e atingiu grande parte do mundo subdesenvolvido, gerando desaceleração da economia e, em alguns casos, recessão. A América do Sul vivenciou, em consequência, o que os autores chamam de “meia década perdida” (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015, p. 290).

No Brasil, que já vinha sofrendo com um problema fiscal, o governo Cardoso implementou uma política ofensiva de desvalorização do Real em 1999 como tentativa de minimizar os impactos da crise internacional, com desvalorização de cerca de 78% do valor do Real em relação ao Dólar, em um intervalo de três meses (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015; WERNECK, 2014). Na Argentina, a desvalorização do Real, somada à constante valorização do Dólar e do Peso, haja vista a vigente política de conversibilidade<sup>14</sup>, impactaram diretamente na competitividade dos produtos argentinos, agravando os déficits na balança comercial (BÉRTOLA; OCAMPO, 2015; KOSACOFF, 2010). Em um cenário de bruscas restrições na oferta de financiamento externo, a Argentina entrou em recessão que, a partir de 2001, com a saída do Presidente Fernando de la Rúa, deu início a um período de grande instabilidade política.

As crises brasileira e argentina, sobretudo, fizeram desaparecer o consenso entre os governos em promover a liberalização comercial no âmbito regional, haja vista as alterações nas condições de competitividade intra-Mercosul (BRICEÑO RUIZ, 2007). Na prática, essa conjuntura levou à emergência de conflitos comerciais e violações das normas estabelecidas pelo bloco, que resultaram no arrefecimento da regionalização do comércio e na paralização da agenda de negociação comerciais (CAMARGO, 2006).

---

<sup>14</sup> Para uma discussão ampla sobre a Política Econômica na Argentina no período, ver Ferrari e Cunha (2008).

Camargo (2006) e Carranza (2011) apontam que a ausência de estruturas institucionais mais rígidas, com traços de supranacionalidade, favoreceram que medidas unilaterais violassem as normas regionais e fragilizassem o processo de integração. Para Phillips (2001) e Gardini (2011), as decisões unilaterais de desvalorização do Real pelo governo Cardoso, no Brasil, e do abandono das regras comerciais regionais pelo governo de Fernando de la Rúa, na Argentina, escancararam que nos momentos de instabilidade econômica prevaleceriam estratégias de contenção nacionais sobre quaisquer possibilidades de coordenação em âmbito regional.

Mostrou-se evidente, portanto, as fragilidades do modelo do Mercosul dos anos 1990, acima de tudo devido à opção por não desenvolver políticas e instituições regionais com competências supranacionais. Mesmo que a dinâmica comercial tenha apresentado ganhos expressivos no início, a opção por uma institucionalidade estritamente intergovernamental e por uma lógica nacional da integração regional impossibilitou uma coordenação macroeconômica efetiva e foi incapaz de promover a complementariedade econômica entre os países envolvidos, elementos essenciais para o estabelecimento do mercado comum. Soma-se a isso, a insuficiência de mecanismos institucionais que blindassem o bloco das mudanças conjunturais repentinas nos países membros. Nas palavras de Ana Maria Stuart (2002, p. 194), o Mercosul estava “submetido à lógica caprichosa das crises econômico-financeiras que abalam os países membros”.

As negociações que levaram ao arrefecimento da crise do Mercosul ocorreram por vias diretas entre os presidentes, prática da chamada Diplomacia Presidencial (MALAMUD, 2003, 2010). De toda forma, Phillips (2001) aponta que a crise evidenciou a necessidade de maior coordenação e cooperação política entre os Estados, bem como de repensar as

estratégias estritamente vinculadas à liberalização comercial, de forma a incluir temas ligados ao tratamento das assimetrias de competitividade na agenda do bloco.

A XVI reunião do CMC, realizada em junho 1999, na capital do Paraguai, marcou o início das reflexões sobre as mudanças institucionais necessárias ao Mercosul. Ficou estabelecido um plano de trabalho que previa o desenvolvimento de mecanismos que gerassem algum nível de aprofundamento do bloco em termos de política econômica. Em entrevista ao jornal Financial Times, conforme noticiado pela Folha de São Paulo em novembro de 1999, o Presidente Cardoso chegou a anunciar um “pequeno Maastricht” no Mercosul, em referência ao tratado que havia lançado as bases para a união monetária na Europa (ZANINI, 1999).

Fica claro, portanto, que a solução para a crise indicava a necessidade de maior institucionalização da integração que, no entanto, vai se limitar à criação do Foro Permanente de Consulta e Concertação Política (FCCP) e, como amplamente discutido por Bressan (2012), na reformulação do Sistema de Solução de Controvérsias. Para as organizações sociais, especialmente os setores empresariais, restou claro que as normas comerciais do bloco seriam violadas em caso de sobreposição a interesses nacionais, reforçando a percepção de que o âmbito de ação efetivo eram os governos nacionais.

Vigevani, Mariano e Mendes (2002) relatam, por exemplo, casos de conflitos comerciais em que as decisões do Tribunal Arbitral do Mercosul não foram aceitas pelos setores nacionais, como o caso dos subsídios indiretos aos produtores argentinos de carne suína em 1999, cuja solução se deu pela via bilateral. Para Bressan (2012), o fato dos atores não-governamentais serem representados por seus governos nos mecanismos de solução de controvérsia é um dos elementos que encoraja que os conflitos comerciais sejam resolvidos fora da estrutura institucional do bloco. Nesse mesmo sentido, Mariano e Ramanzini Junior

(2012) analisam que a estrutura institucional centralizada na diplomacia e nos governos dificulta que atores domésticos sejam incorporados ao Mercosul, especialmente porque tem dificuldade de reconhecer que a esfera regional é um espaço em que suas ações, de apoio ou de veto, podem ser implementadas.

Essa dinâmica reforça a já citada visão nacional da integração regional. Como aponta Malamud (2010), os atores com interesses regionais são levados a demandar decisões particulares ao invés de regras gerais regionais, haja vista que os Presidentes se mostram mais capazes de responder a essas demandas, persistindo a inexistência de incentivos para o aprofundamento institucional. Em alguma medida, reproduz-se em nível regional o particularismo que O'Donnell (1996) aponta como característica das democracias na América Latina. Isto é, o uso de canais particulares de acesso ao poder que convivem com e dentro das instituições, de forma a fortalecer os interesses altamente organizados e economicamente poderosos.

Nessa mesma perspectiva, Dabène (2009) aponta que o formato do presidencialismo na América do Sul é um elemento chave para entender a concentração dos processos de integração regional nos chefes dos executivos nacionais. Segundo o autor, a prática doméstica de direcionar o *lobby* aos executivos e não aos parlamentos se reproduz, via isomorfismo institucional, no âmbito regional – fenômeno denominado pelo autor como “*domestically inspired isomorphism*”.

De toda forma, fica explícita a carência de legitimidade das instituições regionais e a ausência de lealdade política por parte dos atores governamentais e das organizações sociais, que optaram por solucionar as controvérsias pela via de negociações bilaterais, em detrimento do fortalecimento do bloco e da consolidação da ideia de que o âmbito regional é o espaço legítimo da disputa comercial.

Nota-se, em linha com o que concluem Vigevani, Mariano e Mendes (2002), que mesmo após o Protocolo de Ouro Preto, as organizações sociais mantiveram a prioridade nos canais de atuação domésticos, uma vez que os mecanismos consultivos estabelecidos no Mercosul - FCES, SGTs e Reuniões Especializadas – proporcionaram, quando muito, um espaço para acompanhamento da evolução das agendas do bloco. Reproduzindo o entendimento de que a atuação de organizações sociais deveria estar no âmbito dos governos nacionais, e não em estruturas regionais, uma vez que estavam pensadas para operar como um facilitador para a implementação das decisões tomadas e não possuir papel ativo nas negociações e na construção do Mercosul.

Ao longo da primeira década dos anos 2000, contudo, os impactos da “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006; LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011) na conjuntura política sul-americana resultaram em um processo de mudanças no Mercosul que, ao menos no nível do discurso, apontaram para uma concepção de integração regional com maior participação e protagonismo das organizações sociais. Nesse sentido, ao longo das próximas seções, caracterizamos o Mercosul no marco dessa nova concepção de regionalismo. Argumentamos que as mudanças promoveram a inserção de novas temáticas e a abertura para participação de múltiplas organizações sociais sem, no entanto, alterar a lógica estatal burocrática e a visão nacional da integração regional.

#### **2.4 *Spill-around*: a ampliação institucional do Mercosul nos anos 2000**

O início do século do XXI foi marcado pela reconfiguração da conjuntura político-econômica sul-americana, cuja maior expressão foi a já citada “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006; LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011). No âmbito doméstico, em linha com que argumentam Anderson (1998) e Lima e Coutinho (2007a), ocorreu o fracasso do modelo econômico-comercial, escancarando as contradições entre as promessas e os resultados da liberalização econômica. Internacionalmente, como afirmam Lima (2013) e Santos (2013), há uma mudança no comportamento do governo dos Estados Unidos que, ao priorizar as regiões Ásia-Pacífico e o Oriente médio, passou a atuar na América do Sul como um ator de veto e não mais como construtor de consensos, possibilitando a emergência de potências regionais, especialmente o Brasil, e que políticas externas de cunho autonomistas fossem postas em prática.

Essa conjuntura provocou alterações significativas nas expectativas em torno do regionalismo e dos processos de integração regional sul-americanos. Segundo Riggiozzi e Tussie (2012), foi estabelecido um novo consenso em torno do regionalismo e da integração regional, chamado “regionalismo pós-hegemônico”, caracterizado pelo retorno da agenda do desenvolvimento e pela construção de novas formas de cooperação regional, firmado em relações menos formais e com protagonismo de organizações sociais. Veiga e Ríos (2007) e Sanahuja (2009), que denominam o período como “regionalismo pós-liberal”, apontam que este novo entendimento sobre como os processos de integração regional deveriam acontecer foi marcado por uma maior preocupação com as dimensões sociais do desenvolvimento; com

o tratamento das assimetrias entre os Estados; e com a ampliação da participação de atores sociais, no sentido de dotar os processos regionais de maior legitimidade social.

A despeito dessas e outras tentativas de denominação, definição e conceitualização abrangente do regionalismo no início dos anos 2000, não é possível afirmar que as iniciativas desenvolvidas no período – criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América/Tratado de Comércio dos Povos (ALBA/TCP) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e as mudanças no Mercosul - seguiram um modelo homogêneo. No caso do Mercosul, de interesse específico desta tese, Martins (2014) explica que ganhou força a ideia de uma inserção internacional que tinha em seu cerne a promoção do desenvolvimento e a redução da pobreza. Assim, para além da sua tradicional dimensão econômico-comercial, o bloco assumiu uma face social e de governança, materializada em uma agenda baseada na intenção de avançar nos temas que envolvem o tratamento das assimetrias, a consolidação do mercado comum e a inclusão das dimensões políticas e sociais, antes ausentes.

De acordo com o que defende Briceño Ruiz (2013), entendemos que se estabeleceu um modelo híbrido do Mercosul. Por um lado, no chamado Eixo Produtivo, o Mercosul era entendido como parte de uma estratégia de transformação produtiva regional, associado à ideia de desenvolvimento a partir da utilização das capacidades endógenas e dos recursos nacionais para promover a diversificação produtiva. Por outro, vinculado à percepção de que existia uma necessidade de estabelecer medidas para compensar os efeitos negativos produzidos pela abertura comercial e reduzir as assimetrias existentes entre os países e no interior do bloco, o Mercosul buscou construir e aplicar políticas públicas sociais, fomentando políticas redistributivas e criando instituições que, em tese, permitiriam às organizações sociais defender seus interesses e reclamar seus direitos em nível regional –

chamado pelo supracitado autor de Eixo Social do Mercosul e amplamente discutido no trabalho organizado por Gerardo Caetano (2012).

Do ponto de vista da manifestação das intenções governamentais, o documento chamado “Consenso de Buenos Aires”, assinado em 6 de outubro de 2003 pelos presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, anuncia a estratégia de priorização da região sul-americana na política externa de seus respectivos governos e manifesta a vontade de ampliar a coordenação política entre Buenos Aires e Brasília, fortalecer o processo de integração regional e avançar na ampliação e no aprofundamento da integração regional.

*Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.*

[...]

*Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.*

*Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento. (KIRCHNER; LULA DA SILVA, 2003, grifo nosso)*

Nota-se, na análise do conteúdo do documento, que mais do que um bloco comercial, o Mercosul era compreendido como um espaço de construção de um futuro comum. Em análise dos discursos e declarações presidenciais dos governos argentino e brasileiro entre 2003 e 2010, Granato (2015) aponta para um protagonismo de temas como o aperfeiçoamento da união aduaneira, a constituição de um parlamento regional, o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias criado pelo Protocolo de Olivos (2002), a criação de projetos de integração física e energética, o aprofundamento da

coordenação de posicionamentos nas negociações multilaterais internacionais e a ampliação do diálogo em torno das políticas de defesa e segurança.

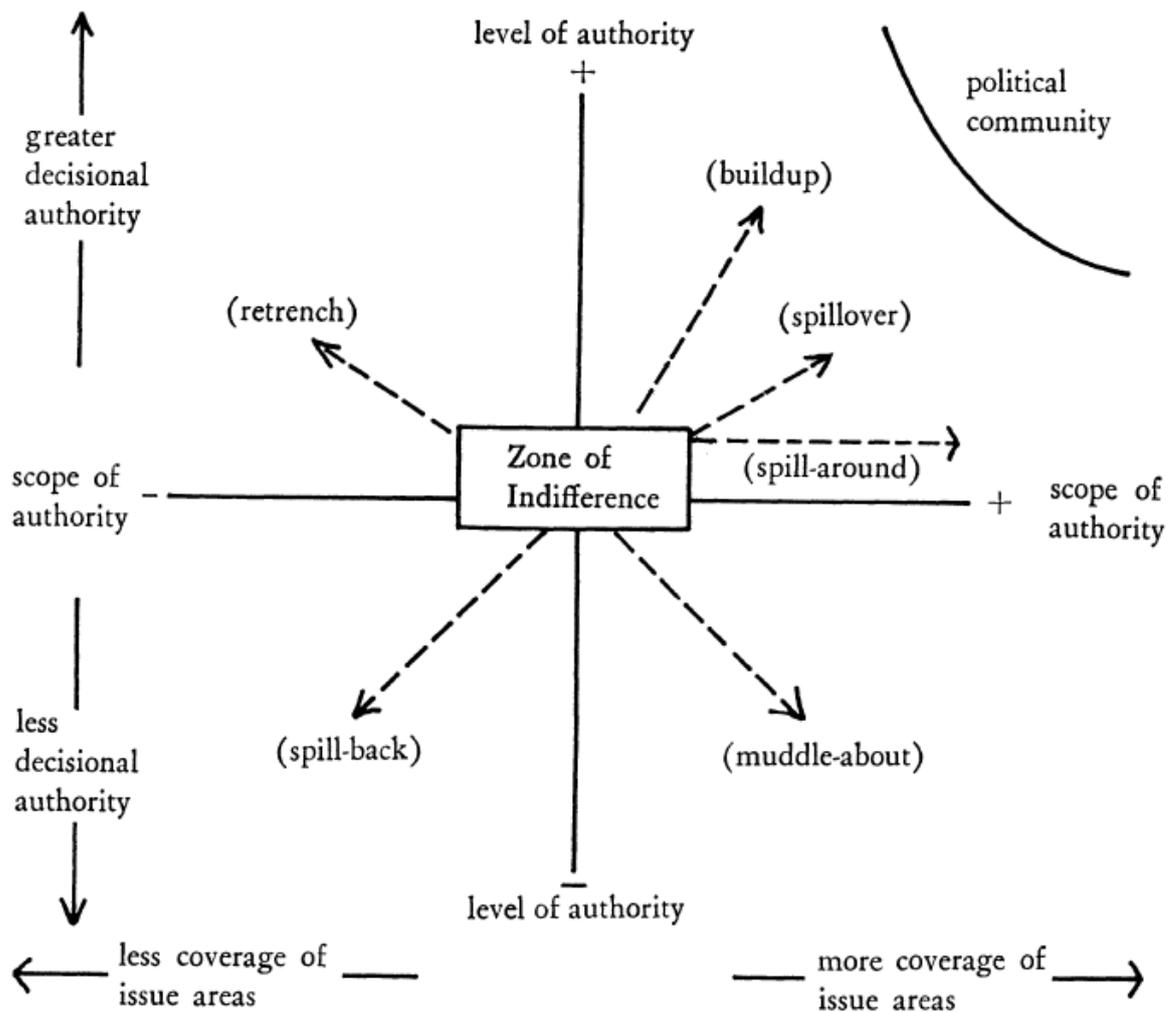
Os governos indicavam, portanto, um novo modelo de integração regional a ser implementado que, para o Mercosul, implicava necessariamente em alterações na sua estrutura institucional. Afinal, a institucionalidade criada pelo Protocolo de Ouro Preto era insuficiente e incapaz de responder às novas expectativas e objetivos estabelecidos, especialmente no que diz respeito à coordenação política e ampliação da participação das organizações sociais. Ademais, vale lembrar que o movimento de repensar a estrutura institucional do Mercosul, no sentido do seu aprofundamento, já estava na agenda desde o final dos anos 1990, como indicamos na seção anterior.

Do ponto de vista institucional, segundo Schmitter (1970, 2019) e Niemann e Schmitter (2009), podemos avaliar as mudanças a que são submetidos os processos de integração regional a partir da opção por linhas de ação que façam o processo avançar ou retroceder, tanto em termos de nível (decisões que geram alterações no processo decisório e/ou no nível de autoridade/autonomia das instituições regionais) quanto de escopo (alterações no número de setores políticos, agências dos governos, grupos de interesse, partidos políticos e grupos sociais envolvidos). A partir desses critérios, é possível linhas de ação que mesclam movimentos em ambas as dimensões, conforme ilustra a Figura 3 abaixo.

A partir deste modelo, é importante destacar que o autor considera que mudanças no âmbito do nível de autoridade/autonomia das instituições regionais não estão, necessariamente, atreladas a mudanças no nível do escopo. Essa consideração teórica nos parece central para compreender a experiência do Mercosul, uma vez que supera a leitura clássica do funcionalismo (MITRANY, 1990; 1994; DEUTSCH, 1982; DEUTSCH et al., 1986; ETZIONI, 2004), que considerava que o desenvolvimento dos processos de integração

regional ocorreria sempre nos dois sentidos, atribuindo um caráter quase que automático ao *spillover*.

**Figura 3 – Possibilidades de Mudanças Institucionais**



Fonte: reproduzido de Schmitter, 1970, p.845.

Assim sendo, é possível que determinado bloco regional caminhe no sentido de ampliar o nível da integração, tomando decisões por maioria e/ou atribuindo efeito vinculativo para essas decisões, sem que isso implique na ampliação dos temas e atores

envolvidos. E vice-versa. Isto é, para além do amplamente conhecido *spillover* (ampliação do nível de autoridade e do escopo do processo de integração regional), existe possibilidade de ocorrer tanto o *buildup* (ampliação apenas do nível de autoridade processo de integração regional), quanto o *spill-around* (ampliação apenas do escopo do processo de integração regional). Assim, em termos teóricos, quando nos referidos a mudanças ou reformas institucionais, estamos tratando de processos que alteram o nível e/ou o escopo de determinada iniciativa de integração regional.

Retornando ao caso do Mercosul, o documento que inaugurou as iniciativas de reforma é o Programa de Trabalho do Mercosul 2004 – 2006 (DEC. 26/03 do CMC), disponível na íntegra no Anexo B, em que foram estabelecidos os eixos de trabalho do bloco: Mercosul Econômico-Comercial; Mercosul Social; Mercosul Institucional e a chamada Nova Agenda da Integração.

A análise do Eixo Econômico-comercial (trata de questões vinculadas à Tarifa Externa Comum (TEC), regras aduaneira e temas comerciais), do Eixo Institucional (vinculado ao estabelecimento do Parlamento do Mercosul – Parlasul – e à efetivação do Tribunal Permanente do Mercosul e do Centro Mercosul de promoção do Estado de Direito) e da Nova Agenda da Integração (discute questões de cooperação em ciência e tecnologia e de integração física e energética), embora seja igualmente importante para caracterizar o Mercosul neste momento histórico, fogem do escopo dessa tese. Nosso foco, portanto, está em compreender como se desdobrou o item 2.1 do Eixo Mercosul Social, que trata diretamente da participação de organizações sociais.

Em linha ao anunciado no “Consenso de Buenos Aires, o Programa de Trabalho do Mercosul 2004 – 2006 (DEC. 26/03 do CMC) estabelece que:

## **2 – MERCOSUL SOCIAL**

### **2.1 – Participação da sociedade civil**

Propiciar a ampliação da participação da sociedade civil, levando em conta, entre outras, a proposta apresentada pelo Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), na data de 3 outubro de 2003.

Órgão: GMC

Estimular a implementação do projeto de cooperação com a EU referente à dimensão socio-laboral do Mercosul.

Órgão: SGT nº10, Comissão Sócio Laboral e CCT. (MERCOSUL, 2003a).

Na citada recomendação REC. 01/03, o FCES apresenta suas demandas com relação às mudanças institucionais e à participação das organizações sociais no Mercosul, indicando a necessidade de consolidar a presença de representantes do FCES nas reuniões de trabalho do GMC e dos demais órgãos e estabelecer dotação orçamentária para garantir a continuidade e eficácia dos trabalhos do FCES (FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL, 2003).

De parte das manifestações dos órgãos exclusivamente governamentais, considerando o “Consenso de Buenos Aires”, o Programa de Trabalho do Mercosul 2004 – 2006 (DEC. 26/03 do CMC) e demais documentos do Mercosul analisados<sup>15</sup>, fica clara a sinalização em direção ao abandono da concepção de um projeto de integração regional restrito às chancelarias e estruturas de governos, estando expressa a intenção de promover a participação ativa das mais diversas organizações sociais.

Vale lembrar que os governos eleitos na denominada “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006; LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011) são, em larga medida, resultado da mobilização das organizações sociais contra as políticas implementadas nos anos 1990. Isto implicou em uma percepção de que as organizações sociais e os governos eleitos eram aliados políticos e na expectativa da ampliação da participação dos atores sociais em todas as esferas de governo

---

<sup>15</sup> Nem todos os documentos analisados serão citados nominalmente. Assim, quando há referência à discursos e documentos oficiais de forma abrangente, considera-se todo o acervo consultado, detalhados no Apêndice A.

(KIRBY; CANNON, 2012). Briceño Ruiz (2012), nesta mesma perspectiva, fala da expectativa em torno de uma “aliança pragmática” entre governos e organizações sociais na construção da integração regional sul americana, e do Mercosul em particular.

Dessa forma, como afirmam Ramanzini Junior e Farias (2014), há o reconhecimento da necessidade de envolver a sociedade nos acordos de integração e cooperação regional, de modo a criar espaços capazes de impulsionar iniciativas e demandas que trabalhassem para fortalecer a governança regional de forma descentralizada.

Ao mesmo tempo, na recomendação apresentada pelo FCES, chama a atenção a inexistência de demandas de ampliação do nível da integração. A proposta limita-se a ações no sentido da ampliação do escopo da integração, via criação de novos espaços institucionais temáticos e inserção de representantes do FCES nas reuniões do GMC, e requisição de apoio financeiro. Serbin (2012) identifica que ocorreu a inserção das demandas das organizações sociais na agenda do Mercosul sem, no entanto, uma discussão sobre o fortalecimento dos mecanismos institucionais de participação das organizações sociais:

*In fact, the introduction of a social agenda, with its inherent concern for balancing situations of exclusion, did not bring about the development of a new vision regarding the construction of a regional, social, and supranational citizenship, redefining the role of citizens in this construction processes of the new architecture of regional integration. (SERBIN, 2012, p. 152).*

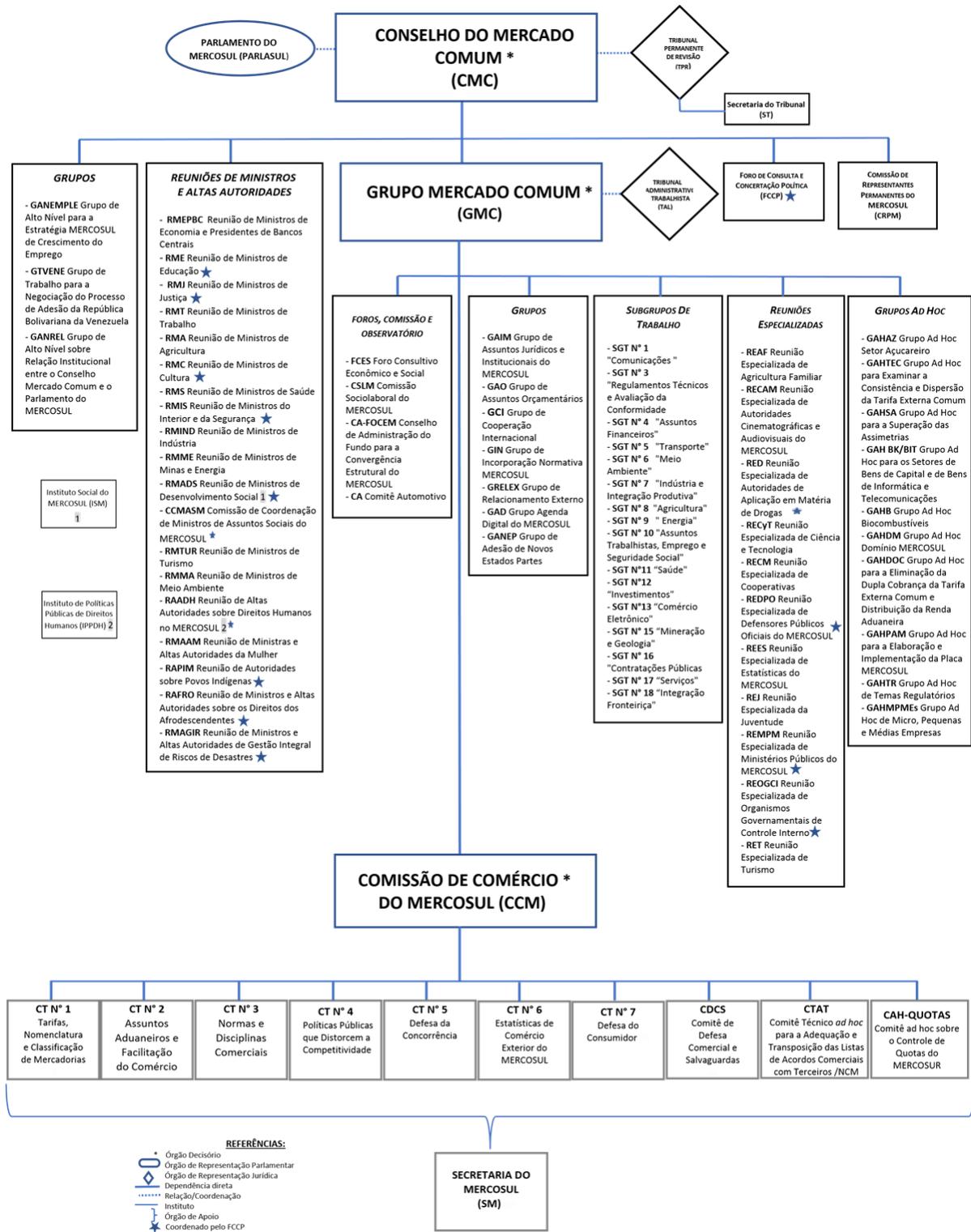
Martins (2014) propõe classificar os mecanismos de participação de organizações sociais criados no âmbito do Mercosul como restritos e ampliados. Por mecanismos de participação restritos, o autor entende aqueles que compõem tradicionalmente a estrutura institucional do bloco, notadamente, o FCES. Os mecanismos de participação ampliados, por sua vez, são aqueles criados após Protocolo de Ouro Preto, majoritariamente baseados na ideia de que as organizações sociais devem ter um papel na gestão, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas, tanto em nível nacional quanto regional.

O FCES permanece sendo o principal espaço de representação dos setores econômicos e sociais de maior importância institucional dentro do Mercosul, sendo o único com a prerrogativa de recomendações diretamente ao GMC e ao CMC. Permanece limitado no que diz respeito à pluralidade de representação, uma vez que, como já discutido, é produto de uma conjuntura em que a representação quase que exclusiva dos sindicatos e dos empresários era entendida como suficiente (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009).

Dos chamados mecanismos de participação ampliados, criados e/ou expandidos no bojo das mudanças institucionais implementadas no Mercosul a partir dos anos 2000, para além do Instituto Social do Mercosul (ISM) e do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), destacam-se os Subgrupos de Trabalho (SGTs) e as Reuniões Especializadas subordinados ao GMC. Os SGTs e as Reuniões Especializadas são órgãos permanentes de negociação e proposição de políticas públicas em áreas temáticas específicas, cujas atividades estão organizadas em seções nacionais e regionais, que possuem uma etapa de negociação e outra de decisão, esta última reservada à participação exclusiva dos representantes governamentais. A Figura 4 abaixo apresenta o organograma do Mercosul em 2020.

Os subgrupos de trabalho subordinados ao GMC foram reorganizados em diferentes áreas: comunicações; regulamentos técnicos e avaliação de conformidade técnica; assuntos financeiros; transportes; meio ambiente; indústria e integração produtiva; agricultura; energia; assuntos trabalhistas, emprego e seguridade social; saúde; investimentos; comércio eletrônico; mineração e geologia; contratações públicas; serviços; e integração fronteiriça.

Figura 4 – Organograma do Mercosul em 2020



Fonte: reproduzido do site oficial do Mercosul. Acesso em: 06 de ago. de 2020

As Reuniões Especializadas, por sua vez, centram-se em matéria de agricultura familiar; autoridades cinematográficas e audiovisuais; autoridades de aplicação em matéria de drogas; ciência e tecnologia; cooperativas; defensores públicos; estatística; juventude; ministérios públicos; organismos governamentais de controle interno e turismo.

Ademais, ainda no âmbito regional, é preciso evidenciar o processo de institucionalização das Cúpulas Sociais e a criação da Unidade de apoio à Participação Social do Mercosul (UPS). Durante a Presidência Pró Tempore do Uruguai, em 2005, foi criado o Programa Somos Mercosul, que consistiu em uma série de atividades e reuniões entre o governo uruguaio e organizações sociais interessadas no Mercosul. A partir dessa experiência, em 2016 foi realizado o I Encontro por um Mercosul Social e Participativo, em que organizações sociais reuniram-se com os Presidentes dos Estados Partes para discutir a construção de uma agenda produtiva e social para o bloco, no bojo da ideia de um Mercosul Social expressa no plano de trabalho 2004-2006. Posteriormente, neste mesmo ano, ocorreu a I Cúpula Social do Mercosul, evento que antecedeu a cúpula de presidente do Mercosul. Desde então, a Cúpula Social acontece semestralmente, reunindo governos e organizações sociais para discutir uma agenda variada e heterogênea<sup>16</sup>.

Em termos institucionais, vale notar que apenas em 2012 as Cúpulas Sociais passaram a integrar a agenda oficial do bloco. A Dec. 56/12 do CMC estabeleceu que as Cúpulas Sociais devem ser realizadas semestralmente sob responsabilidade do governo que exerce a Presidência Pró-tempore do Mercosul. Ademais, estabelece que os resultados da cúpula serão submetidos ao GMC, reforçando o caráter de observação e consulta do evento.

---

<sup>16</sup> Para uma análise ampla das edições das Cúpulas Sociais, ver Silva e Martins (2015).

A Unidade de Apoio à Participação Social do Mercosul (UPS) foi criada em 2010, inicialmente vinculada ao Alto Representante-Geral do Mercosul<sup>17</sup>, e atualmente integra a estrutura da Secretaria do Mercosul. A UPS não é propriamente um espaço de participação, mas sim uma estrutura construída, conforme Dec. 65/10 e 30/17 do CMC, para dar suporte técnico à atuação regional das organizações sociais. Para além do apoio à Presidência Pró Tempore na organização das Cúpulas Sociais, atua na manutenção de um registro de organizações sociais do Mercosul<sup>18</sup>; na prestação de informações às organizações sociais sobre as atividades de Mercosul; e, ainda, na administração do financiamento da participação das organizações sociais nas reuniões e eventos do bloco.

Em âmbito doméstico, de forma complementar, este novo entendimento acerca da importância da participação dos atores sociais resultou na criação de mecanismos de diálogo dentro das estruturas dos governos nacionais, dos quais o Programa Mercosul Social e Participativo e o Conselho Consultivo da Sociedade Civil, criados respectivamente pelos governos brasileiro e argentino, são os exemplos de maior expressão.

A análise comparativa entre o organograma do Mercosul no imediato pós Protocolo de Ouro Preto (Figura 2) e atualmente (Figura 4) evidencia o aumento no número de subgrupos de trabalho, reuniões especializadas e demais órgãos assessores do CMC, do GMC e, em menor número, da CCM. Vale ressaltar que dos órgãos criados após o Protocolo de Ouro

---

<sup>17</sup> O Cargo de Alto Representante Geral do Mercosul foi criado pela Dec. 63/10 do CMC e tinha dentre suas principais atribuições: *i)* apresentar ao CMC e ao GMC, conforme o caso, propostas vinculadas ao processo de integração do Mercosul; *ii)* coordenar os trabalhos relativos ao Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do Mercosul; e *iii)* representar o Mercosul, por mandato expresso do CMC e em coordenação com os órgãos da estrutura institucional do bloco nas relações com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais, bem como em reuniões e foros internacionais nos quais o Mercosul considerasse conveniente participar por meio de uma representação comum. O cargo foi extinto em 2017 (Dec. 06/17 do CMC) e suas competências de administração e gestão de recursos, bem como estruturas institucionais subordinadas, foram transferidos para a Secretaria do Mercosul.

<sup>18</sup> O Registro de Organizações Sociais do Mercosul pode ser acessado no endereço <https://registroups.mercosur.int/>. Acesso em 28 nov. 2020.

Preto e ainda em funcionamento, desconsiderando aqueles que somente tiveram seu nome alterado, mais de 80% foram criados a partir do ano 2000.

No que diz respeito às regras de funcionamento e ao papel institucional desses mecanismos, nenhuma mudança foi realizada. O regulamento interno do GMC, que estabelece os termos para a participação das organizações sociais, passou por diversas atualizações desde sua primeira versão (Dec. N°04/91 do CMC), mas não alterou o caráter consultivo dos órgãos assessores e dos mecanismos de participação das organizações sociais, conforme artigos 22, 23 e 24, transcritos abaixo.

#### Capítulo V Participação do Setor Privado

Artigo 22 - Os Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas poderão solicitar, se assim entenderem necessário para o cumprimento de seus objetivos, a participação de representantes do setor privado.

Artigo 23 - Poderão ser convidados os representantes do setor privado que tenham representatividade no setor e interesse direto na matéria em discussão nos Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas.

Artigo 24 - No caso de contar com a participação do setor privado, os Grupos, Subgrupos de Trabalho, Grupos Ad Hoc e Reuniões Especializadas deverão cumprir suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória. A etapa decisória será reservada exclusivamente aos representantes governamentais de cada Estado Parte.

Nota-se, portanto, que o alargamento institucional produziu novos espaços institucionais que, apesar de permitirem a formulação de propostas, não foi acompanhado do aprofundamento da integração.

Do ponto de vista dos governos, Dabène (2009, 2012) coloca que a ampliação do escopo dos processos de integração assume caráter simbólico. De um lado, alcança-se algum nível de prestígio político na ampliação da agenda, na medida em que produz a sensação pública de que o processo está avançando. De outro, a regionalização de determinada agenda possibilita a externalização da crítica sobre a incapacidade de resolver determinados

problemas no âmbito doméstico, transferindo a responsabilidade para a incapacidade das instituições regionais.

Para o Mercosul, a simples ampliação e diversificação dos órgãos assessores do GMC reduziu sua capacidade e eficiência em ser o coordenador do processo político do Mercosul, haja vista o volume de projetos e demandas que devem ser examinados (DABÈNE, 2009).

Com relação às dinâmicas de participação das organizações sociais, o resultado é a segmentação e fragmentação da atuação no Mercosul, sobretudo daquelas organizações sociais que tem interesses em agendas diversas e dividem o esforço político para acompanhar as discussões que ocorrem no âmbito dos variados espaços institucionais. Para além, somado às já apontadas fragilidades decorrentes da institucionalidade e de suas regras, permanecem as deficiências derivadas da ausência de apoio técnico e de mecanismos de transparência e prestação de contas, que geram assimetrias de acesso à informação, inclusive aos documentos preparatórios para as reuniões (ALEMANY, 2008, 2017; BUDINI, 2015).

Além disso, a manutenção das seções nacionais como espaços de autorização para participação das reuniões regionais resulta em uma desmobilização dos setores capazes de se organizar regionalmente e debilitam quaisquer iniciativas de conformação de redes regionais em paralelo ao ambiente formal do bloco. Nos termos de Briceño Ruiz (2012) e Kirby e Cannon (2012), trata-se de uma lógica esquizofrênica, na medida em que são construídos mecanismos de participação de organizações sociais no Mercosul que funcionam a partir de uma lógica nacional, vinculados e dependentes dos governos nacionais e seus ministérios.

Tem-se, portanto, a caracterização do *Spill-around* no desenvolvimento dos mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul. Trata-se da opção por uma estratégia de mudança institucional que se limitou a ampliar o escopo do Mercosul, não

alterando o nível de autoridade. Isto é, ocorreu uma ampliação da agenda e das organizações sociais no âmbito dos órgãos consultivos do bloco, mantendo-se a lógica de condução estatal-burocrática das negociações e do processo de tomada de decisão.

## **2.5 Considerações parciais**

Neste capítulo, descrevemos e analisamos o tratamento dado aos mecanismos de participação das organizações sociais ao longo do processo de construção institucional do Mercosul, com vistas a apresentar o diagnóstico que fundamentou nosso problema de pesquisa, qual seja, de que as mudanças institucionais realizadas nos anos 2000 produziram um alargamento do escopo do Mercosul, não alterando seu nível de autoridade – a estratégia *spill-around*.

Partindo da análise das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, argumentamos que as instituições do Mercosul estão fundamentadas em regras produzidas a partir de uma lógica estatal-burocrática, caracterizada por uma institucionalidade com graus mínimos de comprometimento entre os atores, com concentração do poder decisório nas chancelarias e nos governos nacionais, e por uma visão de que a participação das organizações sociais deve ser limitada e consultiva, estando os processos de negociação e decisão restritos aos governos e burocracias nacionais.

Ao discutirmos as práticas e estratégias de atuação das organizações sociais ao longo dos anos 1990, afirmamos que o modelo institucional e as regras do Mercosul produziram uma visão nacional da integração regional. Tal aspecto se materializa nas práticas e opções das organizações sociais em dar preferência aos canais domésticos de atuação, e no fato de

que, quando participam das negociações regionais, o fazem com objetivo de tratar de temas estritamente nacionais.

Quando tratamos do período de crise no final dos anos 1990, identificamos que práticas derivadas de uma visão nacional da integração regional prevalecem também entre os atores governamentais, na medida em que preteriram soluções regionais e optaram por medidas unilaterais de proteção aos interesses domésticos, inviabilizando a própria dinâmica do Mercosul. Nesse mesmo sentido, demonstramos que as soluções de controvérsias ocorreram pela via de negociações bilaterais e/ou extrarregionais, esvaziando de legitimidade os mecanismos construídos no âmbito do bloco.

Ao final, apresentamos o diagnóstico de que, nos anos 2000, os atores governamentais e organizações sociais optaram por uma estratégia de inserção de temas e atores no âmbito dos órgãos assessores do CMC e do GMC. Conseqüentemente, apesar do discurso aparentemente disposto à construção de lealdade política regional e ao aprofundamento do Mercosul, o modelo institucional de protagonismo estatal-burocrático e práticas vinculadas a uma visão nacional permaneceram.

Diante disso, apesar do discurso prevalecente de que a ampliação da agenda e dos atores envolvidos no Mercosul ampliaria a mobilização e vontade de participar do processo, pressionando por um maior aprofundamento institucional (narrativa), concluímos que as mudanças implementadas no Mercosul foram incapazes de alterar a lógica estatal-burocrática do bloco (regras) e de romper com a visão nacional da integração regional (práticas).

Todavia, é preciso reconhecer que tal diagnóstico não é inédito, no sentido de existe algum nível de consenso na literatura especializada, como pode ser visto em Alemany (2017), Botto (2015), Dabène (2009, 2012), Gardini (2010, 2011), Ramanzini Junior e Luciano

(2021), Serbin (2012) e outros. Contudo, são pouco os esforços que buscam compreender como e por que esse processo ocorreu e quais os mecanismos causais que o explica. Nos capítulos seguintes, oferecemos uma resposta a essas questões.

### 3 O MERCOSUL NO QUADRIÊNIO 2003-2006: UMA CONJUNTURA CRÍTICA?

Este capítulo apresenta a primeira etapa de nossa análise sobre o processo de ampliação institucional do Mercosul. Buscamos compreender, à luz do Institucionalismo Histórico, se o período 2003-2006 pode ser caracterizado como uma conjuntura crítica, ainda que não tenham ocorrido mudanças na lógica estatal-burocrática do Mercosul (regras) e na visão nacional da integração regional (práticas), conforme capítulo anterior.

Para tanto, primeiramente, realizamos uma discussão teórica ampla acerca do conceito conjuntura crítica (*critical juncture*). Em resumo, afirmamos que o conceito se refere a um momento de mudança possível, caracterizado pela existência de divergências de expectativas entre os atores que compõem uma instituição e pela ampliação do número de opções de ação realizáveis pelos atores com potencial de gerar impactos rápidos e abrangentes nas regras e/ou práticas já estabelecidas. Ademais, argumentamos que a ocorrência de mudança em momentos de conjuntura crítica depende do nível de satisfação dos atores com o *status quo* da instituição, do poder relativo dos atores eventualmente insatisfeitos e da capacidade de produção de um consenso aparente em torno das mudanças desejadas.

Juntamente com a reflexão teórico-conceitual, nosso esforço se deu no sentido de determinar as evidências empíricas observáveis que nos permitissem identificar a ocorrência de uma conjuntura crítica no Mercosul. Ressaltamos, desde já, que se trata de um modelo aplicável ao caso do desenvolvimento dos mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul, cuja reprodução para análise de outras iniciativas de integração regional ou mesmo de diferentes dimensões do próprio Mercosul demandam, se não reformulação completa, adaptação.

Em seguida, à luz da reflexão teórica, analisamos o Mercosul ao longo do quadriênio 2003-2006. Argumentamos não haver evidências que nos permitam afirmar que ocorreu uma conjuntura crítica no período. Se, de um lado, ficou constatada a redução dos constrangimentos institucionais, ampliação do poder de agência dos atores e divergências de expectativas entre os governos e as organizações sociais; de outro, identificamos amplo consenso entre a coalização de sustentação do *status quo* institucional do Mercosul, impedindo que se configurasse um momento de mudança possível. Ademais, pontuamos que as mudanças sugeridas pelas organizações sociais, mesmo se hipoteticamente fossem implementadas, teriam baixo potencial de alterar a lógica estatal-burocrática e a visão nacional da integração regional, na medida em que seriam incapazes de incitar a transferência de lealdade política do âmbito nacional para o regional.

Recordamos que, conforme delimitado na Introdução desta tese, nossa análise atém-se ao quadriênio 2003 a 2006. Especificamente, o marco inicial é a decisão 26/03 do CMC que estabeleceu o Plano de Trabalho 2004-2006 e deu início às discussões sobre a ampliação da participação de organizações sociais no Mercosul, indicando uma possível alteração na institucionalidade estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto. A análise encerra-se em 2006, quando da aprovação das Decisões 22/06 e 29/06 do CMC que, ao definir novas diretrizes para a reforma institucional do bloco, retira o tema da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais do rol de prioridades da agenda de revisão institucional do Mercosul.

Em síntese, nas considerações parciais do capítulo, concluímos que o processo de ampliação dos mecanismos de participação de organizações sociais do Mercosul durante a primeira década dos anos 2000, descrito no capítulo anterior, não ocorreu em um contexto de conjuntura crítica, ao menos no que diz respeito a forma de compreender como deveria

ser o desenho institucional dos mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul e sua lógica de funcionamento.

### **3.1 Conjuntura Crítica e Mudança Institucional: definições teóricas e evidências esperadas no caso dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul**

A elaboração de conceitos e modelos teóricos que expliquem mudanças institucionais é a dimensão mais frágil e, em alguma medida, controversa nas abordagens institucionalistas e, de forma particular, no Institucionalismo Histórico. Afinal, o protagonismo dos estudos sobre como as instituições constroem o desenvolvimento do processo político, nos termos do que foi apresentado na Introdução desta tese, limitou as discussões sobre os momentos de baixa capacidade de agência das instituições e de possibilidade de mudança (CAPOCCIA, 2015, 2016b; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; LOWNDES; ROBERTS, 2013). Nesse sentido, grande parte da crítica à capacidade explicativa do Institucionalismo Histórico concentra-se sobre a definição e emprego do conceito conjuntura crítica, elaboração teórica sobre mudança institucional.

Gorges (2001), por exemplo, argumenta que, assim como o Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo, o Institucionalismo não foi capaz de explicar as mudanças institucionais ocorridas ao longo do desenvolvimento da experiência de integração europeia. Em suas conclusões, o autor aponta que embora os conceitos *path dependence* e *unintended consequences* (discutidos nos capítulos posteriores) tenham, de fato, alto poder explicativo para as dinâmicas de continuidade e ocorrência de consequências não-pretendidas no desenvolvimento de uma instituição, as mudanças substantivas não são passíveis de

explicação a partir do conceito conjuntura crítica. Em referência às mudanças realizadas nos tratados europeus em 1991, no sentido de inclusão do setor empresarial e representantes sindicais na elaboração da política social europeia, o autor argumenta:

*Why was the social dialogue institutionalized in a particular form at a particular time (1991)? Can new institutionalist theories account for this change? The conclusion is that they cannot. Each school of the new institutionalism points to variables - 'critical junctures', 'path dependency', 'leadership', 'institutional isomorphism' and 'ideas' – that one could take into account, but these variables do not account for this change, nor is it clear that proponents of each school would argue for borrowing from the others in this manner. Moreover, new institutionalist analyses in general often resort to a miscellaneous collection of explanations proponents of almost any theoretical perspective could use. The inability of the new institutionalism to present a uniquely institutionalist account of change is a serious weakness, one that many of its adherents in EU studies ignore and that raises questions about its utility as a framework of analysis for studying European integration. (GORGES, 2001, p. 152).*

Peters (1999) e John (2012) direcionam a crítica para a qualidade das explicações elaboradas a partir do conceito de conjuntura crítica, apontando a superficialidade das relações causais enunciadas. Segundo Peters (1999), o Institucionalismo Histórico não possui capacidade de prever mudanças, no sentido de que não há estabelecimento de critérios que permitam identificar quando a mudança irá ocorrer. Trata-se, para o autor, de uma teoria descritiva, com pouca, ou nenhuma, capacidade de elaboração de explicações sobre o desenvolvimento de uma instituição. John (2012), por sua vez, questiona até mesmo a existência de uma abordagem institucional, apontando que o conceito de instituição não é elaborado o suficiente para explicar dinâmicas e mudanças políticas ao longo do tempo e do espaço.

Tais críticas, contudo, se fundamentam em um conceito restrito e impreciso de conjuntura crítica. No entendimento dos supracitados autores, conjuntura crítica é um conceito aparentemente definido de forma homogênea pelos diversos autores institucionalistas e que se limita a um momento de grave crise decorrente de processos disruptivos gerados por rupturas bruscas no ambiente exógeno à instituição. A partir dessa interpretação, eventos excepcionais (uma guerra, uma crise econômica de proporções

mundiais, etc.) capazes de modificar o contexto político, econômico e/ou mesmo a estrutura do sistema internacional seriam as únicas causas necessárias e suficientes para produzir mudanças em uma determinada instituição. Fosse esse o entendimento do Institucionalismo Histórico, a crítica seria procedente, haja vista a fragilidade de identificar relações diretas de causalidade entre esses eventos gerais e o desenvolvimento de uma instituição específica.

Nota-se, ainda, que o entendimento acima, mesmo que com nuances, vincula a definição de conjuntura crítica à ocorrência de mudança, da produção de uma dinâmica institucional nova. Em convergência com essa interpretação, por exemplo, Collier e Collier (2002) afirmam que conjuntura crítica é um período de mudança institucional significativa, ocorrendo de forma distinta para diferentes objetos analisados e com potencial de produzir diferentes legados. Hogan (2006), por sua parte, interpreta conjuntura crítica como o momento que marca, simultaneamente, o fim e o início de um processo de *path dependence*. Nesse sentido, fala da produção de mudanças significativas, rápidas e abrangentes, de forma a impactar toda a instituições e todos os atores envolvidos.

Dessa compreensão decorrem duas consequências lógicas: *i*) a relação direta de causalidade entre conjuntura crítica e mudança institucional; e, no aspecto analítico, *ii*) a impossibilidade de definição de critérios que permitam identificar uma conjuntura crítica *a priori* e/ou enquanto ela estiver acontecendo, haja vista que somente a partir do seu resultado (mudança) é que será possível constatar sua ocorrência.

Outrossim, em linha com o que advertem Capoccia e Kelemen (2007), Capoccia (2015, 2016b) e Mahoney, Mohamedali e Nguyen (2016), é preciso considerar que, embora não se descarte que os eventos externos, por vezes excepcionais, contribuam para produzir mudanças, não há relação direta e necessária de causalidade entre conjuntura crítica e

mudança institucional. Dessa forma, a definição apresentada acima também desconsidera e impede a constatação da ocorrência de uma conjuntura crítica que não resultou em mudança.

Tendo em vista o apresentado, esta pesquisa está apoiada na concepção de conjuntura crítica a partir da ideia de contingência, no sentido de que se trata de um período de “relaxamento da estrutura”, de redução dos constrangimentos impostos pelas regras e práticas institucionais, em que mudanças significativas são possíveis e, ao mesmo tempo, imprevisíveis. Trata-se, portanto, de um momento de incerteza sobre o futuro de um arranjo institucional que permite que a ação política tenha papel causal protagonista na consolidação de determinada trajetória institucional.

Do ponto de vista analítico, essa definição separa dois aspectos do estudo sobre mudança institucional que, tradicionalmente, são tratados de forma conjunta. De um lado está a necessidade de determinar as evidências que permitem constatar que uma conjuntura crítica ocorreu, está ocorrendo ou, até mesmo, irá ocorrer; identificar, portanto, um momento de mudança possível. De outro, o desafio reside em estabelecer as causas necessárias e/ou suficientes para que uma conjuntura crítica resulte ou não em mudança institucional. Em outros termos, rompe-se com o entendimento que estabelece causalidade direta entre conjuntura crítica e mudança, de forma a considerar que elementos estruturais permitem ou impedem que a mudança ocorra e que são os atores quem possuem poder de agência para, durante uma conjuntura crítica, provocar a mudança.

Capoccia e Kelemen (2007) identificam uma conjuntura crítica a partir de dinâmicas vinculadas à redução da capacidade institucional (regras e práticas) em limitar e constranger os atores. Trata-se, assim, de um momento em que: *i*) os atores tem maior liberdade e diversidade de opções de ações igualmente disponíveis e que levam a desdobramentos diferentes; e *ii*) as decisões dos atores, quando comparadas aos momentos anteriores e

posteriores à conjuntura crítica, tem maior capacidade de determinar os resultados do processo político. Nos termos dos autores:

*In institutional analysis critical junctures are characterized by a situation in which the structural (that is, economic, cultural, ideological, organizational) influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous. (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 343).*

Os supracitados autores ponderam, ainda, que uma conjuntura crítica é um momento particular de cada instituição. Nesse sentido, um grupo de evidências pode configurar uma conjuntura crítica para determinada instituição, ou mesmo para uma única dimensão de uma instituição, e não o ser para outras. Ademais, costumeiramente, mas não necessariamente, trata-se de um período da vida institucional mais curto do que aquele em que a instituição está em seu “funcionamento normal”, isto é, menos sujeito a mudanças. Afinal, uma instituição que convive continuamente com a incerteza oriunda da possibilidade de mudança a qualquer momento, é uma instituição em crise, dada a incapacidade de exercer suas funções básicas, notadamente, estabilizar as expectativas e o relacionamento entre os atores.

Nesse mesmo raciocínio, Soifer (2012) define uma conjuntura crítica a partir da ideia de “condições permissivas”, eventos ou fatores que mudam o contexto de funcionamento de uma instituição e provocam alterações nas condições em que os atores se relacionavam até então, responsáveis por garantir a estabilidade das dinâmicas institucionais. Isso ocorre por meio da redução das capacidades de agência da instituição e, conseqüentemente, aumento do poder de ação dos atores.

Em uma perspectiva convergente, Peter Hall (2016) propõe pensar a mudança institucional a partir da ideia de coalizões. Segundo o autor, regras e práticas institucionais são produtos da convergência de perspectivas, expectativas e interesses de uma determinada coalização de atores. A partir disso, tem-se que a existência de divergência de expectativas

entre os atores que compõem a coalização de sustentação de determinada instituição é característica das conjunturas em que mudanças institucionais são possíveis, visto que o enfraquecimento da coalização torna o contexto institucional mais permissivo para que os atores tomem decisões distintas daquelas esperadas em momentos de “normalidade”.

Capoccia (2015, 2016b) ressalta que, apesar do “relaxamento das estruturas institucionais”, uma conjuntura crítica não é um momento de ação aleatória, de possibilidades randômicas, mas sim um período em que os atores definem suas ações a partir de uma gama mais ampla, mas não infinita, de opções possíveis. Considera-se, portanto, que as opções dos atores são condicionadas pelas características da própria conjuntura crítica e do momento anterior a ela. São, portanto, opções de ação historicamente disponíveis e não apenas hipoteticamente possíveis.

Diante desses critérios, em síntese, afirmamos ser possível constatar uma conjuntura crítica a partir dos seguintes elementos: *i*) ampliação do número de opções de ação realizáveis pelos atores, considerando as condições de arcar com os custos envolvidos em cada uma dessas ações e a permissividade do contexto; *ii*) divergências de expectativas entre os atores que compõem a coalizão de sustentação do *status quo* institucional; e *iii*) na hipótese de uma ação diferente da esperada durante o funcionamento “normal” da instituição, opções de ação que resultem em impactos rápidos e abrangentes. Ressalta-se que, individualmente, esses critérios estabelecem evidências necessárias, mas não suficientes, só sendo possível constatar uma conjuntura crítica, portanto, quando estiverem presentes simultaneamente.

Isto posto, em termos empíricos, o primeiro elemento que precisamos examinar diz respeito às opções de ação disponíveis aos atores. Consideramos que, conforme apresentado nas considerações teóricas (item 1.3 da Introdução desta tese), o funcionamento normal das instituições implica na existência de constrangimentos formais (regras) e informais (práticas)

sobre o comportamento dos atores que, dentre outras consequências, limitam as opções de ação disponíveis, na medida em que determinam quais são os comportamentos permitidos. Isto posto, a identificação de uma conjuntura crítica perpassa analisar em que medida as limitações impostas pelas regras e práticas estão “relaxadas” no momento analisado e se o contexto permitia que os atores fizessem escolhas diferentes daquelas permitidas pela instituição.

Para isso, a análise das atas das reuniões permite identificar se, durante as negociações, constavam opções por uma decisão que alterasse o caráter consultivo ou alguma outra característica fundamental até então estabelecida para os mecanismos de participação das organizações sociais. Ademais, a análise dos tratados e dos regimentos internos do CMC e do GMC possibilita apontar a existência de algum aparato proibitivo que impediria que, quando desejadas, alterações ocorressem. Por fim, a permissividade do contexto deve ser analisada a partir da análise conjuntural, considerando as dinâmicas que envolvem o processo de decisão, ratificação e implementação das decisões do Mercosul. Dessa forma, foi possível determinar se, no momento de negociação, havia ou não possibilidade de decidir por uma lógica distinta da vigente até então.

Em seguida, fez-se necessário investigar em que medida havia divergências nas expectativas dos atores (governos e organizações sociais) sobre a forma e o papel dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul. Para tanto, em termos de evidências empíricas, as atas das reuniões dos distintos órgãos do bloco e as declarações e manifestações dos atores nos permitem identificar: *i*) como o tema da participação das organizações sociais no Mercosul aparece nos discursos e manifestações dos presidentes, dos representantes dos ministérios dos governos e das organizações sociais nas reuniões dos

órgãos do Mercosul; e *ii*) como as potenciais convergências e/ou divergências se materializam nas decisões, resoluções, diretrizes e recomendações.

Por fim, uma vez identificada uma, ou mais de uma, opção de ação diferente daquela permitida pela instituição, é preciso verificar se seriam produzidas alterações significativas e abrangentes na dinâmica institucional do Mercosul. Assim sendo, estaria configurada uma conjuntura crítica caso a opção disponível possuísse potencial de modificar a lógica estatal-burocrática e a visão nacional da integração regional, ampliando a participação das organizações sociais e, conseqüentemente, reduzindo a centralidade dos Ministérios e burocracias de Estado.

A partir das evidências apontadas acima, uma vez identificada uma conjuntura crítica, é preciso explicar por que seus resultados produziram mudanças ou, no sentido contrário, reforçaram o *status quo*. Para tanto, a análise deve ser direcionada aos atores, uma vez que assumem o protagonismo do desenvolvimento institucional quando de uma conjuntura crítica. Afinal, em momentos de mudança possíveis, são as preferências, interesses e percepções dos atores que, materializados na defesa de regras e práticas existentes e/ou no estabelecimento de novas dinâmicas institucionais, permitem compreender as continuidades e mudanças em determinada instituição (THELEN; STEINMO, 2002) .

Aqui, dois conceitos propostos por Soifer (2012) são fundamentais: antecedentes críticos e condições produtivas. Os antecedentes críticos referem-se ao conjunto de fatores e condições que precedem a conjuntura crítica e irão se combinar com as condições produtivas e determinar quais das opções de ação hipoteticamente possíveis estarão, de fato, disponíveis aos atores em determinada conjuntura. As condições produtivas correspondem às possíveis alterações nas preferências, percepções, interesses, disponibilidades de recursos e poder relativo dos distintos atores envolvidos no processo.

Consideramos, assim, que a ocorrência de mudanças em uma conjuntura crítica, dado o alto nível de imprevisibilidade, está condicionada às vontades dos atores e à distribuição de poder entre eles durante o período de mudanças possíveis. Nesta etapa, as regras do processo decisório assumem grande importância, na medida em que é a dimensão da instituição responsável pela distribuição do poder de decidir.

Em outras palavras, se todos os atores envolvidos no processo estiverem satisfeitos com o *status quo* anterior à conjuntura crítica, é altamente improvável que mudanças ocorram. A insatisfação dos atores com alto poder relativo, que formam a coalizão de sustentação de determinada instituição, torna as mudanças prováveis. Já na hipótese dos atores de baixo poder relativo estarem insatisfeitos, e os de alto poder relativo satisfeitos, a mudança se torna improvável. As mudanças só se tornam altamente prováveis na hipótese de todos os atores estarem insatisfeitos com o *status quo* anterior à conjuntura crítica. O Quadro 1 ilustra o raciocínio.

Ademais, Soifer (2012) acrescenta que a ocorrência da mudança está condicionada à construção de mecanismos vinculados à capacidade de reprodução da mudança pretendida. Nesse sentido, Capoccia (2016b) chama a atenção para a necessidade de avaliar a eficiência das estratégias de legitimação das mudanças institucionais utilizadas pelos atores que desejam a mudança. Para o autor, a consolidação da mudança depende da existência de um novo consenso acerca da forma com que determinada instituição deve operar. Relaciona-se, portanto, com a capacidade dos atores em promover e difundir ideias na esfera pública.

**Quadro 1 – Determinantes para mudanças institucionais em contextos de Conjuntura Crítica**

		<b><u>Ator com alto poder relativo</u></b>	
		<b><u>SATISFEITO</u></b> com relação ao status quo anterior à conjuntura crítica	<b><u>INSATISFEITO</u></b> com relação ao status quo anterior à conjuntura crítica
<b><u>Ator com baixo poder relativo</u></b>	<b><u>SATISFEITO</u></b> com relação ao status quo anterior à conjuntura crítica	Mudança Institucional possível, mas altamente improvável	Mudança Institucional possível e provável.
	<b><u>INSATISFEITO</u></b> com relação ao status quo anterior à conjuntura crítica	Mudança Institucional possível, mas improvável.	Mudança Institucional possível e altamente provável.

Fonte: elaboração do autor.

Tem-se, portanto, os elementos que permitem determinar o resultado de uma conjuntura crítica: *i*) o grau de satisfação dos diferentes atores com o *status quo* anterior ao momento analisado; *ii*) o poder relativo dos atores insatisfeitos, determinado pelas regras do processo decisório; e *iii*) a capacidade de reprodução das mudanças desejadas, no sentido de produção de um “consenso aparente” entre os atores.

No caso em análise, em linha com Mariano (2000), Vaz (2002), Gardini (2010) e outros, argumentamos no capítulo anterior que a construção das instituições do Mercosul refletiu a forma com que foram conduzidas as negociações entre Argentina e Brasil ao longo da década de 1980. Identificamos que a vontade política para a realização da integração

derivou dos executivos nacionais e que as negociações se concentraram nas chancelarias e estruturas de governo, uma vez que prevalecia o entendimento de que a presença de representantes de organizações sociais, mesmo empresariais, poderia retardar e/ou impor dificuldades ao processo de negociação dos mecanismos de integração regional. Afirmarmos ainda que, em consequência disso, as instituições do Mercosul estão fundamentadas em uma lógica estatal-burocrática, caracterizada por uma visão de que a participação das organizações sociais deve ser limitada e consultiva, estando os processos de negociação e decisão concentrados nas estruturas dos governos nacionais, que decidem por consenso.

Da análise sintetizada acima, dois elementos se destacam: o eixo Brasília-Buenos Aires como coalização de sustentação do Mercosul, junto ao qual se associaram os governos de Montevideu e Assunção; o processo decisório consensual que permite que qualquer um dos atores governamentais tenham poder de veto. Em termos empíricos, isso significa que a ocorrência de mudança, no contexto de uma conjuntura crítica, está condicionada à insatisfação simultânea dos atores governamentais, com protagonismo para os governos de Argentina e Brasil. Tais aspectos são identificáveis por meio da avaliação das declarações e projetos apresentados por representantes de cada um dos governos durante as reuniões.

A partir das definições teóricas e respectivas evidências empíricas apresentadas, a seção seguinte apresenta a análise do Mercosul no período de 2003 a 2006, contexto em que, conforme capítulo anterior, ocorreram as discussões sobre a reforma institucional do Mercosul e a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais.

### **3.2 O Mercosul no quadriênio 2003-2006: uma conjuntura crítica?**

Tendo em vista a reflexão teórica acima, esta seção tem o objetivo de identificar se o processo de ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul, conforme descrito no Capítulo 2, ocorreu em um momento de conjuntura crítica. Nossa análise dedica-se às atividades do Mercosul durante o período de 2003 a 2006, intervalo marcado pela discussão, aprovação e implementação do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, que pautou às discussões sobre reforma institucional e ampliação e fortalecimento da participação de organizações sociais no bloco.

#### **3.2.1 Constrangimentos institucionais e as ações realizáveis pelos atores**

Em conformidade com a abordagem teórica exposta, a constatação de um número amplo de ações possíveis pelos atores é evidência necessária, embora não suficiente, para a identificação de uma conjuntura crítica, uma vez que revela que regras e práticas institucionais impõem, mesmo que provisoriamente, menores constrangimentos. Assim sendo, primeiramente, nossa análise dedicou-se ao estudo das atas das reuniões do CMC, do GMC e do FCES, buscando identificar elementos que nos permitissem constatar se, no período 2003-2006, havia disposição e capacidade para que os atores governamentais e organizações sociais optassem por mudanças no modelo institucional do Mercosul, promovendo alterações na forma e nas dinâmicas dos mecanismos de participação das organizações sociais. Especificamente, verificamos:

*i)* se a agenda e os objetivos estabelecidos para o Mercosul ao longo do quadriênio 2003-2006 estavam permeados pela ideia de modificação, revisão e/ou reforma do Mercosul, especialmente no que diz respeito às regras do Protocolo de Ouro Preto;

*ii)* se, havendo disposição em promover alterações institucionais, essas abarcavam os mecanismos de participação das organizações sociais, tanto o FCES quanto as Reuniões Especializadas e os Subgrupos de Trabalho;

*iii)* se, nas regras estabelecidas no Mercosul em períodos anteriores, havia alguma previsão, estímulo e/ou elemento proibitivo quanto à realização de alterações institucionais;

*iv)* se, do ponto de vista conjuntural e da capacidade dos atores, havia ou não possibilidade de decidir de forma a promover mudanças no *status quo* institucional.

Segundo Gerardo Caetano (2009), ao menos formalmente, o tema da reforma institucional do Mercosul sempre esteve presente nas agendas de trabalho do bloco. Contudo, a partir de 2003, com os novos governos nos países membros do Mercosul, o autor destaca que a agenda de reforma institucional se fortaleceu, inclusive repercutindo na ideia de que no ano de 2004 seria firmado um “novo” Protocolo de Ouro Preto (chamado Ouro Preto II), em referência às mudanças que, ao menos no nível do discurso, se desejava realizar no aniversário de dez anos do protocolo.

A despeito dos resultados desse discurso reformista, o fato é que, especialmente em 2003 e 2004, os discursos dos atores governamentais e a agenda de trabalho do Mercosul estiveram marcadas pela ideia de uma reforma institucional que apontava para alterações importantes na forma com que as organizações sociais participavam do bloco. O primeiro episódio que merece destaque está registrado na ata da XXIV reunião do CMC, realizada em junho de 2003 na cidade de Assunção. Nela, consta que:

*Las delegaciones efectuaron un amplio intercambio de consideraciones acerca de la situación del Mercosur y de la región y coincidieron en la necesidad de fortalecerlo y profundizarlo, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos existentes y la consideración de nuevas temáticas en la agenda de negociaciones en los campos político, social y cultural, entre otros. (MERCOSUL, 2003b, grifo nosso).*

Ao final da reunião, no Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul, em referência direta ao mecanismos de participação das organizações sociais, foi estabelecido:

*Coincidieron [los presidentes] en la necesidad de estimular la participación de los sectores de la sociedad civil representados en el Foro Consultivo Económico y Social en el proceso de integración. En ese sentido, consideraron importante fortalecer dicho Foro, en su carácter de órgano consultivo en el Mercosur. (KIRCHNER et al., 2003, grifo nosso).*

A intenção de fortalecer e aprofundar o Mercosul aparente nos trechos citados acima se materializou na apresentação de propostas para o que, posteriormente, se tornou o Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (Decisão 26/03 do CMC). Dentre os diversos temas abordados, no que diz respeito especificamente aos mecanismos de participação das organizações sociais, nota-se o consenso em torno da ideia de fortalecimento e valorização da atuação do FCES, com destaque para a proposta da delegação argentina que sugeria que a instrumentalização desse objetivo deveria ser objeto de propostas elaboradas pelo próprio FCES (MERCOSUL, 2003c). Ao fim, na já citada redação final do item 2 do Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, prevaleceu a ideia de “Propiciar a ampliação da participação da sociedade civil, levando em conta, entre outras, a proposta apresentada pelo Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)” (MERCOSUL, 2003a).

Nas reuniões do CMC e do GMC realizadas ao longo de 2004, a ideia do fortalecimento institucional do Mercosul foi uma constante. É interessante notar, ainda, que nas atas da XXVI e XXVII reuniões do CMC e da LV reunião do GMC, o objetivo da revisão institucional aparece acompanhado de referência explícita ao Protocolo de Ouro Preto. Como

exemplo, o Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul emitido durante a XXVI reunião do CMC anuncia que:

*Tomaron nota de la propuesta, presentada en la XXVI Reunión del Consejo del Mercado Común, referida a la conveniencia de identificar los aspectos del Protocolo de Ouro Preto que podrían ser motivo de revisión a la luz de los recientes avances del Mercosur. (KIRCHNER et al., 2004a).*

Em linha com o comunicado, durante a LV Reunião do GMC, realizada em novembro de 2004 na cidade de Brasília, foi formalizada a constituição de um grupo de trabalho para, segundo a ata da reunião, “[...] elaborar um projeto de revisão do Protocolo de Ouro Preto” (MERCOSUL, 2004). Trata-se do Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI), criado pela Decisão 21/05 do CMC. Por fim, em 2005, na XXVIII reunião do CMC, a ideia de aprofundamento e fortalecimento do processo de integração vem acompanhada da necessidade de identificar fórmulas que assegurem uma participação mais efetiva da sociedade civil no bloco (MERCOSUL, 2005a).

Os documentos citados acima, embora não esgotem as referências à ideia de mudança, reforma e/ou revisão institucional na documentação analisada, nos permitem afirmar que a promoção de mudanças institucionais no Mercosul foi um dos objetivos anunciados pelos governos dos Estados Partes do bloco ao longo dos anos 2003-2006 e abarcavam, também, os mecanismos através dos quais as organizações sociais participavam, e ainda participam, do Mercosul.

É digno de nota, primeiramente, que o diagnóstico dos governos dos Estados Partes aponte para a necessidade de fortalecer e aprofundar o Mercosul, sinalizando de forma clara uma disposição em revisar o modelo institucional construído pelo Protocolo de Ouro Preto. No que tange aos mecanismos de participação das organizações sociais, o FCES aparece como órgão de referência, embora a ideia de fortalecê-lo seja abstrata, vaga e imprecisa, não indicando nenhuma proposta concreta de modificação. Por fim, ressalta-se a criação do

GANRI, cujo mandato tinha por objetivo, nos termos da Decisão 21/05 do CMC, “elaborar uma proposta integral de reforma institucional do Mercosul” (MERCOSUL, 2005b).

Do ponto de vista normativo, que poderia operar como elemento impeditivo à realização de alterações na institucionalidade do bloco, não havia, e não há, nenhum elemento proibitivo. Do contrário, o próprio Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo 47, autoriza que os Estados Partes, quando julgarem oportuno, realizem a revisão da estrutura institucional do Mercosul e das atribuições específicas de cada um dos órgãos do bloco (MERCOSUL, 1994). Ou seja, havia estímulo institucional para que a revisão do Protocolo de Ouro Preto fosse inserida na agenda do Mercosul.

Isto posto, resta claro que a pauta e os objetivos estabelecidos para o Mercosul no início do quadriênio 2003-2006 estavam permeados pela ideia de alterações na institucionalidade construída pelo Protocolo de Ouro Preto, inclusive no que diz respeito aos mecanismos de participação das organizações sociais. Isso evidencia o relaxamento das regras e práticas institucionais, ampliação das possibilidades de ação dos atores e fortalecimento da ação política, dada a disposição em discutir mudanças no Protocolo de Ouro Preto.

No entanto, conforme exposto na seção 3.1, é preciso considerar se a redução dos constrangimentos impostos pelas estruturas institucionais resultaram em opções de ação historicamente viáveis para os atores, e não apenas hipoteticamente possíveis (CAPOCCIA, 2015, 2016b). Isto é, faz-se necessário determinar se existiam opções reais de alteração na institucionalidade do Mercosul à disposição dos atores. Nos aproximamos aqui da ideia de *win-set* ou “vitórias possíveis” proposta por Putnam (2010) que, em linhas gerais, define as ações possíveis como aquelas que os diferentes atores não só querem fazer (interesse/vontade), mas que também podem fazer (capacidade).

Segundo Putnam (2010), um conjunto de ações possíveis em uma negociação internacional é determinada pelas expectativas de ratificação doméstica do conteúdo negociado no âmbito regional/internacional. Para o caso de alterações na estrutura institucional do Mercosul e, mais especificamente, para uma possível revisão do Protocolo de Ouro Preto, isso significa dizer que os negociadores governamentais no âmbito regional (GMC e CMC) estão sempre vinculadas às expectativas dos seus parlamentos nacionais, dada a necessidade de ratificação das eventuais alterações. Afinal, as expectativas de rejeição no nível doméstico (fase de ratificação) podem abortar as negociações no nível regional/internacional (barganha entre os negociadores governamentais) (PUTNAM, 2010).

Para o caso do Mercosul, nos parece razoável considerar que as expectativas quanto à ratificação de quaisquer negociações pelos parlamentos nacionais podem ser apreendidas, ao menos no período analisado neste trabalho, a partir das manifestações da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC). Afinal, diferentemente do Parlamento do Mercosul (Parlasul), a CPC era composta exclusivamente por parlamentares em exercício no âmbito nacional, designados pelas suas respectivas casas legislativas para atuar no Mercosul. Isso não significa dizer que há uma relação direta entre as posições externadas pela CPC e a ratificação ou rejeição de determinada proposta, dada as dinâmicas próprias de cada casa legislativa, mas reconhecer que manifestações da CPC produzem expectativas sobre o comportamento dos legislativos nacionais que orientam os negociadores governamentais.

Dos documentos analisados<sup>19</sup>, constam duas manifestações que são essenciais para compreender as expectativas da CPC quanto às discussões sobre as alterações institucionais

---

<sup>19</sup> É preciso esclarecer que as atas e demais documentos da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) não foram analisados na íntegra. Considerou-se, apenas, aqueles documentos que constavam como anexos nas atas do CMC, do GMC, do FCES, dos SGTs e Reuniões Especializadas.

no Mercosul e, de forma específica, aquelas referentes aos mecanismos de participação das organizações sociais: a Declaração Conjunta FCES – CPC e a Declaração de Brasília.

A Declaração Conjunta FCES – CPC foi produzida a partir da I Oficina Regional Interinstitucional realizada nos dias 21 e 22 de junho de 2004, em São Carlos de Bariloche, na Argentina. O documento aponta que o aprofundamento é o grande desafio do Mercosul e que o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção requer uma revisão do bloco visando: a construção de uma nova institucionalidade; a coordenação de políticas públicas regionais; o direcionamento do processo de integração para a supranacionalidade; a construção de uma dimensão econômica e social focada na integração das sociedades e seus atores. Ademais, a declaração defende, de forma clara e explícita, uma reforma em direção à construção de instituições e políticas supranacionais, uma mudança “*del ‘modo nacional’ hacia ‘el modo regional’*”. (FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA, 2004).

No que diz respeito aos mecanismos de participação das organizações sociais, a referência direta é feita à necessidade de ampliar e fortalecer as competências e capacidades materiais de atuação do FCES:

*Es aquí donde la dimensión económica y social del MERCOSUR, en esta nueva etapa, adquiere una relevancia impostergable y su órgano representativo el Foro Consultivo Económico-Social deberá adquirir nuevas competencias y fortalecer sus capacidades y su estructura para mejorar el cumplimiento de sus atribuciones incluyendo la consulta preceptiva por parte de los órganos decisorios del MERCOSUR.*

*En este sentido, la coordinación y complementación de acciones entre la CPC y el FCES resulta un elemento central en la matriz del nuevo modelo institucional. La generación de una dimensión política de la integración, la construcción de convergencias comerciales regionales, la puesta en marcha de sociedades del trabajo, la participación activa de los actores de la sociedad civil en la integración de ciudades y subregiones, las políticas comunes de integración fronteriza, entre otras, agregarán valor al proceso de integración y posibilitarán definir el perfil de una nueva sociedad comunitaria. (FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA, 2004, grifo nosso).*

A Declaração de Brasília, apresentada pela CPC durante a LV Reunião do GMC, realizada na cidade de Brasília em outubro de 2004, trata de considerações da CPC sobre o que o documento define como necessidade de uma reforma das instituições do Mercosul que seja global em seu conteúdo e participativa em sua forma:

***La reforma debe ser global por su contenido.***

*Es necesario crear mecanismos que aseguren la efectiva participación de los órganos consultivos en el proceso decisorio del bloque.*

*Es necesario mejorar la transparencia del proceso decisorio del MERCOSUR, adoptando una nueva metodología de trabajo que sea capaz de absorber la inmensa dinámica integracionista que se encuentra en marcha en las sociedades de los Estados Parte.*

[...]

***La reforma debe ser participativa en su forma.***

[...]

*En un contexto de dificultades comerciales que amenazan los principios integracionistas, es fundamental que el mayor número posible de actores sea llamado a participar de la construcción de nuevas instituciones para el MERCOSUR.*

*En este sentido, es necesario crear un ámbito democrático de discusión de la reforma institucional.*

*La composición de la instancia encargada de la reforma debe contemplar la representación de distintos sectores de los gobiernos, de los Parlamentos, del sector privado y de la sociedad civil organizada. (COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA, 2004, grifo nosso).*

Observa-se a convergência da CPC com os objetivos de alterações institucionais apontados pelos governos nas reuniões do GMC e CMC. Vale destacar, a CPC assume discurso de uma reforma aparentemente mais profunda, referindo-se à ideia de supranacionalidade e, no que tange aos mecanismos de participação das organizações sociais, defendendo o fortalecimento e ampliação das competências dos FCES, inclusive sugerindo consultas obrigatórias ao FCES por parte dos órgãos decisórios do bloco.

Portanto, conforme demonstrado, o quadriênio 2003-2006 esteve marcado pela redução dos constrangimentos institucionais e ampliação do poder de agência dos atores, alterando as condições em que os atores se relacionavam no âmbito do bloco até então, como evidenciado pelo Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, pela criação do GANRI e pelas constantes referências ao fortalecimento, aprofundamento, reforma e/ou revisão institucional na agenda e nos objetivos do Mercosul. Inclusive, vale notar, no que diz respeito

ao modelo institucional construído pelo Protocolo de Ouro Preto e aos mecanismos de participação das organizações sociais, sobretudo o FCES.

Ademais, as manifestações da CPC indicam que havia uma expectativa de convergência dos legislativos nacionais com relação à implementação de mudanças institucionais e fortalecimento dos mecanismos de participação das organizações sociais, consolidando a ampliação do número de ações possíveis disponíveis aos atores governamentais.

Isso significa dizer, em síntese, que as “condições permissivas” (SOIFER, 2012) estavam presentes, resultando em uma conjuntura em que a ação política possuía papel causal protagonista na consolidação ou eventual alteração da trajetória institucional do Mercosul, dada que as condições possibilitavam os atores, sobretudo os governos, escolher dentre um número mais amplo de ações possíveis.

### 3.2.2 Expectativas dos atores e satisfação com o *status quo* institucional

As expectativas dos atores envolvidos em uma instituição é elemento crítico para a caracterização de uma conjuntura crítica e determinante para a ocorrência de mudanças. Ora, uma das principais funções, se não a principal, de uma instituição é fornecer previsibilidade; isto é, estabilizar as expectativas e os comportamentos dos atores. Dessa forma, identificar momentos de convergência ou de divergência de expectativas e mensurar os níveis de (in)satisfação dos atores com o *status quo* institucional, sobretudo entre os membros da coalizão que sustenta determinadas dinâmicas institucionais, é crucial para distinguir os momentos de estabilidade daqueles em que a mudança se faz possível. Afinal, como quer

Hall (2016), o enfraquecimento da coalização, resultado de diferentes níveis de satisfação com o *status quo* institucional e divergências de expectativas, torna a dinâmica institucional mais permissiva para que os atores tomem decisões distintas da esperada em momentos de “normalidade”.

Desta forma, fez-se fundamental investigar quais eram as expectativas dos diferentes governos e das organizações sociais quanto às eventuais mudanças institucionais desejadas para os mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul no quadriênio 2003-2006, bem como o nível de satisfação desses atores com o formato e as dinâmicas institucionais estabelecidas para esses mecanismos até então. Notadamente, buscou-se compreender:

*i)* o nível de satisfação dos atores com o formato, regras e dinâmicas dos mecanismos de participação das organizações sociais;

*ii)* em que medida havia convergências ou divergências de expectativas entre os atores no que diz respeito à necessidade e o conteúdo das mudanças nos mecanismos de participação das organizações sociais;

*iii)* identificadas divergências e insatisfações, se estas se davam entre os membros da coalização responsável pela institucionalidade construídas pelo Protocolo de Ouro Preto, quais sejam, os governos nacionais.

Conforme amplamente demonstrado no capítulo anterior, os governos nacionais compuseram a coalização responsável pela criação da estrutura institucional marcada pela lógica estatal-burocrática e pela visão nacional do processo de integração regional. Dessa forma, inicialmente, nos dedicamos em compreender quais eram os níveis de satisfação

desses atores com os mecanismos de participação das organizações sociais criados até então e quais as expectativas com relação à implementação de possíveis mudanças.

Todavia, é necessário um esclarecimento metodológico. Os registros que constam nas atas das reuniões, nos comunicados conjuntos e na normativa do Mercosul dizem respeito, necessariamente, aos pontos de convergência entre os distintos governos, dada a exigência de consenso para que determinado parágrafo ou trecho esteja na redação final de quaisquer desses documentos. Isso implica em uma dificuldade em distinguir as expectativas específicas de cada um dos governos sobre o tema, especialmente no que diz respeito aos eventuais pontos de divergência cuja inclusão nos documentos finais tenha sido rejeitada.

A partir disso, consideramos que os relatórios emitidos pelas seções nacionais, propostas apresentadas de forma individual pelas delegações governamentais e manifestações de cada um dos presidentes e/ou representantes são os registros a partir dos quais podemos identificar as expectativas dos diferentes Estados Partes do Mercosul. Ocorre que, em sua grande maioria, tais documentos, normalmente denominados “Documentos de Trabalho (DT)”, possuem *status* Reservado, impossibilitando a consulta pública. Diante disso, nosso esforço analítico se limitou à documentação disponível, o que não impossibilitou constatar a manifesta satisfação dos atores governamentais com o formato dos mecanismos de participação das organizações sociais, bem como identificar que havia um consenso da coalização governamental sobre a manutenção do caráter consultivo e da estratégia de ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul.

Dito isso, o primeiro documento que merece destaque é o DT 25/03 da LI Reunião do GMC, em setembro de 2003. Trata-se das propostas apresentadas pelas delegações governamentais sobre os “Objetivos 2006”, que posteriormente se tornaram os itens do

Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. O Quadro 2 abaixo reproduz parte do DT 25/03 em que constam as propostas para a área temática “Participação da Sociedade Civil”.

**Quadro 2 – Comparativo de propostas dos governos para a área temática “Participação da Sociedade Civil”.**

<b>ÁREA TEMÁTICA</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>PARAGUAY</b>	<b>URUGUAY</b>
Participación de la Sociedad Civil	- Ampliar la actuación del Foro Consultivo Económico y Social en el proceso de discusión de las principales iniciativas a ser tomadas por los socios y promover eventos de divulgación y discusión orientados hacia organizaciones académicas y no gubernamentales. Las formas de instrumentar este objetivo deberían ser objeto de propuestas elaboradas por el propio Foro Consultivo, que serán presentadas en la Cumbre de diciembre de este año.	- Valorizar la actuación del FCES, mediante propuestas del propio Foro al CMC de diciembre. - Promover eventos de divulgación y discusión en el ámbito de las org. académicas y no gubernamentales.	- Valorizar la actuación del FCES, mediante propuestas del propio Foro al CMC de diciembre. - Promover eventos de divulgación y discusión en el ámbito de las org. académicas y no gubernamentales.	- Tomar en cuenta proyecto de cooperación con la UE, en el que son beneficiarios el FCES y el SGT N° 10.

Fonte: reproduzido de Mercosul (2003c).

Embora existissem nuances entre as propostas apresentadas, fato é que a redação final do item no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (ver Anexo B) engloba as propostas apresentadas pelas quatro delegações, evidenciando haver convergência entre os

governos sobre a necessidade de valorização e fortalecimento da atuação do FCES sem, no entanto, indicar se e quais as alterações deveriam ser feitas nas regras e/ou práticas institucionais.

Ao longo de 2004, as discussões sobre aspectos institucionais no âmbito do GMC e do CMC se limitaram aos temas vinculados ao Protocolo de Olivos e ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. No relatório apresentado pela seção nacional brasileira na XXVII reunião do CMC, em dezembro de 2004, momento em que finalizava seu período de Presidência Pro Tempore, nota-se uma posição de comedimento quanto às possíveis alterações no Protocolo de Ouro Preto, indicando que o mais vantajoso seria postergar as discussões sobre o tema.

Paralelamente, o reconhecimento da efetividade dos mecanismos de participação das organizações sociais e do FCES é um elemento constante nas declarações dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul. Na XXVI reunião do CMC, em Puerto Iguazú, por exemplo, afirmaram:

*Destacaron que la Sociedad Civil debe ser la destinataria principal de los beneficios de la integración regional y, en este sentido, señalaron la importancia de su participación activa y plural en este proceso. Asimismo, resaltaron que las acciones del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), y de las organizaciones en él representadas, contribuyen de manera efectiva a la construcción del Mercosur. (KIRCHNER et al., 2004a, grifo nosso).*

No semestre seguinte, na XXVII reunião do CMC, dessa vez em Belo Horizonte, reforçaram:

*Sublinharam que, para o fortalecimento da dimensão social do Mercosul, é de fundamental importância a atuação do Foro Consultivo Econômico e Social que, com sua composição atual, envolvendo entidades empresariais e laborais, tem contribuído para ampliar a base democrática das decisões tomadas no Mercosul. Salientaram a contribuições substantiva e o apoio político do Foro ao Mercosul, enquanto projeto de desenvolvimento e de inserção internacional de seus Estados Partes. (KIRCHNER et al., 2004b, grifo nosso).*

O tema da reforma institucional retornou à agenda do GMC em sua LX reunião, em outubro de 2005. Nela, as delegações do Uruguai e do Brasil apresentaram suas propostas para a reforma institucional do Mercosul (DT 33/05 e 34/05, respectivamente), ambos documentos classificados como reservados. No entanto, do que consta na ata da reunião, as duas propostas convergiam na necessidade de modificações no Protocolo de Ouro Preto, sobretudo visando o fortalecimento da Secretaria do Mercosul que, por meio da decisão 30/02 do CMC, havia sido transformada em um órgão de assessoria técnica<sup>20</sup>.

Ainda em 2005, na LXI reunião do GMC, nota-se concordância entre os governos sobre a necessidade de discussão de uma agenda mais ampla para a reforma institucional:

***Agenda para una Reforma Institucional del MERCOSUR***

*La Delegación de Argentina presentó un “non paper” que incluye un listado de los temas que considera más relevantes a tener en cuenta en una eventual reforma institucional.*

*La Delegación de Paraguay informó que próximamente presentará un documento de reflexión sobre el tema.*

*La Delegación de Uruguay reiteró su interés en consensuar una agenda mínima para la necesaria reforma institucional del MERCOSUR, a ser abordada en un ámbito especial de alto nivel a partir del 1 de enero de 2006. La agenda mínima deberá contener los lineamientos que sirvan como guía para este trabajo. El objetivo será iniciar el camino de una reforma institucional habiendo definido previamente el alcance de la misma, teniendo en cuenta los trabajos desarrollados en el ámbito del Grupo de Trabajo para la revisión del Protocolo de Ouro Preto.*

*La Delegación de Brasil manifestó su entendimiento de que el proceso de reforma institucional del MERCOSUR deberá extenderse por el tiempo que sea necesario para que se pueda alcanzar el objetivo de mejorar la eficiencia de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR.*

*El tema será abordado en la XXX Reunión Extraordinaria del GMC. (MERCOSUL, 2005c).*

Conforme trecho acima, o tema foi discutido na ocasião da XXX reunião extraordinário do GMC, realizada na cidade de Montevideu, em dezembro de 2005. Na data, a delegação paraguaia apresentou sua proposta para a reforma institucional do Mercosul com

---

<sup>20</sup> Nos termos do Protocolo de Ouro Preto, a Secretaria do Mercosul era um órgão administrativo, com objetivo de apoio operacional: organização do arquivo oficial, realização das traduções dos documentos, organização logística das reuniões etc. A partir da decisão 30/02 do CMC, a secretaria assumiu funções técnicas, no sentido de contar com um corpo de funcionários dedicados exclusivamente a: dar apoio técnico aos órgãos do Mercosul, elaborar relatórios de avaliação do desenvolvimento do processo de integração, realizar estudos de interesse para o processo de integração, controlar a consistência jurídica dos atos e normas emanadas dos órgãos do bloco, dentre outras.

foco no redesenho das instituições vinculadas aos temas de regulação aduaneira, políticas macroeconômicas, política de defesa comercial, políticas de competição, estruturação de um direito comunitário e redução das assimetrias. É notório que o documento sequer cite os mecanismos de participação das organizações sociais, nem mesmo o FCES.

Na mesma semana, na XXIX reunião do CMC, foi aprovada a já citada decisão 21/05 que constituiu o GANRI. Ademais, na Declaração dos Presidentes dos Estados parte do Mercosul emitida na ocasião, assim como havia ocorrido durante a reunião do CMC no semestre anterior, os governos classificaram como “muito positiva” a atuação do FCES, sobremaneira a aproximação do foro com o GMC. No semestre seguinte, na XXX reunião do CMC, a decisão 22/06 determinou a agenda à qual o GANRI deveria se dedicar:

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM  
DECIDE:**

Art. 1 – Instruir o Grupo Mercado Comum a identificar o nível de evolução das instituições e princípios do MERCOSUL à luz dos objetivos do Tratado de Assunção e a evolução de suas normas derivadas. As instituições e princípios a serem avaliados serão:

- livre circulação
- política comercial comum
- coordenação de políticas macroeconômicas
- políticas setoriais e aquelas vinculadas com investimentos
- aplicação de normas
- assimetrias
- assuntos sociais (MERCOSUL, 2006).

Está claro que o tema da participação das organizações sociais foi sendo, ao longo do tempo, escanteado pela agenda de revisão institucional do Mercosul. Ainda que se possa pensar que tal aspecto estivesse contemplado pelo item “assuntos sociais”, o próprio Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 deixa claro, em seu item 2.2, que assuntos sociais se referem às políticas vinculadas à redução da pobreza e políticas sociais em geral.

Dessa forma, os registros documentais nos permitem afirmar que, do ponto de vista dos governos, havia convergência sobre o significado da revisão institucional para os

mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul, sobretudo vinculado e limitado à uma ideia imprecisa e pouco detalhada de fortalecimento do FCES. Ademais, os registros documentais e declarações presidenciais demonstram satisfação dos governos com a atuação das organizações sociais no bloco, principalmente do FCES, considerando-a efetiva e de contribuição substantiva para o Mercosul. Não sem razão, o item Participação da Sociedade Civil foi sendo gradativamente abandonado, a ponto de não constar na agenda prioritária do GMC e do CMC já em meados de 2005 e, de forma mais explícita, não estar contemplada na decisão 22/06 do CMC.

É preciso considerar, por fim, que tal processo ocorreu em um contexto amplo de arrefecimento da agenda do Mercosul devido o contexto de conflitos comerciais entre Argentina e Brasil que, a partir de 2004, protagonizaram disputas em torno do setor de eletrodomésticos – a chamada “guerra das geladeiras” (DIANNI, 2004a, 2004b; FOLHA DE SÃO PAULO, 2004). Tal fato explica, ao menos em parte, a prioridade dada pela decisão 22/06 do CMC às instituições vinculadas às agendas de livre circulação, política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas, políticas setoriais e vinculadas com investimentos, aplicação de normas e assimetrias. Afinal, apesar das dimensões política e social incluídas pelo Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, a urgência das discussões em torno das salvaguardas e demais disciplinas comerciais acabou se impondo.

De parte das organizações sociais, a análise das atividades do FCES e manifestações de seus membros indica que, desde o início de 2003, havia disposição em pensar propostas para o fortalecimento do foro e da participação das organizações sociais nas atividades do Mercosul. Nota-se que havia uma percepção de que se tratava de um momento de mudança

possível no Mercosul, como indica a manifestação da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS)<sup>21</sup> na XXV reunião do CMC:

*Estamos conscientes de que el Mercosur entre en una nueva etapa de su camino de construcción y somos optimistas con las perspectivas que se abren con las declaraciones y posicionamientos de los nuevos gobiernos, a favor de retomar al proyecto de creación de un mercado común, que sea un instrumento para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico y social.*

*Estamos seguros que para cumplir estos desafíos se requiere la participación y compromiso de los actores sociales que, a lo largo de la última década, nos hemos involucrado directamente en el proceso de integración regional.*

*Tenemos un patrimonio de propuestas y la historia nos demuestra la corrección de las posiciones que siempre hemos defendido en y para el Mercosur. Esto no nos fue regalado, es fruto de un paciente trabajo, dificultado por una correlación de fuerzas altamente desfavorable, por dificultades financieras, pero reforzadas por la defensa del principio de la solidaridad internacional.*

[...]

*Aspiramos también que se concreten los avances políticos que se están anunciando a través de la creación del Parlamento del Mercosur, de la profundización de la estructura institucional, apuntando hacia la creación de organismos supranacionales y la mayor valoración de la participación de la sociedad civil organizada mediante el fortalecimiento del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur. (COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR, 2003).*

A partir desta perspectiva, em dezembro de 2003, na ocasião da XXV reunião do CMC, o FCES apresentou a recomendação 01/03 (Anexo C) com comentários e propostas do FCES para o então chamado “Objetivo 2006” que, como já dito, se transformaria no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. No documento, o foro expôs de forma mais detalhada suas sugestões para o fortalecimento da participação das organizações sociais e do próprio FCES:

***Programa de trabajo del FCES con los gobiernos y los órganos del MERCOSUR***

*El FCES. en su carácter de órgano consultivo institucional, destaca la necesidad de ser tenido en cuenta a los efectos de:*

*Ser consultado en forma previa a la definición de temas fundamentales económicos y sociales de la integración.*

*Ser exceptuado de la aplicación del concepto de RESERVADO de los documentos correspondientes a esas consultas.*

[...]

***Valorización de la participación de la sociedad civil organizada y representativa***

*De acuerdo con lo anticipado en la carta dirigida al CMC con copia al GMC el 3 de octubre próximo pasado, el FCES recomienda:*

21 A Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) é um organismo de coordenação e articulação regional que reúne centrais sindicais de Argentina, Chile, Brasil, Paraguai e Uruguai. Atualmente, a CCSCS é integrada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT, Brasil), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT, Brasil), a Força Sindical (FS, Brasil), a Central de Trabalhadores Argentinos (CTA, Argentina), a Confederação Geral do Trabalho (CGT, Argentina), a Central Unitária de Trabalhadores (CUT, Paraguai), o Plenário Intersindical de Trabalhadores – Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT, Uruguai), e a Central Unitária de Trabalhadores (CUT, Chile).

- a) *La participación de representantes del FCES en las reuniones del GMC y reuniones de trabajo entre los dos órganos.*
- b) *La implementación de una metodología para el seguimiento técnico de las recomendaciones del FCES.*
- c) *La dotación de recursos financieros que complementen los esfuerzos económicos de las organizaciones que componen el FCES, con vistas a garantizar la continuidad y la eficacia de su trabajo. (FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL, 2003).*

Posteriormente, na XXVIII reunião plenário do FCES, em novembro de 2004, foi aprovado documento “Pauta para a Análise da Reforma Institucional do Mercosul” (Anexo D), produzido pelo grupo de trabalho sobre reforma institucional criado pelo próprio FCES. Trata-se de um documento que resume e detalha os consensos no âmbito do FCES sobre os itens elencados no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006. No que diz respeito aos mecanismos de participação das organizações sociais, o texto entende haver necessidade de um revisão completa da institucionalidade do Mercosul nos seguintes termos:

#### **Reforma da estrutura Institucional**

O FCES considera necessário a promoção de uma revisão completa da estrutura institucional de forma que esta possa contribuir de forma adequada à implementação dos objetivos explicitados nos parágrafos anteriores.

Neste sentido consideramos necessário:

- definir mandatos precisos para as instituições existentes, principalmente as que forma criadas posteriormente ao Protocolo de Ouro Preto, contemplando de forma precisa suas atribuições, seus programas de ação e prazos;
- com base a isso promover ajustes que sejam necessários na estrutura conformada pelos subgrupos, reuniões especializadas, etc.

Neste sentido o FCES, com o espírito de colaborar nessa revisão, considera adequado e oportuno reiterar a Recomendação 01/01, de dezembro de 2001, que propõe a criação de duas Comissões, com um nível de hierarquia adequado, com as seguintes características: uma Comissão de Desenvolvimento Produtivo e Infraestrutura, que integre os subgrupos de trabalho que tratem de indústria, agricultura, energia, etc e uma Comissão de Desenvolvimento Social que integre os subgrupos de trabalho e reuniões especializadas que tratem dos temas sociais.

-Sustentação orçamentária do Mercosul – necessidade que a reforma contemple um orçamento que garanta o funcionamento de todos os organismos e instituições do Mercosul.

Além dessas sugestões iniciais propomos a criação de um Grupo de Reforma Institucional que desenvolva esse trabalho, integrado pelos órgãos institucionais que correspondam, incluindo o FCES e a CPC.

#### **Foro Consultivo Econômico Social**

- a) Sem prejuízo das reformas necessárias que devam ser introduzidas para fortalecer a institucionalidade do Mercosul, o FCES entende que, desde já, deve ser dado um tratamento às Recomendações realizadas por iniciativa própria e incrementar o número de Consultas ao Foro por parte do GMC.

- b) As Consultas do GMC relativas às Resoluções que afetem os interesses econômicos e sociais de relevância devem ter caráter preceptivo, devendo o FCES emitir opinião nos prazos que sejam determinados.
- c) As Recomendações de iniciativa própria do FCES devem ser tratadas pelo GMC, que as incorporará ou rejeitará com base em uma instrução fundamentada, dentro dos prazos que se determinem.
- d) Deverá estabelecer-se um mecanismo participativo do FCES nas deliberações de outros órgãos do Mercosul e nos processos de negociações econômicas intra e extra Mercosul.
- e) A adoção de uma política de transparência que compreenda o acesso do FCES aos projetos de normas apresentados pelos Estados Parte, dos documentos de trabalho e dos informes técnicos da Secretaria do Mercosul, com o compromisso de confidencialidade que se determine.
- f) Para poder cumprir com estas funções se deveria reforçar a capacidade de gestão – incluindo a possibilidade de dispor de um orçamento - para o desenvolvimento do FCES, considerando-o nas políticas dos Estados que se refiram à participação da sociedade civil organizada.
- g) Facilitar o acesso direto do FCES à Secretaria do Mercosul, bem como a possíveis assessoramentos técnicos. (FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL, 2004).

Dos documentos analisados, alguns deles citados acima, depreende-se que havia expectativas por parte das organizações sociais de que o discursos de reforma institucional no âmbito do GMC e CMC resultariam em avanços no sentido do fortalecimento da participação das organizações sociais ao longo do quadriênio 2003-2006. Ao contrário dos documentos e manifestações governamentais, no entanto, o FCES apresentou, reiteradamente, um projeto claro sobre como o objetivo de fortalecer os mecanismos institucionais de participação das organizações sociais deveria se materializar: definição de mandatos claros para o FCES, SGTs e Reuniões Especializadas; dotação orçamentária específica para esses órgãos; obrigatoriedade de consultas prévias ao FCES antes de decisões no âmbito do GMC e CMC; exigência de que o GMC deliberasse sobre as recomendações do FCES, dando ao foro competência propositiva; liberalização do acesso do FCES aos documentos com *status* Reservado; facilitação de acesso direto do FCES à Secretaria do Mercosul e demais organismos de assessoramento técnico.

Percebe-se, conseqüentemente, a insatisfação das organizações sociais com os mecanismos de participação criados desde o Protocolo de Ouro Preto. O Documento de Córdoba (Anexo E), apresentado pelo FCES na XXX reunião do CMC, mesma em que a já

referida decisão 22/06 do CMC foi aprovada, resume a percepção das organizações sociais e a decepção com os rumos que a reforma institucional havia assumido:

*En los últimos años, se han producido importantes cambios en la conducción política y económica de nuestros países y los líderes políticos de la Región se han manifestado sobre la necesidad de la participación de la sociedad civil organizada en los procesos de integración, incluyendo referencias específicas al Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR.*

*Sin embargo, en diez años hemos sido consultados sólo en tres oportunidades y ninguna en los últimos cuatro años y, como mencionamos, nuestras recomendaciones no han tenido respuestas directas. En definitiva, es el Órgano de Consulta del MERCOSUR, que no es consultado.*

*Las organizaciones participantes del Foro están decepcionadas por el doble discurso entre la apelación a la participación de la sociedad civil y la realidad de ser ignorada en la práctica. (FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL, 2006).*

Em síntese, os documentos e manifestações das organizações sociais evidenciam a recorrentemente manifestada insatisfação com a forma que a participação das organizações sociais vinha ocorrendo e que havia uma expectativa de mudança e de fortalecimento do seu papel no Mercosul, sobretudo diante dos posicionamentos externados pelos governos que, sistematicamente, apontavam para tal possibilidade. Ao mesmo tempo, marcadamente a partir de 2006, está clara a decepção das organizações sociais diante dos poucos avanços concretos da agenda.

Considerando o exposto, interessa-nos discutir em que medida esses elementos nos ajudam a caracterizar ou não uma conjuntura crítica no período 2003-2006. Do ponto de vista das expectativas dos atores, apesar da convergência entre governos e organizações sociais em torno da necessidade de fortalecimento dos mecanismos de participação social, são perceptíveis as divergências sobre a avaliação da forma com que a participação das organizações sociais vinha ocorrendo até então e sobre as implicações concretas da ideia de fortalecimento da participação social. Se, por um lado, os governos se mostraram satisfeitos com os mecanismos de participação nos termos da institucionalidade criada em Ouro Preto e tratavam o seu fortalecimento de forma imprecisa e abstrata, as organizações sociais apresentaram demandas e propostas específicas e concretas para as mudanças desejadas.

De todo modo, o formato institucional do Mercosul impede que as divergências entre os governos e organizações sociais produza uma conjuntura crítica. Afinal, como discutido anteriormente, são os governos que compõem a coalização de sustentação das regras e práticas institucionais nos termos do Protocolo de Ouro Preto e, portanto, para que haja mudança possível, seria necessário que a divergência ocorresse entre os diferentes governos, o que não foi o caso.

Ademais, ainda que houvesse divergências entre os governos, a constatação da conjuntura crítica exigiria que as mudanças institucionais sugeridas, caso implementadas, produzissem alterações significativas e abrangentes no *status quo* institucional. Assim sendo, ainda que à título de exercício reflexivo, entendemos que as mudanças sugeridas pelas organizações sociais teriam baixo potencial de alterar a lógica estatal-burocrática e a visão nacional da integração regional. Afinal, ainda que as propostas apresentadas sejam importantes para fortalecer os mecanismos de participação das organizações sociais, elas são incapazes de incitar a transferência de lealdade política do âmbito nacional para o regional, o que somente seria possível caso a reforma institucional caminhasse no sentido de ampliar a capacidade de atuação direta do Mercosul nas políticas públicas de impacto imediato nos setores de atuação dessas organizações sociais.

### **3.3 Considerações parciais**

Neste capítulo, buscamos verificar se existiam evidências suficientes para afirmar que o quadriênio 2003-2006 caracterizou uma conjuntura crítica que tornava possível mudanças

nos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul de forma a superar a lógica estatal-burocrática e a visão nacional do processo de integração regional.

Realizamos, primeiramente, uma discussão em torno do conceito de conjuntura crítica, de forma a determinar quais os critérios e evidências esperadas quando da análise do material empírico. Em síntese, afirmamos ser possível constatar uma conjuntura crítica quando as evidências demonstram que, em um determinado momento da vida de uma instituição, ocorreu a ampliação do número de opções de ação realizáveis pelos atores; existiam divergências de expectativas entre eles; e os resultados das ações distintas daquelas esperadas durante o funcionamento “normal” da instituição possuíam potencial de produzir impactos rápidos e abrangentes na estrutura institucional.

Ademais, demonstramos que a ocorrência de mudanças durante uma conjuntura crítica está atrelada ao nível de satisfação dos atores com o *status quo* institucional, ao poder relativo dos atores insatisfeitos dentro do aparato institucional e à capacidade de reprodução das mudanças desejadas, no sentido de produção de um novo consenso entre os atores.

Em seguida, analisamos o Mercosul no período 2003-2006. Constatamos que as atividades do bloco estiveram marcadas pela redução dos constrangimentos institucionais e pela ampliação do poder de agência dos atores, sobretudo governamentais.

Do ponto de vista dos atores, observamos que os governos se mostravam satisfeitos com a forma com que as organizações sociais participavam do bloco e que havia convergência entre eles em torno de uma ideia imprecisa, vaga e pouco detalhada de fortalecimento da participação da sociedade civil.

De parte das organizações sociais, verificamos haver insatisfação com o formato institucional dos mecanismos de participação de organizações sociais e uma expectativa

positiva sobre as possibilidades de fortalecimento institucional da sua atuação no Mercosul, materializada na construção de uma proposta de mudanças concretas nos mecanismos de participação das organizações sociais, sobretudo do FCES. De toda forma, entendemos que tais propostas não possuíam potencial de impactar o Mercosul de forma rápida e abrangente, sendo incapazes de alterar o formato institucional estabelecido na década de 1990.

Diante disso, concluímos que não há evidências suficientes que nos permitam afirmar que o quadriênio 2003-2006 configurou uma conjuntura crítica que permitia alterar as regras e práticas institucionais com relação à participação das organizações sociais do Mercosul. Isto posto, o próximo capítulo se dedica a explicar a ocorrência do *spill-around* quando da ampliação dos mecanismos institucionais de participação das organizações sociais no período 2003-2006 a partir do conceito *path dependence*.

#### 4 CONTINUIDADE E INÉRCIA INSTITUCIONAL NO MERCOSUL

Uma vez confirmada parte da nossa hipótese que afirma que o quadriênio 2003-2006 não configurou uma conjuntura crítica para o Mercosul, este capítulo discute, a partir do conceito *path dependence*, de que modo a institucionalidade estabelecida pelo Tratado de Assunção e pelo Protocolo de Ouro Preto produziram estímulos para dinâmicas de auto reforço e inércia institucionais no Mercosul que, quando da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais nos anos 2000, implicaram na continuidade da lógica estatal-burocrática do bloco e da visão nacional da integração regional – o já diagnosticado *spill-around*.

Para tanto, primeiramente, realizamos uma discussão ampla sobre o conceito *path dependence* a partir da caracterização do mecanismo causal ‘retornos crescentes’ (*increasing returns*). Afirmamos, em síntese, que tal mecanismo é responsável pelo estabelecimento de uma dinâmica em que a opção por determinado formato institucional produz consequências que aumentam gradativamente a “atração” pela sua repetição, levando a um ciclo de auto reforço e inércia institucional.

Em seguida, demonstramos como a lógica estatal-burocrática do Mercosul levou ao desenvolvimento de práticas de atuação das organizações sociais caracterizadas por uma visão nacional do processo de integração regional. Ademais, argumentamos que a institucionalidade com graus mínimos de comprometimento entre os atores, concentração do poder de decisão nas estruturas dos governos nacionais e participação das organizações sociais limitada e consultiva produz resultados satisfatórios aos governos nacionais e estabelece estruturas de veto que dificultam mudanças nas dinâmicas institucionais.

Ao mesmo tempo, afirmamos que os resultados alcançados pelas estratégias de priorização dos mecanismos domésticos de participação e de utilização das negociações regionais para objetivos marcadamente nacionais ampliaram gradativamente a eficiência da atuação das organizações sociais no Mercosul e, conseqüentemente, os custos de alterá-la.

Ao final, a título de considerações parciais, concluímos que, em conformidade com nossa hipótese, a estrutura institucional desenhada nos anos 1990 é um elemento que explica a inércia institucional dos mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul e as dificuldades que os diferentes governos enfrentam quando de iniciativas que propõe mudanças na sua lógica de funcionamento, tanto no sentido do aprofundamento, quanto no sentido da redução do seu nível. Constatamos, assim, a ocorrência de *path dependence* no Mercosul.

#### **4.1 *Path Dependence*: definições teóricas e evidências esperadas no caso dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul**

*Path dependence* é o conceito mais conhecido do Institucionalismo Histórico, dado a centralidade que as análises das dinâmicas de continuidade, estabilidade e/ou inércia institucionais ocupam nos estudos sobre instituições (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016; LOWNDES; ROBERTS, 2013; PIERSON, 2004). De uma forma geral, o conceito está vinculado à ideia de que uma vez iniciadas, as dinâmicas institucionais tendem a se reproduzir e auto reforçar ao longo do tempo.

Segundo Pierson (2000, 2004), podemos compreender o fenômeno *path dependence* a partir de duas dinâmicas distintas. A primeira diz respeito à tendência inercial das

instituições, baseada na noção de que estágios precedentes de um processo político tem maior relevância causal, no sentido de que os eventos que acontecem em um momento inicial ( $T_x$ ), irão afetar as possibilidades do que irá acontecer em um momento posterior ( $T_{x+1}$ ) e produzirão maiores efeitos sobre o resultado final. A segunda, vinculada aos atores, refere-se ao fato de que quando dado ator político inicia uma trajetória de ação em determinada direção, os custos de reversão desta trajetória tendem a aumentar ao longo do tempo.

É preciso ressaltar, contudo, que o *path dependence* não se confunde com movimentos de aprofundamento de um processo de integração regional. O aprofundamento implica, necessariamente, na ampliação do nível de autoridade da instituição regional. Já o *path dependence* diz respeito à estabilidade e à tendência inercial de um processo de integração regional, podendo ocorrer tanto em instituições com uma estrutura institucional com altos níveis de autoridade, quanto com baixos.

A literatura especializada (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016; MAHONEY; MOHAMEDALI; NGUYEN, 2016; MAHONEY; THELEN, 2015; PIERSON, 1998, 2000; POLLACK, 2008), no entanto, pouco avançou na identificação dos mecanismos causais envolvidos no *path dependence* e na explicação de como ele ocorre, limitando-se a relatar a ocorrência de continuidades produzidas, em tese, pela estabilidade e inércia institucionais a partir de uma definição abstrata e geral do conceito. Assim, antes da análise dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul, avançamos na definição do conceito, de forma a descrever, com maior precisão, como o mecanismo causal que produz *path dependence* opera e definir quais evidências empíricas são esperadas nos casos em que esteja presente.

O mecanismo causal responsável pelo *path dependence* é chamado pela literatura de ‘retornos crescentes’ (*increasing returns*) (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016;

PIERSON, 2000, 2004) ou ‘feedback positivo’ (*positive feedback*) (MAHONEY; MOHAMEDALI; NGUYEN, 2016; MAHONEY; THELEN, 2015). Em síntese, trata-se de uma dinâmica que entende que uma decisão produz consequências que aumentam gradativamente os estímulos pela sua repetição. Como efeito, ao longo do tempo, o acúmulo dos resultados dessa decisão gera um ciclo de auto reforço e aumento progressivo dos custos de outras possibilidades de ação.

Pierson (2004) propõe uma metáfora interessante para compreender essa dinâmica. O autor convida o leitor a imaginar uma caixa que contenha duas esferas: uma preta e uma branca. O objetivo é encher a caixa. A cada rodada deve-se retirar aleatoriamente uma das esferas. A regra determina que após a retirada, deve-se devolver a esfera à caixa e adicionar uma outra, da mesma cor daquela retirada. Assim sendo, ao repetir o processo, as chances de retirar uma esfera da mesma cor que a primeira esfera retirada aumenta gradativamente<sup>22</sup>.

A metáfora chama a atenção para o fato de que a sequência com que os eventos ocorrem altera o resultado: a depender da esfera retirada na primeira rodada, a quantidade de esferas brancas e pretas ao final do experimento será diferente. Assim, determinados eventos, como a retirada de uma esfera de cor distinta da primeira, podem ocorrer “tarde demais” para impactar no resultado final. Ademais, fica claro que as dificuldades de mudança de uma determinada trajetória aumentam ao longo do tempo (se a primeira esfera retirada for preta, a probabilidade de que uma esfera branca seja retirada é inversamente proporcional à demora para que isso aconteça).

Aplicado ao estudo das instituições, isso significa dizer que uma decisão tomada em um dado momento inicial (Tx) reduz as chances de uma decisão diferente no momento

---

<sup>22</sup> Trata-se, em síntese, do modelo da *Polya Urn*, amplamente conhecido nas ciências estatísticas e econômicas. Ver: ARTHUR, W. **Increasing Returns and Path Dependence in the Economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

posterior ( $T_{x+1}$ ). Ao mesmo tempo, demanda encarar o processo de desenvolvimento institucional como um fenômeno dinâmico, que irá produzir resultados diferentes a depender da sequência dos eventos (história). Isto posto, resta entender como isso ocorre e, ocorrendo, quais as evidências que serão produzidas.

O mecanismo ‘retornos crescentes’, sistematizado no Quadro 3, parte das regras estabelecidas (causa) e propõe uma dinâmica que explica como, ao longo do tempo, o funcionamento de uma instituição tende a criar e consolidar práticas e coalizões de atores que dão continuidade às próprias dinâmicas institucionais. Isso ocorre a partir da produção de resultados percebidos pelos atores como satisfatórios ou menos prejudiciais, gerando estímulos de auto reforço das regras e práticas (HALL, 2016; PIERSON, 2000, 2004).

A definição do mecanismo, conforme Pierson (2000, 2004) e Hall (2016), está amplamente baseada no pressuposto de que o processo político tem uma natureza coletiva e está estruturado no tempo e no espaço. Isso significa, por um lado, que as consequências de uma ação individual são altamente dependentes da ação de outros atores. Isto é, não há relação linear de causalidade entre esforço individual e resultado alcançado. Consequentemente, a necessidade dos atores de adaptar seus interesses e tomar decisões baseados nas expectativas sobre o comportamento dos demais envolvidos eleva os custos da ação política.

Dessa forma, as intuições assumem papel fundamental na redução desses custos. Conforme Keohane (1988), Hall e Taylor (2003), Pierson (2004), Lowndes e Roberts (2013), Hall (2016) e outros, as regras e práticas institucionais afetam o comportamento dos atores ao incidirem sobre as expectativas quanto às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar e em relação às suas próprias ações. Afinal, instituições consolidam parâmetros éticos, morais e cognitivos compartilhados que socializam os atores, organizam expectativas

e estabilizam as estratégias e preferências por meio de representações simbólicas, protocolos de comportamento, práticas, narrativas aceitas como verdadeiras e outros.

**Quadro 3 – Mecanismo Retornos Crescentes**

<b>Retornos Crescentes</b>				
Causa →	Parte 1 →	Parte 2 →	Parte 3 →	Parte 4 →
Regras estabelecidas nos tratados e normativas de um processo de integração regional.	Regras limitam as ações dos atores, alocam autoridade, estabelecem assimetria de poder no processo decisório e constroem expectativas sobre o comportamento dos atores.	Atores adaptam suas expectativas e investem recursos no desenvolvimento de habilidades e estratégias para atuar na instituição.	A instituição produz resultados que beneficiam os atores em melhor posição de poder no processo decisório. Estruturas de veto impedem eventuais mudanças institucionais por parte dos atores insatisfeitos.	Atores desenvolvem redes, aprendem com as experiências anteriores e reavaliam suas estratégias à luz dos resultados alcançados.
Parte 5 →	Parte 6 →	Parte 7 →	Parte 8 →	Resultado
Diante dos custos de não participar, atores insatisfeitos adaptam suas expectativas e investem em estratégias e habilidades de acordo com o que percebem ser mais apropriado ou desejável.	As novas expectativas, estratégias e práticas, produzem resultados percebidos como menos prejudiciais pelos atores anteriormente insatisfeitos.	Resultados satisfatórios / menos negativos consolidam expectativas e estratégias de atuação. Custos para alterar as dinâmicas formais e informais se ampliam gradativamente.	Os atores reproduzem as estratégias percebidas como eficientes, consolidando as regras e práticas institucionais estabelecidas.	Continuidade / Inércia Institucional. Reprodução das regras e práticas institucionais.

Fonte: Criação do autor, com base em Pierson (2000, 2004).

Logo, uma vez inseridos em uma instituição, os atores investem em treinamento e no desenvolvimento de estratégias, habilidades e competências específicas para operar. Esses custos iniciais da participação em uma instituição, uma vez “pagos” no início do processo,

tendem a ser reduzidos gradativamente, haja vista a estabilização do processo político promovido pelas regras e práticas institucionais.

De outro lado, pensar a política como fenômeno estruturado no tempo e no espaço, significa reconhecer que existem estruturas institucionais (regras, práticas, constrangimentos e limites às opções de ação disponíveis para os atores), variáveis no tempo e no espaço, que interferem na dinâmica e no resultado de determinado processo político. Para além, resulta na necessidade de considerar que as instituições tipicamente promovem as preferências de uma determinada coalização, distribuindo desigualmente os recursos e criando assimetrias de poder.

Essa estrutura de poder não se manifesta, como no lembra Pierson (2004), apenas nas regras do processo decisório. As diferentes capacidades dos atores de controlar a agenda, os altos custos envolvidos em uma confrontação em que um dos lados já antecipa a sua derrota e a capacidade de certos atores de criar consenso, mesmo que aparente, em torno de determinada opção política são dinâmicas que permeiam a vida institucional. Em consequência, os resultados produzidos pelo funcionamento das instituições, uma rodada de negociações, por exemplo, tende a beneficiar os atores em melhor posição de poder.

Assim, por parte dos beneficiados, a alocação da autoridade e a distribuição de poder assimétricas representam um estímulo para a continuidade de determinada configuração institucional. Afinal, a assimetria de poder tende a ser ampliada ao longo do tempo, uma vez que atores ‘vencedores’ em um primeiro momento acabam controlando cada vez mais recursos, o que aumenta a probabilidade de “vitórias adicionais” (HALL, 2016; PIERSON, 2016).

Ao mesmo tempo, estruturas de veto (regras que proíbem alterações ou que atribuem poder de veto a um número elevado de atores) impedem, ou ao menos dificultam, que mudanças institucionais ocorram. Afinal, quaisquer instituições estão predispostas à manutenção do *status quo*. Por um lado, porque são desenhadas para dificultar alterações, seja em razão de comprometimentos políticos que buscam limitar as opções de ação dos próprios atores que as criaram, ou mesmo porque esses atores querem perpetuar seu legado frente a um possível sucessor, especialmente quando os Estados envolvidos possuem regimes políticos que promovem alternância de poder (PIERSON, 2000, 2004). De outro, porque as incertezas produzidas por uma dúvida sobre quais podem ser os impactos de uma mudança ampliam demasiadamente os custos de fazê-la (HALL, 2016).

Diante disso, os atores insatisfeitos com os resultados produzidos, mas, ao mesmo tempo, diante de uma situação em que os custos de não participar de determinado processo se mostram altos, são levados a adaptar suas expectativas e a estabelecer estratégias formais e informais que contornem, ou ao menos reduzam, as dificuldades impostas pelas regras. Nessa lógica, os atores investem no desenvolvimento de redes e na reavaliação de suas estratégias de atuação à luz dos resultados alcançados e do aprendizado com as experiências anteriores, suas e dos demais atores. Neste novo quadro, os resultados institucionais tendem a ser percebidos como menos prejudiciais, haja vista que as expectativas e estratégias adaptadas possibilitam algum nível de inserção dos interesses dos atores antes insatisfeitos, mesmo que seja no sentido do veto.

Isto posto, a repetição das estratégias e práticas consolidam uma dinâmica institucional que se auto reforça, na medida em que produz resultados percebidos, se não como satisfatórios, ao menos como menos negativos do que os anteriores. Simultaneamente, os recursos empregados pelos atores na compreensão das regras, desenvolvimento de

habilidades e estratégias, construção de redes de relacionamento e consolidação de dinâmicas formais e informais de atuação faz com que os custos de reversão das opções já feitas aumentem, reduzindo a atratividade de escolhas alternativas.

Tal dinâmica é reforçada, ainda, pelo que Pierson (2004) chama de “complexidade e opacidade da política”<sup>23</sup>, no sentido de que, no mundo político, dadas as conexões difusas entre causas e resultados, os atores tendem a filtrar e agregar informações de uma maneira enviesada, maximizando informações e estímulos que confirmem expectativas pré-estabelecidas e descartando informações dissonantes. Tornando a dinâmica política, portanto, mais susceptível ao *path dependence*.

A partir da definição teórica apresentada, depreende-se que a análise que nos permite afirmar se ocorreu ou não *path dependence* no processo de desenvolvimento dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul perpassa três principais fases: *i*) identificação e caracterização da causa (momento T0); *ii*) identificação do resultado produzido (momento T2), e *iii*) reconhecimento das evidências de que o mecanismo causal esteve em ação (momento T1).

A causa e o resultado foram amplamente discutidos no capítulo em que analisamos a trajetória da construção institucional do Mercosul e dos mecanismos de participação das organizações sociais (Capítulo 2). Afirmamos que o processo de construção do Mercosul e as instituições estabelecidas nos anos 1990 (causa) produziram uma lógica estatal-burocrática e uma visão nacional da integração regional que, dentre outros fatores, resultaram em estímulos para a continuidade das atribuições e do papel dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul ao longo dos anos 2000 (resultado). Nos dedicamos agora

---

<sup>23</sup> No original, “*The Complexity and Opacity of Politics*” (PIERSON, 2004, p. 37).

à apresentação das evidências que nos permitem identificar o funcionamento do mecanismo retornos crescentes e a ocorrência do *path dependence* neste caso.

Para tanto, à luz do teorizado por Beach e Pedersen (2013) e da metodologia discutida no item 1.2 desta tese, consideramos que cada parte do mecanismo causal apresentado no Quadro 3 é produzido por um ou mais atores (entidades), com capacidade de ação, que se engajam em atividades (ações disponíveis). Dessa forma, a ocorrência de uma das partes do mecanismo deixa rastros passíveis de serem identificados – as evidências. Logo, nosso esforço vai no sentido de estabelecer uma ou um conjunto de evidências esperadas para cada parte do mecanismo causal.

As partes 1 e 2 do mecanismo causal dizem respeito à capacidade das regras estabelecidas pelo Tratado de Assunção e, posteriormente, pelo Protocolo de Ouro Preto em produzir um padrão próprio de relacionamento entre os Estados Partes e as organizações sociais envolvidas na dinâmica do bloco. Empiricamente, isto nos leva a avaliar em que medida as expectativas e estratégias dos atores se acomodaram à distribuição da autoridade política e à assimetria de poder estabelecidas pelas regras do processo decisório.

A evidência referente à parte 3 diz respeito à capacidade do Mercosul em satisfazer os objetivos pretendidos pelos atores em melhor posição de poder no processo decisório - os governos dos Estados Partes -, e em criar estruturas de veto capazes de impedir mudanças. Resulta, deste modo, na necessidade de analisar qual o papel que a participação das organizações sociais do Mercosul ocupava nas estratégias dos Estados Partes do bloco e em que medida o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto criaram estruturas de veto eficientes.

Nesse mesmo sentido, a parte 4 do mecanismo implica em compreender se o padrão de relacionamento entre os Estados Partes e as organizações sociais, identificado na parte 1 e 2 do mecanismo, foi capaz de produzir os resultados esperados pelas organizações sociais. Em caso positivo, a análise deve avançar para a Parte 8 do mecanismo causal, em que estando todos os atores satisfeitos, a dinâmica institucional irá se auto reforçar. Do contrário, deve-se analisar se os atores insatisfeitos, diante dos custos de não participar, reavaliaram as possibilidades de atuação e investiram em estratégias capazes de produzir resultados percebidos como mais satisfatórios (partes 5 e 6).

Ao final, se os atores reproduzirem as estratégias percebidas como mais eficientes, poderemos afirmar que os custos para as alterar irão crescer gradativamente, tornando o *path dependence* provável. Caso contrário, os custos de mudança na trajetória da ação são reduzidos, o que torna menos provável que o *path dependence* ocorra.

A partir dessas definições, a seção seguinte analisa a participação de organizações sociais no Mercosul e discute em que medida foram produzidos estímulos para dinâmicas de auto reforço e inércia institucionais.

#### **4.2 Retornos crescentes e a estrutura institucional do Mercosul**

Olivier Dabène (2012) caracteriza o regionalismo sul-americano, e o Mercosul em particular, a partir da sua capacidade de, nas palavras do autor, apresentar “consistência apesar das instabilidades, resiliência apesar das crises”<sup>24</sup> (DABÈNE, 2012, p. 41, tradução

---

<sup>24</sup> No original, “*consistency despite instability, resilience despite crisis.*” (DABÈNE, 2012, p. 41).

nossa). O autor chama atenção para o fato de que, apesar das mudanças governamentais, da presença de grupos políticos críticos e das recorrentes crises econômicas e políticas pelas quais passam os países da região, as ideias e projetos de integração, como o Mercosul, sobreviveram e são frequentemente relançados.

Em linha com esse argumento, é notório que Mercosul tem mostrado capacidade de promover sua continuidade e resistir às mudanças conjunturais, tanto diante de governos que apontam para uma redução do seu nível e/ou escopo, quanto de iniciativas que visam seu aprofundamento por meio da construção de mecanismos de governança política e econômica regional, denominados por Carranza (2011) de “merco-pessimistas” e “merco-otimistas”, respectivamente.

Essa reflexão desperta uma questão que nos parece ser crucial para compreender o desenvolvimento institucional do Mercosul e, de interesse específico deste trabalho, dos mecanismos de participação das organizações sociais do bloco: qual a fonte de agência do Mercosul? Isto é, por meio de qual(is) mecanismo(s) a institucionalidade do bloco consegue estabelecer dinâmicas de auto reforço, promover uma trajetória inercial e impedir mudanças significativas na sua lógica institucional?

No item dedicado às considerações teóricas na Introdução deste trabalho (item 1.3), argumentamos que o Institucionalismo Histórico propõe um modelo de interpretação do desenvolvimento de uma instituição dividido em três tempos: T0, T1 e T2 (PIERSON, 1998, 2000, 2004). Para o *path dependence*, T0 corresponde à causa do mecanismo retornos crescentes, apresentado no Quadro 3. Para o caso dos mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul, trata-se do processo de construção da estrutura institucional do Mercosul pelo Tratado de Assunção. T2 são as dinâmicas de auto reforço e inercia institucionais que levaram à manutenção da lógica estatal-burocrática e da visão

nacional da integração regional no quadriênio 2003-2006. Ambos já foram devidamente apresentados e discutidos no capítulo 2.

Assim, esta seção tem como objetivo analisar o tempo T1 à luz do conceito de *path dependence*, de forma a compreender se e de que modo as dinâmicas institucionais (regras e práticas) que se estabeleceram no Mercosul ao longo dos anos 1990 consolidaram uma trajetória de inércia institucional e, por consequência, ajudam a explicar a ocorrência do *spill-around* quando da ampliação dos mecanismos institucionais de participação das organizações sociais no período 2003-2006.

#### 4.2.1 Explicando a continuidade: visão nacional da integração regional, auto reforço e inércia institucional

No capítulo 2, afirmamos que a institucionalidade do Mercosul é marcada por regras que definiram uma lógica estatal-burocrática e práticas marcadas por uma visão nacional do processo de integração regional. Estando claro que o Tratado de Assunção estabeleceu a lógica estatal burocrática do Mercosul, posteriormente reforçada pelo Protocolo de Ouro Preto, ocupa a posição de causa no esquema do mecanismo retornos crescentes (ver Quadro 3), é preciso discutir como as práticas vinculadas à uma visão nacional do Mercosul foram estabelecidas e, em seguida, porque essas regras e práticas foram capazes de produzir dinâmicas de auto reforço e inércia institucionais. Por consequência, fez-se crucial analisar:

*i)* como o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto realizaram a distribuição de poder e a alocação da autoridade dentro do Mercosul;

*ii)* em que medida as expectativas e estratégias dos atores se acomodaram à assimetria de poder estabelecida;

*iii)* quais as características das práticas estabelecidas no relacionamento entre os atores governamentais e as organizações sociais no âmbito do bloco;

*iv)* se os resultados das práticas adotadas produziam resultados percebidos como satisfatórios ou, no mínimo, menos negativos do que aqueles eventualmente alcançados via estratégias de ação restritas aos mecanismos regionais e dos que os custos de simplesmente não participar do Mercosul.

Em larga medida, contudo, os aspectos elencados acima já foram abordados no Capítulo 2 desta tese, notadamente a partir do item 2.2. Assim, a fim de evitar repetições desnecessárias, nos limitamos a recuperar os elementos essenciais que nos permitem evidenciar o funcionamento do mecanismo retornos crescentes e a ocorrência do *path dependence*.

Para fins de uma definição temporal mais precisa, consideramos que a assinatura do Tratado de Assunção marca o início da análise do *path dependence*. Não ignoramos o impacto decisivo que o período anterior, a “gênese” do Mercosul (GARDINI, 2010), teve sobre o formato institucional firmado pelo Tratado de Assunção. Assumimos, em convergência com Dabène (2009) e Gardini (2010, 2011), que o período 1985-1991 caracteriza-se por ser uma conjuntura crítica e que o Tratado de Assunção, ao encerra-la, dá início ao *Path Dependence* e opera como causa do mecanismo retornos crescentes.

Do ponto de vista das regras, o Tratado de Assunção limitou a estrutura institucional do Mercosul ao CMC e ao GMC (art. 9), com representação exclusiva dos governos nacionais (art. 11 e 14), e definiu o consenso e a presença de todos os Estados Partes como requisitos

para tomada de decisão (art. 16). O art. 14 prevê que o GMC poderia convocar representantes do setor privado para participar das atividades dos Subgrupos de Trabalho, caso julgasse conveniente.

As instituições construídas nos anos 1990, portanto, em convergência com os objetivos estabelecidos para o Mercosul na conjuntura do “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), determinaram uma diferenciação muito clara no que diz respeito à alocação dos recursos de poder e da autoridade no bloco: aos governos, coube controle total e exclusivo sobre o processo de negociação e tomada de decisão; às organizações sociais, neste primeiro momento limitadas ao empresariado e organizações sindicais, competiu participar das discussões nos SGTs, nos casos em que governos nacionais julgassem ser conveniente.

As negociações e a implementação das medidas de liberalização comercial durante o período de transição são ilustrativas do papel periférico dado às organizações sociais pelo Tratado de Assunção. O já citado entendimento de que consultas às organizações sociais poderia levar à atrasos nos prazos estipulados pelo Cronograma de *Las Leñas*, prevalecente entre os governos, resultou na adoção da estratégia de não incluir empresários e trabalhadores, vistos como potenciais atores de oposição e veto (BOTTO, 2004; GARDINI, 2010). A preservação da estratégia de liberalização universal, automática e linear dos governos à época, embora tenha resultado na ampliação dos fluxos comerciais intrabloco, fortaleceu a percepção da fragilidade e da incapacidade dos SGTs em influenciar a agenda de negociações e as decisões adotadas.

Como visto anteriormente, ao fim do período de transição, o Protocolo de Ouro Preto não trouxe nenhuma grande alteração no caráter estatal-burocrático do Mercosul. No que diz respeito ao processo decisório do Mercosul, limitou a tomada de decisão ao CMC, GMC e, para temas específicos, à CCM (art. 2 e art. 19, inciso V do Protocolo de Ouro Preto);

manteve a exigência de consenso e presença de todos os Estados Partes para a tomada de decisão (art. 37 do Protocolo de Ouro Preto); e definiu a ratificação por todos os Estados Partes como condição para início da vigência das normas e projetos aprovados (art. 40 do Protocolo de Ouro Preto). Ademais, ao não criar um corpo burocrático regional, atribuiu a responsabilidade pela implementação das decisões aos próprios governos e respectivos ministérios nacionais, concentrando no nível nacional não só o processo decisório, mas também a execução daquilo que é decidido.

O ponto crítico dessa configuração institucional não está no fato das organizações sociais não possuírem papel de relevâncias nos órgãos decisórios e nos procedimentos de aprovação ou recusa de determinado projeto ou norma, nem está na exigência de consenso, de ratificação por todos os Estados Partes ou na ausência de burocracias regionais. Ora, é legítimo e razoável que os governos nacionais tenham exclusividade na tomada de decisões, sobretudo daquelas que envolvam definição e implementação de políticas públicas e empenho de recursos dos seus respectivos Estados.

O que se discute aqui diz respeito à reduzida, quando não inexistente, disponibilidade de recursos (humanos, financeiros etc.) dos mecanismos regionais de participação das organizações sociais e à forma com que o consenso é construído, o que resulta em limitações nas capacidades das organizações sociais em legitimamente influenciar os rumos do Mercosul e em dificuldades para ratificação e implementação das decisões do bloco em nível nacional.

De um lado, em convergência com o que apontam Erthal (2005), Ramanzini Júnior e Farias (2017), Alemany (2017) e outros, é preciso considerar que estruturas adequadas de participação exigem mais do que simplesmente mecanismos que permitam consultas, mas também financiamento, acesso à informação e assessoramento técnico, e demais garantias

materiais e políticas para que a atuação das organizações sociais tenham capacidade, ao menos potencial, de modificar o ponto de vista e as posições dos que conduzem os processos de consulta, quais sejam, os governos nacionais. Por outro, como aponta Peña (2003), a limitação do processo de construção de consensos e tomada de decisão aos órgãos de participação exclusivamente governamentais (GMC, CMC e CCM), pouco permeáveis às demandas da sociedade, resulta na produção de decisões e normas “defeituosas”, no sentido de que são insuficientemente debatidas no âmbito doméstico e, posteriormente, encontram inúmeras dificuldades de serem ratificadas e implementadas.

Como consequência, tem-se um hiato entre as agendas que são debatidas e, por vezes, aprovadas no âmbito regional e as condições reais dessas decisões serem implementadas nacionalmente – fato denominado por Malamud (2008, p. 131) de “*normative inflation*” e “*implementation gaps*”. Nessa mesma linha, Gardini (2011, p. 692) fala de um “*double gap*”: o primeiro, entre o que é declarado pelos políticos e o que é efetivamente discutido e acordado; o segundo, entre o que foi acordado e o que realmente é implementado.

As discussões dos projetos de Protocolo Socio-laboral e Protocolo do Meio Ambiente, nos anos 1990, são ilustrativas dos efeitos dessa configuração institucional. Referimo-nos aqui ao desencorajamento de atuação regional das organizações sociais resultante da transformação dos projetos de protocolos em cartas de princípios, documento que representa menor comprometimento político e reduzida capacidade de *enforcement* (BOTTO, 2015; ERTHAL, 2005).

Em síntese, as regras estabelecidas no Mercosul nos anos 1990, ao centralizarem o processo nos governos nacionais, criaram mecanismos de participação de organizações sociais incapazes de influenciar os rumos do bloco e estabeleceram um formato institucional com baixa capacidade de implementação das suas decisões. O resultado disso é, de parte dos

governos nacionais, a preservação da autonomia e o estabelecimento de baixo compromissos políticos, em que as relações inter-presidenciais exercem as funções das instituições regionais; de parte das organizações sociais, a constatação da baixa efetividade da atuação em nível regional.

Fica caracterizado, até aqui, as partes 1 a 3 do mecanismo causal retornos crescentes (ver quadro 3). Ora, a alocação da autoridade e o estabelecimento da assimetria de poder entre governos e organizações sociais pelo Tratado de Assunção levou à mobilização das organizações sociais junto aos SGTs. No entanto, no período de transição, as decisões tomadas materializaram, quase que com exclusividade, os interesses dos governos nacionais, sobretudo no que diz respeito à forma e ao ritmo com que aconteceria a liberalização comercial. Ao final do período de transição, quando da rediscussão da estrutura institucional, as regras do processo decisório impediram que as organizações sociais impusessem mudanças, reproduzindo no Protocolo de Ouro Preto a lógica estatal-burocrática característica do Tratado de Assunção.

Em consequência, as organizações sociais foram levadas a buscar estratégias de ação alternativas de forma a reduzir as dificuldades impostas pela estrutura institucional que limitou os mecanismos de participação das organizações sociais ao acompanhamento, e não construção, do Mercosul. Dessa forma, optou-se pela estratégia de influenciar os rumos do Mercosul via executivos nacionais, prática já estabelecida para os temas de política doméstica – o já citado “*domestically inspired isomorphism*” (DABÈNE, 2009, p. 102).

Afinal, é importante resgatar aqui o argumento de Hochstetler (2007), para quem a ênfase da atuação das organizações sociais em instituições internacionais é determinada pelo nível de abertura institucional para os atores não-estatais e pela percepção da capacidade de implementação (*enforcement*) das decisões ali tomadas. Portanto, as regras estabelecidas no

Mercosul impõem que as organizações sociais desenvolvam estratégias de atuação que considerem tanto a reduzida capacidade de influência das organizações sociais via mecanismos institucionais regionais quanto as dificuldades de implementação das decisões tomadas pelo bloco.

Para as organizações sociais com maiores recursos de poder e facilidade de acesso aos governos nacionais, notadamente os setores empresariais, as novas estratégias de atuação converteram-se em maior capacidade de influenciar os rumos do Mercosul (partes 4, 5 e 6 do mecanismo causal), como evidenciam alguns dos episódios na segunda metade da década de 1990.

Como exemplo, Berringer (2015) menciona a atuação do empresariado brasileiro junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgãos do governos brasileiro, quando das negociações sobre o Protocolo de Defesa da Concorrência no Mercosul em 1996. Malamud (2010), por seu turno, aponta que, quando da imposição de restrições de importações ao setor automotivo argentino pelo governo brasileiro em 1995, e no conhecido caso do açúcar, ambos conflitos comerciais foram solucionados em encontros bilaterais entre Brasília e Buenos Aires, com importante atuação dos respectivos empresariados nacionais. O trecho narrado por Cardoso, em seu “Diários da Presidência”, demonstra a centralidade da diplomacia presidencial para a solução do caso em 1995:

O almoço com os presidentes dos quatro países do Mercosul, na segunda-feira [26 de junho de 1995], transcorreu normalmente. De lá seguimos para a discussão no Fórum de Davos. Fiz a exposição que tinha que fazer, o Menem ao meu lado mais o Sanguinetti, e o Wasmosy. Depois nos reunimos na suíte do Menem, onde a discussão foi encrespada. Ele estava mal-humorado, duro, todos os argentinos assustados, os brasileiros calados mas também duros. Vi que o ponto era grave, porque o Menem disse que o Brasil rompeu o acordo de Ouro Preto. Isso é comprado pelo Guido di Tella, que tem a mesma posição.

Eu pessoalmente acho que devíamos ter negociado antes com os argentinos. Essa não era a posição dos ministros, nem sequer do Lampreia, e, não fosse a minha interferência, teríamos feito algo até mais duro com eles, sem recebê-los de antemão. Fingimos que os recebemos. O que o pessoal queria, especialmente Dorothea e Serra, era avançar na questão automotiva e até, quem sabe, mais adiante em outras áreas, cortando as vantagens argentinas asseguradas pelo acordo de Ouro Preto.

Como percebi a situação muito difícil, pedi tempo ao Menem para me reunir com os ministros brasileiros e acabei redigindo eu mesmo uma fórmula. Chamei-o sozinho, disse que eu também tinha dificuldades do meu lado, ele foi discutir com todos os argentinos na nossa frente. Com uma pequena modificação, concordaram com a fórmula que sugeri: os trinta dias de prazo que prevíamos para a negociação seriam para decisões internas minhas e do Menem, bem como para tratativas com os nossos ministros. O que não estava dito era que, caso não se chegasse a uma resolução, automaticamente os automóveis argentinos seriam taxados. Ao separar uma coisa da outra, superamos a dificuldade momentânea.<sup>4</sup> Mas continuou o principal. Há uma divergência forte de pontos de vista, e acho que fomos longe demais nessa matéria.

No dia seguinte conversei com o chanceler, que acabou também concordando. Vamos ver se a gente supera esse impasse, que já deu margem a uma desavença pública do Ciro Gomes com o Serra. Ciro aproveitou a oportunidade para acusar Serra de defender os interesses dos industriais paulistas, contra a abertura. Ele disse ainda que eu sabia perfeitamente, o que é verdade, que o real foi seguro por termos mantido uma posição dura no que diz respeito ao câmbio, que abrimos a economia com consciência. Como ninguém desmente nada disso, está pescando em águas turvas. (CARDOSO, 2015).

Esses eventos ilustram como a centralidade dos presidentes e burocracias nacionais no Mercosul faz com que as estratégias de pressões individualizadas no âmbito doméstico, à margem dos mecanismos institucionais regionais, sejam capazes de resolver as demandas vinculada aos interesses de um ator nacional particular (MALAMUD, 2010; VELASCO JÚNIOR, 2013).

Somado a isso, é preciso considerar que o contexto dos anos 1990 operou como elemento potencializador dos estímulos para a adoção de estratégias de priorização da agenda e canais domésticos de atuação junto aos governos. Carvalho (2003) e Berringer (2015) recordam que, para os setores empresariais, o Mercosul era pensado dentro de uma estratégia macro de abertura comercial e inserção internacional, que também envolvia as discussões sobre a ALCA e a agenda do GATT/ OMC. Nesse sentido, entendemos que a atuação junto aos governos nacionais e a utilização dos mecanismos do Mercosul para tratar das demandas específicas das agendas nacionais possibilitou que o empresariado otimizasse os recursos e unificasse toda a agenda sobre a liberalização comercial.

Para organizações sociais sindicais e ONGs, a mesma dinâmica se repetiu. Como recorda Barbiero e Chaloult (2003), Botto (2004) e Serbin (2012), o Mercosul era entendido

por essas organizações como mecanismos em que era possível atuar de forma a garantir proteções contra os impactos da abertura comercial e da globalização como um todo.

Nesse sentido, a atuação regional foi utilizada como ferramenta para criar espaços políticos nacionais através de negociações regionais, sobretudo por aquelas organizações que não possuíam facilidade de acesso aos governos nacionais, em que se buscava influenciar não só o Mercosul, mas também as agendas de outras instituições multilaterais, como a ALCA, o GATT/OMC e a OIT. Ou seja, foi adotada a estratégia de agir regionalmente para lograr resultados que não necessariamente diziam respeito ao Mercosul, mas estavam vinculados às agendas nacionais das organizações sociais.

Assim sendo, ao longo do tempo, o modelo centralizado na lógica estatal-burocrática e na visão nacional do processo de integração regional consolidaram-se. Para os governos nacionais, houve estímulos para a manutenção da institucionalidade com graus mínimos de comprometimento, concentração do poder decisórios e participação das organizações sociais limitada e consultiva. Afinal, tal configuração permitiu a preservação da autonomia e das capacidades dos Estados, temas caros e sensíveis aos governos dos Estados Partes do Mercosul.

Ao mesmo tempo, para as organizações sociais que julgavam possuir maiores acesso e poder de barganha em nível doméstico, as estratégias que privilegiam temas, interesses e canais de atuação nacionais, ao mostrarem alguma eficiência em influenciar a agenda e as decisões tomadas no âmbito do Mercosul e além do bloco, como nos caso dos conflitos comerciais da segunda metade da década de 1990 e da ALCA, incentivaram sua repetição e consolidam-nas como práticas institucionais.

A partir das regras do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, portanto, foram estabelecidas práticas de atuação das organizações sociais que conformaram a já definida visão nacional da integração regional. Os resultados alcançados, percebidos ao menos como menos negativos, levaram ao desenvolvimento de capacidades e habilidades que ampliaram gradativamente a eficiência da atuação e, conseqüentemente, os custos de alterá-la (*sunk costs*), resultando em tendências de auto reforço e de continuidade das dinâmicas institucionais. Estão caracterizadas, portanto, as partes 4 a 8 do mecanismo causal retornos crescentes (ver Quadro 3) e, conseqüentemente, a tendência à inércia institucional no desenvolvimento dos mecanismos de participação de organizações sociais no Mercosul.

Assim sendo, o *path dependence* é fenômeno crucial para compreender a forma com que se deu a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul durante o período 2003-2006. Afinal, estando presentes dinâmicas de auto reforço e estímulos para a reprodução das regras e práticas estabelecidas ao longo dos anos 1990, estavam dadas as condições para que quaisquer adaptações feitas na estrutura institucional do Mercosul não alterassem as dinâmicas de participação das organizações sociais no bloco. Logo, se em T0 temos a definição das regras pelo Tratado de Assunção e em T2, os estímulos para continuidade e inércia institucionais, T1 foi marcado pelo mecanismo causal retornos crescentes e pelo *path dependence*.

### **4.3 Considerações parciais**

Neste capítulo, em conformidade com nossa hipótese de trabalho, dedicamo-nos a compreender como as regras e práticas constituídas a partir do Tratado de Assunção e do

Protocolo de Ouro Preto resultaram em dinâmicas de auto reforço e estímulos à inércia institucional no Mercosul.

Da análise das dinâmicas institucionais criadas a partir do Tratado de Assunção, posteriormente reafirmadas pelo Protocolo de Ouro Preto, apontamos como a assimetria de poder e de autoridade entre governos e organizações sociais, as dinâmicas de construção dos consensos e as fragilidades dos mecanismos de participação das organizações sociais resultaram na reduzida capacidade do Mercosul em absorver as demandas das organizações sociais. Como consequência da baixa eficiência da atuação regional, demonstramos como a visão nacional da integração regional se estabeleceu, com práticas de priorização dos canais de acesso direto aos governos nacionais e a utilização dos mecanismos regionais para abertura de espaços políticos nacionais.

Para os governos, beneficiários diretos da lógica estatal-burocrática, essa dinâmica garante o controle do Mercosul, possibilitando a maximização dos seus interesses. Para as organizações sociais, as práticas criadas para contornar as dificuldades impostas pelas regras produzem resultados percebidos como mais eficientes do que aqueles possíveis através da atuação restrita aos mecanismos regionais e menos prejudiciais dos que os custos de simplesmente não participar do Mercosul. Assim sendo, afirmamos que a lógica estatal-burocrática criada pelas regras e a visão nacional da integração regional materializada nas práticas das organizações sociais produzem estímulos de auto reforço que, ao longo dos anos 1990, levou à sua repetição e consequente consolidação.

Portanto, o *path dependence* nos ajuda a esclarecer como a estrutura institucional criada no início dos anos 1990 produz estímulos às dinâmicas de continuidade e inércia institucionais no Mercosul, ao menos no que diz respeito à forma com que as organizações sociais atuam no bloco. Contudo, embora nos permita explicar por que as mudanças

implementadas no início dos anos 2000 foram incapazes de alterar a lógica estatal-burocrática e de romper com a visão nacional da integração regional prevalentes no Mercosul, não permite compreender por que ocorreu a criação de novos mecanismos de participação social e a inserção de atores antes excluídos do bloco – o já definido *spill-around*. No próximo capítulo, nos dedicamos a este último aspecto da nossa hipótese.

## 5 MUDANÇAS EM CONTEXTO DE *PATH DEPENDENCE*: EXPLICANDO A AMPLIAÇÃO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO MERCOSUL

Tendo identificado que o período 2003-2006 não se configurou com uma conjuntura crítica no Mercosul e que esteve marcado por dinâmicas de *path dependence*, o objetivo deste capítulo é explicar por que, mesmo neste contexto de estímulos à continuidade, ocorreram ajustes institucionais no Mercosul no sentido da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais e do número de setores inseridos no bloco – o já definido *Spill-around*, caracterizado pela ampliação do escopo do processo de integração.

Da mesma forma que nos capítulos anteriores, iniciamos com uma discussão teórica. O foco está em demonstrar, a partir do conceito *unintended consequences*, de que forma, mesmo em um contexto de *path dependence*, o funcionamento de uma instituição torna possível, e por vezes necessário, pequenas alterações com potencial de, no longo prazo, provocar mudanças institucionais profundas e abrangentes.

Em seguida, argumentamos que as mudanças na agenda do Mercosul realizada no quadriênio 2003-2006, produto da somatória da narrativa colocada para a integração regional pelos governos eleitos na “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006; LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011), resumida nas ideias de “regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007) e/ou “regionalismo pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), com a percepção majoritária de que as organizações sociais e os governos eleitos eram aliados políticos (KIRBY; CANNON, 2012), levou à mobilização das organizações sociais insatisfeitas com o *status quo* institucional e daquelas vinculadas aos setores antes não inseridos no Mercosul

em torno da agenda de ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação social do bloco.

Assim sendo, pontuamos que a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul no quadriênio 2003-2006, nos termos do apresentado no capítulo 2, se deu em decorrência das pressões institucionais para ampliação do escopo do bloco em vista da nova agenda do Mercosul e da necessidade de acomodar os atores que demandavam fortalecimento da participação das organizações sociais, em um contexto em que os estímulos à continuidade da lógica estatal-burocrática e da visão nacional da integração regional (*path dependence*) impediram que mudanças institucionais profundas e abrangentes ocorressem.

### **5.1 *Unintended Consequences*: definições teóricas e evidências esperadas no caso dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul**

A teorização sobre mudança institucional é, conforme já exposto, elemento de discussão e controvérsia entre os autores do Institucionalismo Histórico. Nesse debate, conforme resume Hall (2016), se colocam duas abordagens principais. A primeira, já discutida neste trabalho, vincula-se ao conceito de conjuntura crítica (*critical juncture*) e caracteriza os momentos de possibilidade de mudança como períodos específicos da vida institucional, seguidos por um período mais longo marcado pelo *path dependence*. A segunda, relacionada à noção de *unintended consequences* (PIERSON, 2004), também denominada pela literatura como *unanticipated consequences* (MERTON, 1936), *incremental change* (CORTELL; PETERSON, 1999) *endogenous change* (CAPOCCIA, 2016a; GREIF; LAITIN, 2004), e *gradual change* (CORAN; THELEN, 2016; LOWNDES;

ROBERTS, 2013; MAHONEY; MOHAMEDALI; NGUYEN, 2016), apresenta a mudança como um processo gradual, consequência dos impactos de longo prazo das regras, práticas e demais dinâmicas institucionais.

De nossa perspectiva, embora reconheçamos que não existe consenso na literatura, ambas abordagens não são concorrentes. Do contrário, oferecem instrumentos analíticos complementares para o estudo da mudança institucional. Logo, se o conceito conjuntura crítica nos ajuda a identificar momentos específicos na trajetória de uma instituição em que mudanças abrangentes, profundas e estruturais são possíveis, *unintended consequences* permite explicar como, mesmo em contextos de *path dependence*, pequenas alterações ocorrem e discutir em que medida seus impactos podem produzir, gradualmente e no longo prazo, mudanças nas instituições.

A definição de *unintended consequences* parte da concepção aparentemente contraditória de que a continuidade de uma instituição ou dinâmica institucional demanda, por vezes, ajustes. Nessa linha, Conran e Thelen (2016) e Mahoney, Mohamedali e Nguyen (2016) argumentam que as instituições, diante de oscilações conjunturais insuficientes para produzir uma conjuntura crítica, exigem que os atores promovam ajustes intencionais nas estruturas institucionais, de forma a garantir que a instituição continue funcionando. Afinal, em última análise, instituições são compromissos políticos e, portanto, sensíveis ao contexto e às expectativas e comportamentos dos atores.

Nesse sentido, as instituições estão constantemente expostas a alterações na forma com que as regras são interpretadas pelos atores e como a prática política acontece, uma vez que não existem garantias de que os consensos presentes no momento de conformação de compromissos formais e informais não serão alterados ao longo do tempo (CONRAN; THELEN, 2016; HACKER, 2005). Em termos analíticos, isso significa reconhecer que uma

mesma causa necessária, mas não suficiente, a depender das características de determinado contexto, deve ser combinada com outras causas diferentes para produzir o mesmo resultado. Isto é: se em  $T_x$ ,  $A+B+C$  é suficiente para produzir  $Y$ ; em  $T_{x+1}$ , pode ser necessário que  $A$  se combine com  $W$  e  $Z$  para continuar resultando em  $Y$ .

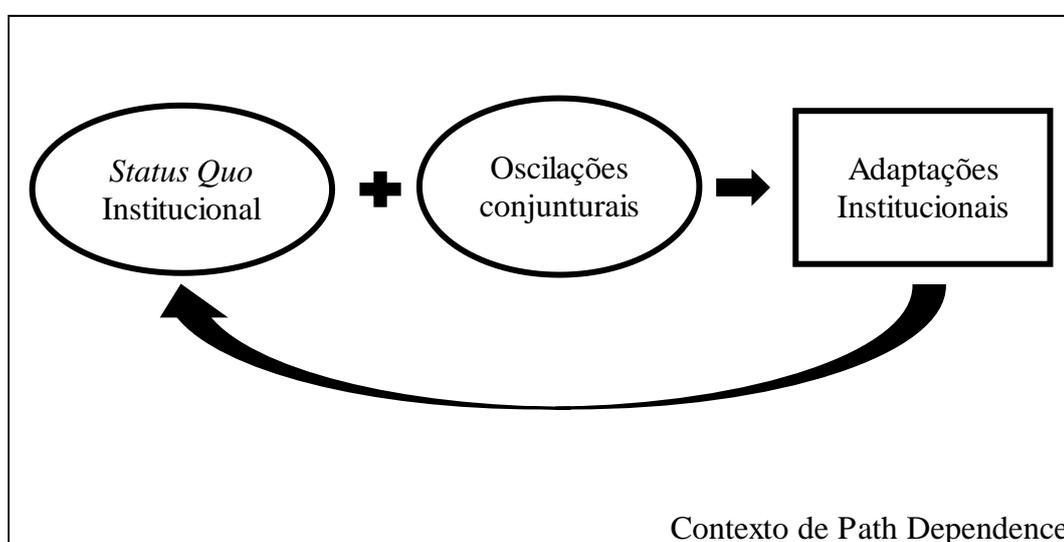
No longo prazo, na medida em que esses ajustes vão gradualmente se acumulando, eles podem resultar em mudanças profundas nas dinâmicas institucionais. Isso ocorre, Segundo Pierson (2004) e Streeck e Thelen (2005), porque o funcionamento de uma instituição, por envolver processos sociais e políticos complexos, tende a produzir resultados não previstos pelos atores – as chamadas *unintended consequences*. Escolhas feitas em um momento inicial ( $T_x$ ) podem gerar, posteriormente ( $T_{x+1}$ ), efeitos inesperados positivos (*unexpected benefits*), negativos (*unexpected drawback*) e/ou até mesmo contrários àqueles pretendidos pelos atores (*perverse results*) quando da tomada de uma decisão. Ou seja, como sintetizam Greif e Laitin (2004), pequenas alterações que, no curto prazo, produzem efeitos de continuidade, gradualmente e no longo prazo, possuem potencial de serem a causa de mudanças profundas e abrangentes.

Tal dinâmica pressupõe que as consequências de longo prazo, resultados não pretendidos das decisões tomadas por interesses de curto prazo, são costumeiramente negligenciadas pelos atores. De um lado, porque os atores operam a partir de uma horizonte temporal estreito, no sentido de que estão preocupados com os efeitos de curto prazo de suas decisões, dada a frequente necessidade de apresentar resultados. De outro, porque o conhecimento dos atores sobre as consequências de longo prazo desencadeadas por uma decisão é costumeiramente limitado, sobretudo porque acreditam que relações causais do passado serão reproduzidas no presente, mesmo que estejam diante de circunstâncias diferentes (CONRAN; THELEN, 2016; MERTON, 1936).

A mudança institucional compreendida a partir na noção de *unintended consequences* refere-se, portanto, a uma modalidade de mudança possível em contextos de *path dependence*, produzida pela incapacidade dos atores em controlar os efeitos de longo prazo das suas decisões. É importante ressaltar, todavia, que as mudanças derivadas de uma conjuntura crítica e as referidas adequações conjunturais não se confundem.

Cortell e Peterson (1999) propõe diferencia-las a partir de dois critérios: grau e escopo. Por grau, entende-se a intensidade da mudança, podendo variar desde mudanças pequenas, adaptações, até uma reestruturação radical das regras e das práticas estabelecidas. Por escopo, refere-se à extensão da mudança, à quantidade de funções, áreas e/ou aspectos institucionais impactados. Diante dessas definições, segundo os autores, as adaptações institucionais desencadeadas por oscilações conjunturais com potencial de produzir *unintended consequences* ocorrem confinadas a um ou poucos aspectos, áreas e/ou funções da instituição (escopo pequeno), não tendo capacidade de romper, no curto prazo, com as regras e os níveis de autoridade institucional estabelecidos anteriormente (baixo grau).

**Figura 5 – Dinâmica Contínua de Adaptações Institucionais**



Fonte: Criação do autor.

Aqui, faz-se necessário um esclarecimento. Ao nos referirmos às alterações institucionais com potencial de desencadear *unintended consequences*, estamos considerando que se trata de uma dinâmica contínua, conforme ilustra a Figura 5 acima. Isto é, ajustes institucionais em contextos de *path dependence* que, em um primeiro momento, são resultado, tornam-se parte do *status quo* institucional, estando sujeitos à novas modificações. Inclusive, esta é a dinâmica cumulativa que, no longo prazo, pode resultar em mudanças de maiores grau e escopo.

Isto posto, é preciso explicar através de quais relações causais oscilações conjunturais (causa) levam à necessidade de pequenas mudanças no *status quo* institucional (resultado). O Quadro 4 abaixo, que trata do mecanismo de emergência e resolução de *gaps* institucionais, resume nosso argumento.

**Quadro 4 – Emergência e Resolução dos Gaps**

Causa →	Parte 1 →	Parte 2 →	Parte 3 →	Resultado
Oscilações conjunturais endógenas à instituição e/ou atores	Atores e/ou burocracias regionais exercem pressão para ampliação das competências institucionais e/ou para acomodar novos atores	Atores beneficiados pelo <i>status quo</i> institucional são estimulados a promover a continuidade	Atores adotam alternativas para acomodar as demandas por mudança e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade das dinâmicas institucionais	Ajustes institucionais dentro da "zona de indiferença" ou <i>spill-around</i>

Contexto de *Path Dependence*

Fonte: Criação do autor.

Como dito, as mudanças institucionais em contextos de *path dependence* são, sobremaneira, acontecimentos desencadeados por oscilações endógenas, tais como a ampliação da agenda de negociações, mudanças nos interesses e objetivos dos atores, dentre

outros. Ocorre que, à luz do apresentado no item 1.3 deste trabalho, uma vez criadas, as instituições passam a ser um ator com interesses próprios. Assim, ao longo do tempo, o funcionamento de uma determinada instituição, devido à crescente complexidade do contexto em que ela opera e dos temas por ela tratados, produz demandas recorrentes pela ampliação de suas competências, no sentido de aumentar sua abrangência e seus poderes sobre os atores (PIERSON, 1998, 2004).

Somado a isso, tem-se a constante pressão dos atores insatisfeitos com o *status quo* institucional e a eventual mobilização de novos atores que, percebendo os impactos de uma instituição sob seu setor de atuação e/ou interesses, mobilizam-se e reivindicam sua inserção nas dinâmicas institucionais. Gradativamente, o acúmulo das pressões exercidas pelos atores e/ou burocracias regionais<sup>25</sup>, majoritariamente internas, provoca tensões entre as demandas por mudança e os estímulos à continuidade, característicos do contexto de *path dependence* – tensões essas denominadas pela literatura de *gaps* (CONRAN; THELEN, 2016; STREECK; THELEN, 2005).

Os *gaps* são momentos de elevada pressão pela realização de ajustes na instituição. Como se está em contexto de *path dependence*, os atores beneficiados pelo *status quo* institucional são pressionados a acomodar as demandas por mudança sem alterar as dinâmicas institucionais, a distribuição de poder e os níveis de autoridade anteriormente definidos.

Nessa perspectiva, portanto, o Institucionalismo Histórico se aproxima do Neofuncionalismo (HAAS, 1958; NIEMANN; SCHMITTER, 2009; SCHMITTER, 1970,

---

<sup>25</sup> A literatura do Institucionalismo Histórico, amplamente pensada a partir do caso europeu, trabalha com conceitos de burocracia e atores supranacionais. Contudo, entendemos que o termo burocracias e atores regionais seja mais preciso para o caso do Mercosul, dadas suas especificidades e diferenças em relação à experiência europeia, sobretudo no que diz respeito aos níveis de supranacionalidade das instituições e da dinâmica política regional como um todo.

2010, 2019) ao reconhecer a existência de algum nível de autonomia das instituições regionais, o que implica em considerar que os atores que criaram determinada instituição não conseguem, ao longo do tempo, controlá-la totalmente. Ao mesmo tempo, afasta-se da visão automática e linear de cessão de soberania às instituições regionais, na medida em que limita a transferência de autoridade aos termos das regras previamente estabelecidas.

Isoladamente, contudo, a existência dos *gaps* não é capaz de produzir ajustes institucionais. Isto é, é condição necessária, mas não suficiente. É preciso considerar, em seguida, se existem elementos que possibilitem que essas tensões sejam resolvidas de forma definitiva. Isso significa, em outras palavras, identificar se existem instrumentos disponíveis para que os atores realizem ajustes na instituição de forma a acomodar as demandas por mudança e, concomitantemente, garantir que a lógica institucional não se altere.

Considerando as possibilidades de mudança em processos de integração regional propostas por Schmitter (1970, 2019) e Niemann e Schmitter (2009), que estão ilustradas na Figura 3, as mudanças em contextos de *path dependence* encontram-se na denominada “zona de indiferença” e no *spill-around*, opções que não alteram o nível de autoridade institucional (supranacionalidade) previamente estabelecida.

No caso do *spill-around*, trata-se de um conceito preciso que denomina o processo de ampliação do escopo de atuação da instituição. Já no que diz respeito às opções possíveis dentro da “zona de indiferença”, também denominado “encapsulamento”, são possíveis mudanças diversas nas práticas e demais aspectos informais da instituição. Propomos pensá-las a partir da ideia de “bricolagem institucional” (LOWNDES; ROBERTS, 2013), que se materializa em quatro principais estratégias: *i) Institutional Remembering*: processo pelo qual os atores exploram trajetórias de ação possíveis, mas esquecidas ao longo do tempo, redirecionando-as para novos objetivos; *ii) Institutional Borrowing* : possível quando os

atores participam de instituições diferentes e transferem recursos e estratégias de um espaço institucional para outro, de forma a reduzir as assimetrias de poder; *iii) Institutional Sharing*: estratégia de conformação de redes entre atores de forma a expandir ou recombina recursos; e *iv) Institutional Forgetting*: ação deliberada de negligenciar determinadas regras e/ou práticas institucionais. Conran e Thelen (2016) sintetizam as opções no conceito de *conversion*, que diz respeito à reinterpretação das regras e práticas devido a mudanças no poder relativo dos atores.

Na hipótese da presença de uma burocracia regional com capacidade de decidir pela ampliação das suas próprias competências, que não é o caso do Mercosul, outras opções para resolução dos *gaps* estão colocadas, inclusive aquelas que envolvem cessão de soberania, uma vez que as burocracias regionais recorrentemente buscarão tomar para si o controle do processo político, sobretudo porque são detentoras do conhecimento técnico e da memória institucional. Refere-se aqui, basicamente, ao argumento neofuncionalista (HAAS, 1958; NIEMANN; SCHMITTER, 2009; SCHMITTER, 1970, 2010, 2019), ao afirmar que as burocracias regionais empenharão seus recursos, sobretudo domínio técnico e da informação, para fazer prevalecer seus interesses sobre o dos demais atores.

De parte da análise empírica, tal reflexão teórica demanda dois esforços. O primeiro, diz respeito à identificação da emergência e resolução dos *gaps*. O segundo, refere-se à discussão sobre os impactos de longo prazo já perceptíveis ou potenciais dos ajustes institucionais realizados. Isto posto, nas seções seguintes, analisamos o processo de ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul.

## 5.2 Explicando o *spill-around*: novas agendas, mobilização das organizações sociais e ampliação institucional

Conforme descrito no capítulo 2, o processo de ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul ocorreu em um contexto amplo de mudanças no entendimento sobre o regionalismo sul-americano, resumido pelos conceitos de “regionalismo pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), também chamado “regionalismo pós-liberal” (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007).

A despeito das diferentes denominações, à luz da reflexão apresentada na seção anterior, importa-nos compreender em que medida as características dessa conjuntura foram capazes de provocar oscilações suficientes para mobilizar organizações sociais em torno de demandas pela ampliação do escopo do bloco, de forma a provocar o *spill-around*, dado o contexto de *path dependence* já identificado.

Dessa forma, a seguir, analisamos o processo de ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais do Mercosul a partir do conceito de *unintended consequences* e de seus mecanismos causais. Mais uma vez, é importante salientar que muitos dos aspectos analisados foram, em alguma medida, abordados no Capítulo 2 desta tese, notadamente a partir do item 2.2. Assim, nosso esforço se deu no sentido de recuperar eventos, documentos e demais aspectos que se mostraram essenciais à análise.

### 5.2.1 A ampliação da agenda do Mercosul

Tendo em vista a dinâmica de emergência e resolução dos *gaps* sintetizado no Quadro 4, o esforço analítico inicial vai na direção de identificar em que medida oscilações na conjuntura dos Estados Partes no Mercosul tornaram possíveis a emergência de demandas por mudanças na forma com que as organizações sociais até então participavam do bloco. Para tanto, três aspectos centrais foram considerados: *i*) as perspectivas dos governos com relação ao Mercosul; *ii*) as expectativas sobre o relacionamento das organizações sociais e os governos eleitos na “onda rosa”; e *iii*) os reflexos de *i* e *ii* na agenda do Mercosul.

Como é largamente sabido, o final da década de 1990 e início dos anos 2000 foi marcado por um processo amplo de mudanças político-econômicas nos Estados Partes do Mercosul, e na América Latina como um todo, que resultaram em alterações na compreensão sobre o papel da região e dos processos de integração regional. Os já apresentados conceitos de “onda rosa” e “regionalismo pós-liberal” ou “regionalismo pós-hegemônico” buscam sintetizar tais mudanças.

Segundo Veiga e Ríos (2007), a agenda da integração regional na primeira década dos anos 2000 estava baseada em uma estratégia que identificava a complementação da agenda de liberalização comercial com políticas industriais regionais como necessária, uma vez que tornaria possível a disseminação dos benefícios da integração econômica para todos os Estados envolvidos. Ademais, propunha o deslocamento da agenda de integração dos temas econômico-comerciais para as questões culturais, sociais e políticas, atribuindo papel central à articulação entre governos e organizações sociais na construção do regionalismo sul-americano.

Para Riggirozzi e Tussie (2012), as iniciativas regionais nos anos 2000 estiveram fundamentadas na crítica ao neoliberalismo como paradigma econômico e político, tendo assumido uma agenda pós-comercial, baseada nos princípios da cooperação e convergência política. Dessa forma, em oposição à centralidade da questão comercial, transitaram para uma agenda multilateral mais ampla, enfatizando os aspectos políticos e sociais da integração regional e estabelecendo compromissos econômicos com foco na promoção de políticas públicas regionais.

Nessa mesma linha, Serbin, Martínez e Ramanzini Junior (2012) argumentam que o regionalismo dos anos 2000 foi marcado pelo retorno da política à agenda regional, no sentido de que esta passou a ser composta por temáticas que demandavam maior concertação política, revitalização das capacidades dos Estados em implementar políticas públicas e uma concepção de desenvolvimento que, ao contrário do consenso dos anos 1990, envolvia as dimensões comerciais, econômicas e sociais de forma indissociável.

Ocorre que, no entanto, os governos que ascenderam ao poder e os projetos de integração regional que se desenvolveram nesse contexto, embora convergissem na crítica ao “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994), modelo prevalecente nos anos 1990, configuraram um quadro heterogêneo de afinidades e divergências. Nesse sentido, iniciativas como a ALBA, a UNASUL e a ampliação institucional do Mercosul são processos que ocorreram na mesma conjuntura, mas são fenômenos distintos e possuem características próprias. Nem mesmo é possível afirmar que os pressupostos que guiaram o “regionalismo aberto” foram extintos, conforme mostra a experiência da Aliança do Pacífico a partir de 2012.

De toda forma, especificamente no que diz respeito ao Mercosul, Briceño Ruiz (2012) aponta que ao longo da segunda metade da década de 1990 já se buscava construir um projeto que visava oferecer uma resposta à globalização que não se limitava à agenda de liberalização

comercial e integração econômica, mas que também estava vinculada a uma ideia difusa de promoção de políticas sociais relacionadas, sobretudo, aos temas dos direitos trabalhistas. Nesse sentido, argumenta o autor, é importante considerar que o entendimento de que o Mercosul se configurava como uma alternativa à ALCA impôs uma agenda necessariamente diferente do que aquela negociado em nível continental, associada de forma mais direta com agenda de disciplina comercial e medidas irrestritas de abertura econômico-comercial.

A chegada ao poder dos governos eleitos na “onda rosa”, especificamente a partir de 2003, somada à percepção de que os conflitos comerciais do final dos anos 1990 significavam que a liberalização comercial havia chegado ao seu limite, levou a adoção de uma estratégia de “integração revisionista” no Mercosul, com o objetivo de adequar o bloco às novas estratégias de inserção internacional e de política econômica dos Estados Partes (BRICEÑO RUIZ, 2013). Segundo Stuart (2007), buscava-se migrar da integração negativa para a integração positiva, com foco na complementação produtiva, implementação de políticas comuns de reconversão econômica e construção de um aparato regulatório que permitisse a implementação do mercado comum. Esse novo entendimento materializou-se na ampliação da agenda comercial e na inserção de uma agenda social e produtiva no Mercosul.

A comparação entre o Cronograma de *Las Leñas* de 1992 (Anexo A) e o Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (Anexo B), de 2003, ilustra as diferenças claras entre os dois momentos do bloco. No documento de *Las Leñas*, elaborado no contexto do período de transição e do “regionalismo aberto”, a concepção do Mercosul como área de livre comércio fica explícita na agenda dedicada quase que exclusivamente aos temas de redução tarifária, harmonização de regulações aduaneiras, classificação de mercadorias e demais temas técnicos e regulatórios vinculados à liberalização comercial.

Já a agenda estabelecida em 2003, para além da consolidação da abertura comercial, passou a incluir questões como regulação dos investimentos, propriedade intelectual, compras governamentais, regulação de concorrência, fundos estruturais para combate de assimetrias, harmonização tributária, coordenação macroeconômica, política agrícola, direitos humanos e temas sociais. Nesse sentido, é simbólico que o Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 divida a agenda do bloco entre o que o documento denomina como “Mercosul Econômico-comercial” e “Mercosul Social”.

Em termos analíticos, é importante destacar que a agenda proposta para o Mercosul a partir de 2003 difere, mas não rompe, com a agenda característica do “regionalismo aberto”. Esse ponto é importante porque indica que não se tratou de uma mudança profunda e abrangente no bloco, mas sim de uma adaptação à nova conjuntura que, segundo Lima e Coutinho (2007b), exigia a acomodação dos interesses de mercado, a agenda “Mercosul econômico-comercial”, com as demandas por políticas sociais e de redução das assimetrias, a agenda “Mercosul Social”. Dessa forma, a “revisão do Mercosul” estabelecida pelo Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 evidencia o desafio de conciliar a liberalização comercial com a promoção do desenvolvimento social e produtivo. Deixa claro, portanto, que resulta de uma oscilação de contexto, na medida em que não rompe com o modelo do Mercosul inspirado no “regionalismo aberto”.

Ora, é preciso considerar que embora os governos eleitos na “onda rosa” representassem uma resposta à crise do modelo neoliberal prevalecente nos anos 1990, eles não buscavam promover uma ruptura político-econômica. Com isso, não desconsideramos o debate sobre os processos de refundação do Estado promovidos na Venezuela e na Bolívia, respectivamente, pelos governos Chávez e Morales, inclusive com promulgação de novas

constituições. Apenas demarcamos que os governos eleitos nos Estados Partes do Mercosul apresentavam projetos de reforma e não de ruptura<sup>26</sup>.

Isto posto, em síntese, interessa-nos destacar que é a partir de 2003 que a agenda produtiva e social se soma ao temas econômico e comerciais no âmbito do Mercosul. Ainda que consideremos que o Cronograma de *Las Leñas* já buscava incorporar uma agenda trabalhista e, em alguma medida, de política de educação, é fato que a ideia de um Mercosul Social foi estabelecida a partir de 2003, em um movimento claro no sentido de que o bloco deveria conciliar o projeto de integração regional via abertura comercial com a promoção da integração produtiva e de políticas sociais regionais.

Isso não significa dizer, contudo, que a ampliação da agenda foi causa suficiente para a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul, muito embora a literatura aponte para uma tendência de que a inserção de temáticas que não são de natureza regulatória e/ou tarifária demande a incorporação de novos atores aos processos de integração regional. No caso do Mercosul a partir de 2003, nos parece que as expectativas sobre como se daria o relacionamento entre governos e organizações sociais assumiu papel crucial na mobilização de novos atores em torno das atividades do bloco, sobretudo daqueles que ainda não estavam inseridos nos mecanismos de participação do Mercosul. Afinal, a relação de proximidade com as organizações sociais foi uma característica importante nos discursos e projetos políticos dos governos eleitos no início dos anos 2000.

Nesse sentido, é preciso considerar que no início dos anos 1990, a mobilização das organizações sociais em torno do Mercosul foi motivada pelas percepções quanto aos impactos da globalização e da abertura comercial sobre os diferentes setores econômicos e

---

<sup>26</sup> É importante pontuar que a Venezuela se torna estado parte do Mercosul em 2012 e, portanto, referimo-nos aqui apenas aos governos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

sociais, sobretudo com o começo das negociações da ALCA (BERRÓN, 2007; BUDINI, 2015; VON BÜLOW, 2014). Segundo Botto (2004), isso explica porque a mobilização ocorreu principalmente entre empresários e sindicatos de trabalhadores da indústria, uma vez que eram os impactados de forma mais direta tanto pelo Mercosul, quanto por eventuais avanços nas negociações da ALCA com o governo dos EUA. Somado a isso, conforme Grugel (2005), tem-se que nos anos 1990 a ideia de cidadania no cone sul estava vinculada à dimensão do trabalho e, conseqüentemente, a ação política era pensada, sobremaneira, a partir dos empresários e dos sindicatos, o que ajuda a explicar as opções do Mercosul no que diz respeito aos mecanismos de participação das organizações sociais no período. A composição do FCES e o protagonismo do SGT N°10 - Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social são ilustrativas.

Sobre os governos eleitos no início dos anos 2000, Kirby e Cannon (2012) e Berrón (2013) apontam que ocorreu uma alteração significativa da percepção sobre a relação entre governos e organizações sociais, com exceção das organizações empresarias que costumeiramente possuíam canais de interlocução consolidados com seus respectivos governos nacionais. Segundo os mesmos autores, prevaleceu a ideia de que os governos eleitos eram resultado da mobilização social em torno do combate às dinâmicas domésticas, regionais e internacionais da “globalização neoliberal”, resultando no entendimento de que governos e organizações sociais eram aliados políticos na construção de uma “outra América possível”, nos termos propostos no Fórum Social Mundial (FSM) realizado em 2001.

Isso se deve, em larga medida, porque a eleição dos governos Kirchner, Lula da Silva, Lugo e Vásquez representou uma mudança, ao menos em parte, nas elites que assumiram os respectivos governos nacionais. Como consequência, houve uma alteração na capacidade relativa dos diferentes atores domésticos e regionais de influenciar as agendas de políticas

públicas, inclusive a política externa. Dessa forma, dentre os “atores tradicionais”, houve ampliação da capacidade dos sindicatos face ao empresariado; ao mesmo tempo, os atores tradicionais passaram a compartilhar espaços institucionais e as agendas de governo com novas organizações sociais, sobretudo ONGs e movimentos sociais.

Concomitantemente, a própria agenda internacional das organizações sociais foi alterada. Serbin (2012) destaca que, se nos anos 1990, a crítica ao neoliberalismo e à ALCA operou como elemento aglutinador das organizações sociais na América do Sul, a partir de 2003 há uma “crise de identidade” desses atores, dada a heterogeneidade de interesses e expectativas com relação aos governos eleitos, resultando na ampliação e diversificação das suas demandas. O que significa que para além do combate aos mecanismos de liberalização comercial, passou-se a atuar no sentido de demandar a construção de políticas públicas regionais e internacionais.

No âmbito do Mercosul, portanto, esses dois elementos se somam, e caracterizam as oscilações conjunturais potencialmente capazes de produzirem *gaps* no Mercosul, nos termos do mecanismo causal ilustrado no Quadro 4. De um lado, há uma mudança clara no entendimento dos governos sobre os objetivos do Mercosul que se refletiu na agenda do bloco. De outro, a percepção de que havia uma aliança política entre governos e organizações sociais que resultaria na incorporação das distintas demandas das organizações sociais nas agendas domésticas, regionais e internacionais dos governos, sobretudo daquelas organizações que até então encontravam dificuldades de interlocução com seus respectivos governos nacionais.

### 5.2.2 Mobilização das organizações sociais, acomodação das demandas e ampliação institucional

Uma vez identificadas as oscilações conjunturais com potencial de operar como causa da emergência de *gaps* no Mercosul, nos termos apresentados acima, faz-se necessário analisar *i*) em que medida a agenda estabelecida para o Mercosul a partir de 2003 foi capaz de mobilizar as organizações sociais, e outros atores não-governamentais de atuação regional, em torno de demandas para ampliação do escopo do Mercosul; e, *ii*) identificado esse processo, de que forma tais demandas foram acomodadas na institucionalidade do bloco.

Conforme já discutido, os mecanismos institucionais de participação das organizações sociais criados nos anos 1990 refletiram o modelo do Mercosul pensado no contexto do “regionalismo aberto”, limitada à ideia de “atores privados” estabelecida no Tratado de Assunção e à compreensão restrita do conceito “setor econômico e social” trazido pelo Protocolo de Ouro Preto (SANCHEZ, 2007), conforme ilustrado pelo organograma do Mercosul de 1995 (ver Figura 2).

Embora a documentação das atividades do FCES, SGTs e Reuniões Especializadas no período de 1995 a 2002 disponível no site do Mercosul seja limitada (ver Apêndice A), a análise das listas de presença do período e a literatura especializada revelam que os representantes do empresariado industrial, do agronegócio e dos trabalhadores da indústria foram os atores que se fizeram presentes de forma sistemática nos SGTs e Reuniões Especializadas em que havia alguma participação social, sendo os já citados SGT nº 6 – Meio Ambiente e SGT nº 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social aqueles com maior frequência e volume de participação.

No caso do FCES, embora não existam registros oficiais disponíveis para o período (ver Apêndice A), a literatura especializada sobre o período (BUDINI, 2015; HIRST, 1996; SERBIN, 2013; VIGEVANI, 1998 e outros) e as próprias regras de composição das delegações apontam o protagonismo dos atores supracitados.

Vale mencionar, ainda, que as listas de presença mostram presença esporádica, em uma ou duas reuniões entre 1995 e 2002, de organizações sociais nas atividades do SGT nº 3 – Regulamento Técnicos, SGT nº8 – Agricultura, SGT nº 11 – Saúde e na Reunião Especializada do Turismo (RET). Nesses órgãos, para além do empresariado e do setor sindical, apenas o SGT nº11 registrou presença de ONGs, Institutos de Pesquisa e Conselhos Profissionais.

Apesar do baixo registro de atuação das organizações sociais nas listas de presença, chama a atenção o fato de que ao longo das atas e demais documentos anexos constam referências à realização de consultas ao sempre referido “setor privado nacional”, evidenciando que havia atuação das organizações sociais pela via dos canais domésticos, sobretudo de representantes do empresariado, ator com maiores recursos de poder e interlocução junto aos governos nacionais. Tal constatação reforça a consolidação das práticas vinculadas à visão nacional da integração regional, conforme discutimos no item 2 deste trabalho.

Isso posto, resta identificar se, a partir de 2003, a ampliação da agenda do Mercosul e inserção do conceito Mercosul Social resultou em alteração das estratégias das organizações sociais insatisfeitas com o *status quo* institucional e/ou mobilizou novas organizações sociais em torno do Mercosul, sobretudo aquelas que não estavam diretamente vinculadas aos setores impactados de forma mais direta pelo bloco nos anos 1990.

A análise das listas de presença nos permite identificar duas dinâmicas importantes. A primeira diz respeito ao aumento sistemático na quantidade de representantes das organizações sociais nas reuniões regionais, sobretudo a partir de 2003. A segunda, identificada também por Briceño Ruiz (2012), refere-se à diversificação dos setores e temas representados pelas organizações presentes nas atividades do bloco. Isto é, houve uma mudança quantitativa e qualitativa na representação das organizações sociais junto ao bloco.

Do ponto de vista quantitativo, dois aspectos parecem explicar a ampliação na representação das organizações sociais. De um lado, a própria disponibilidade das atas e listas de presença, conforme Apêndice A, permite a quantificação mais adequada da presença das organizações sociais a partir, sobretudo, de 2001. De outro, a criação gradual de novos SGTs e Reuniões Especializadas leva, necessariamente, ao aumento do número de atores envolvidos nas atividades do Mercosul.

No que diz respeito ao aspecto qualitativo, as mudanças na agenda do Mercosul nos parecem cruciais para compreender a diversificação dos setores e temas representados pelas organizações sociais. Ora, o “Mercosul Social” significou um movimento de ampliação da agenda da integração regional, conforme já argumentamos, mas, para além da inserção de novos temas, provocou alterações na perspectiva com que agendas já inseridas no bloco eram tratadas. Nesse sentido, temas como Saúde, Transporte, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e outros, migraram de uma perspectiva comercial para uma concepção vinculada à ideia de direitos.

Na prática, isso significou que os SGTs, Reuniões Especializadas e demais órgãos passaram a trabalhar desde a perspectiva da promoção de políticas públicas, e não simplesmente da desgravação tarifária e promoção do comércio. Tal processo, ao ampliar a

complexidade e o escopo da agenda da integração regional teve como consequência a mobilização de novos atores, cada vez mais afetados pelas discussões regionais.

Assim sendo, sobretudo a partir de 2003, organizações sociais que não integravam o bloco ou mesmo que disputavam as agendas dos SGTs e Reuniões Especializadas com atores de maior poder relativo passaram a pressionar para que fossem criados mecanismos institucionais que se dedicassem às suas pautas específicas. Os casos da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) e da Reunião Especializada da Juventude (REJ) são exemplos desse processo.

No caso da REAF, o tema da agricultura era discutido em dois órgãos específicos do Mercosul: o SGT nº 8: Política Agrícola e a Reunião de Ministros da Agricultura, criados respectivamente em 1991 e 1992, cuja agenda estava concentrada nas demandas dos fazendeiros organizados junto à Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM)<sup>27</sup> e dos empresários dos grandes complexos industriais agropecuários, atores que já possuíam canais de interlocução e forte influência juntos aos Ministérios de Agricultura nacionais e cujo interesse estava em garantir melhores condições de produção e acesso aos mercados (RIELLA, 2002; ROMANO, 1996).

Em 1994, como tentativa de atuar como contraponto aos interesses do agronegócio e defender os interesses da agricultura familiar, as organizações sociais representantes da agricultura familiar formaram a Confederação de Organizações de Produtores Familiares do

---

27 A Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM) congrega, atualmente, dez federações e confederações dos Estados Partes e Associados do Mercosul: Confederação Rural Argentina (CRA), Sociedade Rural Argentina (SRA), Confederação Nacional de Agricultura da Bolívia (CONFREAGRO), Confederação de Pecuáristas da Bolívia (CONGABOL), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional de Agricultura do Chile (SNA), Associação Rural do Paraguai (ARP), Associação Rural do Uruguai (ARU) e Federação Rural do Uruguai (FR).

Mercosul (COPROFAM)<sup>28</sup>, cuja atuação se deu no sentido de disputar a agenda do SGT 8 de forma a garantir que a integração econômica regional não afetasse negativamente o setor ou, ao menos, reduzir os seus impactos (FERREIRA, 2017; NIEDERLE, 2016).

Em 2003, em convergência com as estratégias de atuação internacional do então Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (MDA) e da Unidade de Coordenação Regional para o Mercosul da divisão para a América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA-MERCOSUR), a COPROFAM realizou seminários, campanhas e reuniões junto aos governos da região, colocando a necessidade de políticas específicas para a agricultura familiar no âmbito do bloco. No último desses seminário, em dezembro de 2003, foi produzido o documento “Carta de Montevideú” que, por intermédio do Chanceler Brasileiro Celso Amorim, foi apresentado pela COPROFAM na XXV Reunião Ordinária do CMC.

Nessa carta, a COPROFAM pleiteou junto ao Mercosul o reconhecimento da agricultura familiar enquanto modelo de produção agrícola que demanda políticas públicas diferenciadas que, assim como aquelas dirigidas ao agronegócio, necessitavam ser harmonizadas em nível regional para que o setor pudesse se beneficiar das oportunidades geradas pelos mecanismos de integração regional. Para tanto, propôs a criação de um espaço específico junto ao SGT 8, com o objetivo debater uma agenda de políticas públicas em nível regional específicos para a produção familiar. A partir de então o governo brasileiro articulou

---

28 A Confederação de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM) é formada por nove organizações dos Estados Partes e associados do Mercosul: Associação de Mulheres Rurais do Uruguai (AMRU); Confederação Campesina do Peru (CCP); Coordenadoria de Integração de Organizações Econômicas Campesinas da Bolívia (CIOEC); Comissão Nacional de Fomento Rural do Uruguai (CNFR); Confederação Nacional dos trabalhadores rurais e Agricultores Familiares do Brasil (CONTAG); Federação Agrária Argentina (FAA); Movimento Unitário Campesino e Etnias do Chile (MUCECH); Organização Nacional Campesina do Paraguai (ONAC) e União Agrícola Nacional do Paraguai (UAN).

a proposta de criação de uma reunião especializada para o setor, culminando na resolução do GMC N° 11/04 que determinou a criação da REAF.

A agenda de políticas para a juventude, por sua vez, ganhou destaque no contexto de mobilização das organizações sociais em torno da realização do Encontro Regional por um Mercosul Produtivo e Social em 2006, que posteriormente se transformou nas Cúpulas Sociais do Mercosul<sup>29</sup> (FIRMINO, 2018; SILVA; MARTINS, 2015). Por se tratar de um tema transversal, as discussões em torno das políticas para a juventude mobilizaram organizações sociais dos diferentes setores econômicos e sociais que se reuniram no encontro e, juntamente com as autoridades governamentais, foi construído o consenso de que era preciso um órgão junto ao Mercosul que fosse responsável pela promoção de políticas públicas direcionadas à juventude em âmbito regional. A resolução N° 39/06 do GMC materializou essa demanda, determinando a criação da REJ.

Para além das especificidades da trajetória de cada um dos mecanismos institucionais criados a partir de 2003, os casos apresentados acima ilustram a ocorrência do processo de emergência e resolução dos *gaps* no Mercosul no período 2003- 2006 que resultou na ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no bloco.

A ampliação da agenda e a percepção de que governos e organizações sociais eram aliados políticos operou como causa para que organizações sociais insatisfeitas com o *status*

---

<sup>29</sup> A Cúpula Social do Mercosul é um evento que ocorrem semestralmente, desde 2006, e reúne organizações sociais e governos com o objetivo de discutir e formular propostas de políticas públicas no âmbito do Mercosul. Não se trata, portanto, de um mecanismo oficial da institucionalidade do bloco, mas uma atividade que busca ampliar a participação das organizações sociais no Mercosul, que somente em 2015, com a decisão n° 10/15 do CMC, passou a ser um evento regular e oficial do bloco. Ver: Gonçalves (2015) e Silva; Martins (2016).

*quo* institucional e/ou vinculadas a setores e agendas antes não inseridos no bloco demandassem a ampliação da participação junto ao Mercosul.

A Carta de Montevideu evidencia a percepção das organizações sociais do campo de que o SGT8 e a Reunião de Ministros da Agricultura eram insuficientes para a promoção de políticas regionais para a agricultura familiar, dada a assimetria de poder entre a COPROFAM e a FARM. A partir de 2003, com o estabelecimento do chamado Mercosul Social”, as expectativas de construção de uma agenda regional específica para o setor resultaram na demanda pela criação de um espaço institucional específico para agricultura familiar. No caso da REJ, apesar da diferença temática, a dinâmica se repetiu. Organizações sociais mobilizam-se e pressionam pela criação do mecanismos institucional para a formulação de política públicas específicas para o setor junto ao Mercosul.

Portanto, como se estava em uma conjuntura de *path dependence*, com demonstramos no capítulo anterior, optou-se pelo *spill-around*: ampliação do escopo do Mercosul, sem ampliação do nível da integração regional. Isto é, diante da mobilização das organizações sociais, os governos buscaram acomodar as demandas via ampliação do órgãos assessores do GMC que, ao mesmo tempo em que apontou para a inserção desses novos atores e suas demandas, não alterou a lógica estatal-burocrática e o papel consultivo e coadjuvante das organizações sociais. Ou seja, não representou nenhum impacto no distribuição da autoridade e dos recursos de poder dentro do bloco.

### 5.3 Considerações parciais

O objetivo deste capítulo foi de explicar a ocorrência do *spill-around* no Mercosul a partir do conceito de *unintended consequences*. Assim, primeiramente, enfrentamos a discussão sobre as possibilidade de mudança institucional em contexto de *path dependence*, caracterizando a ocorrência de ajustes institucionais a partir da dinâmica de emergência e resolução de *gaps*.

Após a seção teórica, dedicamo-nos ao caso do Mercosul. Argumentamos que, a partir de 2003, fica evidente um novo entendimento dos governos dos Estados Partes acerca dos objetivos do bloco materializado na agenda estabelecida pelo Plano de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Ao mesmo tempo, afirmamos haver uma percepção de aliança política entre governos eleitos e as organizações sociais que produziu expectativas de incorporação das suas agendas nas ações de governos. Com isso, entendemos que essas duas dinâmicas se caracterizaram como as oscilações conjunturais que operaram como causa da emergência de *gaps* no Mercosul.

Em seguida, demonstramos a partir dos casos da REAF e da REJ, como as organizações sociais insatisfeitas com o *status quo* institucional e/ou vinculadas a setores e agendas antes não inseridos no bloco passaram a demandar a ampliação da participação junto ao Mercosul. Como resultado, o *spill-around* se deu em decorrência da necessidade de acomodar as novas demandas e atores que se mobilizaram em torno do Mercosul e, ao mesmo tempo, em um contexto de estímulos à continuidade da lógica estatal-burocrática, garantindo a continuidade das dinâmicas institucionais estabelecidas desde o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS - O MERCOSUL ENQUANTO EXPERIÊNCIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: A LÓGICA ESTATAL-BUROCRÁTICA E A VISÃO NACIONAL DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Esta tese se dedicou ao estudo do processo de ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul que ocorreu entre os anos 2003-2006 com o objetivo de explicar por que as iniciativas de mudanças institucionais implementadas no período não foram capazes de provocar alterações na lógica estatal-burocrática em que o Mercosul foi fundado e na visão nacional da integração regional que se estabeleceu ao longo dos anos 1990. Para além, em uma perspectiva mais ampla, buscamos identificar e explicar quais são os mecanismos causais determinantes no desenvolvimento institucional do Mercosul, de modo a contribuir com a discussão sobre a resiliência do bloco e as dificuldades que os diferentes governos enfrentaram e ainda enfrentam quando de iniciativas que propõem mudanças no seu *status quo* institucional.

De início, descrevemos as dinâmicas e os mecanismos de participação das organizações sociais ao longo do processo de construção institucional do Mercosul. Partindo da análise das relações bilaterais entre Brasil e Argentina em meados da década de 1980, demonstramos que as instituições do Mercosul foram fundadas em regras produzidas a partir de uma lógica estatal-burocrática, caracterizada por uma institucionalidade com graus mínimos de comprometimento entre os atores, com concentração do poder decisório nas chancelarias e nos governos nacionais, e por uma visão de que a participação das organizações sociais deve ser limitada e consultiva, estando os processos de negociação e decisão restritos aos governos e burocracias nacionais.

Como resultado, afirmamos que foram estabelecidas práticas e estratégias de atuação das organizações sociais que priorizaram canais domésticos de atuação e utilização das negociações regionais para tratar de temas estritamente nacionais, o que denominamos visão nacional da integração regional.

Em análise do Mercosul na primeira década dos anos 2000, contexto da “onda rosa” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009; CASTANEDA, 2006; LIEVESLEY; LUDLAM, 2009; SILVA, 2011) e do “regionalismo pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012) e/ou “pós-liberal” (SANAHUJA, 2009; VEIGA; RIOS, 2007), apesar do discurso aparentemente disposto à construção de lealdade política regional e ao aprofundamento do Mercosul, identificamos que os atores governamentais e organizações sociais optaram por uma estratégia de inserção de temas e atores por meio da ampliação dos órgãos assessores do CMC e do GMC, incapazes de alterar a lógica estatal-burocrática do bloco e de romper com a visão nacional da integração regional. Verificamos, portanto, a ocorrência do *spill-around* (NIEMANN; SCHMITTER, 2009; SCHMITTER, 1970, 2019).

Isto posto, empenhamo-nos à compreensão dos mecanismos causais responsáveis por esse processo. Desde a perspectiva do Institucionalismo Histórico, nossa hipótese de trabalho, que viria a ser confirmada, considerava que a estrutura institucional dos anos 1990 determinou a forma com que a ampliação da agenda e a incorporação dos atores foram realizadas, dado o contexto de *path dependence*. Assim, atribuía a criação de novos espaços institucionais e a inserção de atores antes excluídos do Mercosul – o *spill-around* (NIEMANN; SCHMITTER, 2009; SCHMITTER, 1970, 2019) - à dinâmica chamada *unintended consequences*, em que o próprio funcionamento do bloco acabou por mobilizar

as organizações sociais interessadas e/ou impactadas pelas temáticas discutidas em âmbito regional.

Primeiramente, nosso esforço se deu no sentido de identificar se o período 2003-2006, conjuntura em que a ampliação institucional ocorreu, se caracterizou como uma conjuntura crítica. O recorte temporal, conforme demonstrado, se deu em decorrência das decisões 26/03, 22/06 e 29/06 do CMC, que demarcam, respectivamente, o início das discussões sobre a ampliação dos mecanismos de participação de organizações sociais no Mercosul, com uma possível alteração na institucionalidade estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto, e a exclusão da ampliação da participação das organizações sociais do rol de objetivos prioritários da agenda de reforma institucional do bloco.

Essa etapa foi de fundamental importância para o teste da nossa hipótese, uma vez que, de acordo com o Institucionalismo Histórico, a constatação de uma conjuntura crítica implicaria em descartar a possibilidade da ocorrência de *path dependence*.

Assim sendo, apresentamos uma discussão teórica em torno do conceito de conjuntura crítica (*critical juncture*) no sentido de definir o conceito como um momento de mudança possível, caracterizado pela existência de divergências de expectativas entre os atores que compõem uma instituição e pela ampliação do número de opções de ação realizáveis pelos atores com potencial de gerar impactos rápidos e abrangentes nas regras e/ou práticas institucionais estabelecidas. Ademais, argumentamos que a ocorrência de mudança em momentos de conjuntura crítica depende do nível de satisfação dos atores com o *status quo* da instituição, do poder relativo dos atores eventualmente insatisfeitos e da capacidade de produção de um consenso aparente em torno das mudanças desejadas.

Em seguida, na análise do Mercosul, concluímos não haver evidências suficientes que permitam afirmar que ocorreu uma conjuntura crítica no período 2003-2006. Se, de uma lado, foi constatada a redução dos constrangimentos institucionais, ampliação do poder de agência dos atores e divergências de expectativas entre os governos e as organizações sociais; de outro, identificamos amplo consenso entre os governos nacionais, que compõem a coalizção de sustentação do *status quo* institucional do Mercosul, impedindo que se configurasse um momento de mudança possível.

Observamos que os governos se mostravam satisfeitos com a forma com que as organizações sociais participavam do bloco e que havia convergência entre eles em torno de uma ideia imprecisa, vaga e pouco detalhada de fortalecimento da participação da sociedade civil. De parte das organizações sociais, verificamos haver insatisfação com o formato institucional dos mecanismos de participação de organizações sociais e uma expectativa positiva sobre as possibilidades de fortalecimento institucional da sua atuação no Mercosul, materializada na construção de uma proposta de mudanças concretas nos mecanismos de participação das organizações sociais, sobretudo do FCES. No entanto, caso implementadas, tais propostas se mostravam de baixo potencial de incitar a transferência de lealdade política do âmbito nacional para o regional e promover mudanças na lógica estatal-burocrática e na visão nacional da integração regional, características da dinâmica institucional do Mercosul.

Uma vez descartada a ocorrência de conjuntura crítica, a análise voltou-se à discussão do *path dependence*. Nosso objetivo era compreender se e como as regras e práticas constituídas a partir do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto resultaram em dinâmicas de auto reforço e estímulos à inércia institucional no Mercosul que determinaram a forma como se deu a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais.

De pronto, realizamos uma discussão teórica sobre o conceito *path dependence* a partir do mecanismo causal ‘retornos crescentes’ (*increasing returns*), que argumentamos possuir capacidade explicativa para o processo através do qual a opção por determinado formato institucional em um momento inicial (T0) produz consequências que aumentam gradativamente a “atração” pela sua repetição, levando a um ciclo de auto reforço e inércia institucional.

Em seguida, demonstramos como a lógica estatal-burocrática estabelecida pelo Tratado de Assunção, posteriormente reafirmadas pelo Protocolo de Ouro Preto, levou ao desenvolvimento de práticas de atuação das organizações sociais caracterizadas por uma visão nacional do processo de integração regional. Apontamos como a assimetria de poder e de autoridade entre governos e organizações sociais, as dinâmicas de construção dos consensos e as fragilidades dos mecanismos de participação resultaram na reduzida capacidade do Mercosul em absorver as demandas das organizações sociais.

Como consequência da baixa eficiência da atuação regional, demonstramos como a visão nacional da integração regional se estabeleceu, com práticas de priorização dos canais de acesso direto aos governos nacionais e a utilização dos mecanismos regionais para abertura de espaços políticos nacionais.

Ao mesmo tempo, afirmamos que os resultados alcançados por tais práticas e estratégias ampliaram gradativamente a eficiência da atuação das organizações sociais no Mercosul e, conseqüentemente, os custos de alterá-la. Afinal, para os governos, beneficiários diretos da lógica estatal-burocrática, essa dinâmica garante o controle sobre o Mercosul. Para as organizações sociais, as práticas criadas para contornar as dificuldades impostas pelas regras produzem resultados percebidos como mais eficientes do que aqueles possíveis através

da atuação restrita aos mecanismos regionais e, ao mesmo tempo, menos prejudiciais dos que os custos de simplesmente não participar das discussões no âmbito do Mercosul.

Assim sendo, concluímos que lógica estatal-burocrática criada pelas regras e a visão nacional da integração regional materializada nas práticas das organizações sociais produziram estímulos de auto reforço que, ao longo dos anos 1990, levou à sua repetição e consequente consolidação. Constatamos, assim, a ocorrência de *path dependence* no Mercosul.

Portanto, em conformidade com nossa hipótese, foi possível concluir que a estrutura institucional desenhada nos anos 1990 é um elemento que explica a inércia institucional do Mercosul prevalecente quando da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais do bloco. Contudo, embora a confirmação do *path dependence* tenha permitido explicar por que as mudanças implementadas no início dos anos 2000 foram incapazes de alterar a lógica estatal-burocrática e de romper com a visão nacional da integração regional prevalentes, não permitiu explicar o porquê da ocorrência do *spill-around*, isto é, a criação de novos mecanismos de participação social e a inserção de atores antes excluídos do bloco.

A fim de enfrentar esse tema, dedicamo-nos a compreender as possibilidades de mudanças institucional em contextos de *path dependence*. Afinal, no caso analisado, ocorreram ajustes institucionais no sentido da ampliação do escopo do Mercosul (mecanismos de participação e do número de setores e organizações sociais inseridas no bloco), mesmo em um contexto de estímulos à continuidade e inércia institucional.

Para tanto, a partir do conceito *unintended consequences*, caracterizamos a ocorrência de ajustes institucionais a partir da dinâmica de emergência e resolução de *gaps*, processo

pelo qual a própria dinâmica institucional torna possível, e por vezes necessário, pequenas alterações institucionais com potencial de, no longo prazo, provocar mudanças institucionais profundas e abrangentes.

Para o caso em tela, argumentamos que a partir de 2003 ficou evidente um novo entendimento dos governos dos Estados Partes acerca dos objetivos do Mercosul, que se materializou na agenda estabelecida pelo Plano de Trabalho do Mercosul 2004-2006. Tratou-se de um processo produzido pela somatória da narrativa colocada para a integração regional, resumida nas ideias de “regionalismo pós-liberal” ou “regionalismo pós-hegemônico”, com a percepção majoritária de que as organizações sociais e os governos eleitos eram aliados políticos (KIRBY; CANNON, 2012). Entendemos que essas dinâmicas se caracterizaram como oscilações conjunturais que operaram como causa da emergência de *gaps* no Mercosul.

Como resultado, houve mobilização das organizações sociais insatisfeitas com o *status quo* institucional e daquelas vinculadas aos setores e agendas antes não inseridos no Mercosul em torno das demandas pela ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação no bloco. A título de exemplo, demonstramos como este fenômeno ocorreu nos casos da REAF e da REJ.

Concluimos, dessa forma, que o *spill-around* se deu em decorrência das pressões institucionais para ampliação do escopo do bloco em vista da nova agenda do Mercosul e da necessidade de acomodar os novos atores e as demandas pelo fortalecimento da participação das organizações sociais, em um contexto em que os estímulos à continuidade da lógica estatal-burocrática e da visão nacional da integração regional (*path dependence*) impediram que mudanças institucionais profundas e abrangentes ocorressem, garantindo a continuidade das dinâmicas institucionais estabelecidas desde o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto.

À vista do exposto, e à luz do problema e da hipótese de pesquisas apresentados no início deste trabalho, concluímos que: (i) a estrutura institucional desenhada nos anos 1990 é um elemento que explica a resiliência do Mercosul e as dificuldades que os diferentes governos enfrentam quando de iniciativas que propõe mudanças na sua lógica de funcionamento, tanto no sentido do aprofundamento, quanto no sentido de reduzir o nível e/ou o escopo do processo de integração regional do Mercosul; e (ii) o momento histórico marcado pelo governos que ascenderam ao poder no bojo da “onda rosa”, especificamente o quadriênio 2003-2006, não foi um momento de conjuntura crítica para o Mercosul, ao menos no que diz respeito a forma de compreender como deveria ser seu desenho institucional e sua lógica de funcionamento.

Uma vez exposta nossas conclusões, acreditamos que nossa pesquisa contribui tanto com o debate contemporâneo do Institucionalismo Histórico, quanto com a compreensão sobre as dinâmicas institucionais do Mercosul. No aspecto teórico, buscamos avançar na compreensão sobre como uma instituição, em um determinado momento, influencia a interação entre os atores políticos de forma a criar condições para que se atinja, em um momento posterior, a estabilidade ou mudança institucionais. O esforço de conjugar os pressupostos do Institucionalismo Histórico com o método *Process-Tracing* permitiu aprofundar a compreensão sobre o funcionamento dos mecanismos causais responsáveis por produzir conjuntura crítica, *path dependence* e *unintended consequences*. Especificamente, o debate sobre conjuntura crítica nos parece avançar na tentativa de diferenciar momentos de conjuntura crítica e ocorrência de mudança, ampliando o conhecimento sobre os mecanismos causais responsáveis pela mudança institucional.

No que diz respeito à experiência do Mercosul, identificamos e explicamos quais são os mecanismos causais determinantes no seu desenvolvimento institucional, contribuindo

com as discussões sobre a resiliência do bloco e as dificuldades de mudanças no seu *status quo* institucional. Essa nos parece ser uma questão importante, sobretudo diante da atual conjuntura, em que são empreendidos sucessivos esforços no sentido de promover o desmonte dos mecanismos de participação das organizações sociais e da experiência de integração regional como um todo.

Salientamos, ainda, que apesar da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul não ter produzido mudanças imediatas no modelo institucional do bloco, há potencial de que o aumento dos níveis de interação regional das organizações sociais amplie a interdependência e crie redes de lealdade política que, no longo prazo, podem alterar estruturalmente o funcionamento do Mercosul. De mais a mais, nossas conclusões apontam que a ampliação e o fortalecimento da participação social no bloco devem, cada vez mais, envolver não só a discussão do escopo dos processos de integração regional, mas também o nível de autoridade das instituições regionais.

Para além, nos parece que a compreensão de como se deu a ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no Mercosul ajuda-nos a ampliar nosso entendimento sobre o regionalismo sul-americano durante a primeira década dos anos 2000, sobretudo diante do otimismo e da superestima que envolveu o tema da participação social em instituições regionais no debate público e acadêmico. Nesse sentido, nos parece claro que não havia uma estratégia coordenada e coerente sobre o papel das organizações sociais na definição e implementação das agendas regionais, uma vez que os mecanismos de participação criados no bojo das experiências de integração regional reproduziram a centralidade e concentração de poder nos governos nacionais, como havia ocorrido no “regionalismo aberto” dos anos 1990.

A ideia do “retorno do estado” apontada pela literatura sobre o regionalismo no início do século XXI (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; SANAHUJA, 2009; SERBIN; MARTÍNEZ; RAMANZINI JÚNIOR, 2012 e outros) é, certamente, elemento que dificultou o atuação protagonista das organizações sociais, uma vez que significou não só a revitalização das capacidades do Estado, mas também o fortalecimento e concentração do processo político nas estruturas de governo. Evidência disso foi a inserção da chamada agenda social do Mercosul de forma desvinculada de avanços institucionais no sentido de ampliar a influência das organizações sociais no processos decisórios regionais.

Não desconsideramos, contudo, que há questões que o texto não aborda de forma suficientemente adequada e que, no nosso entender, ensejam uma agenda de pesquisa promissora. A carência de material empírico é, certamente, a primeira delas. Os problemas de disponibilização e de acesso à documentação oficial do Mercosul nos parece ser uma das questões a serem enfrentadas. Nesse sentido, urge a necessidade de estudos que busquem identificar as lacunas e propor uma política de transparência eficiente para o Mercosul e demais instituições regionais, bem como o desenvolvimento de um aparato tecnológico que permita ampliar a capacidade de coleta, processamento e pesquisa dos documentos do bloco.

Especificamente sobre a participação das organizações sociais no Mercosul, é preciso avançar na discussão da capacidade dos mecanismos institucionais em ampliar a influência das organizações sociais nas decisões de políticas públicas do bloco. Isso implica em reconhecer que, para além das regras do processo decisório, é preciso enfrentar carências de recursos. Mesmo após a criação da UPS, as limitações no apoio técnico e financeiro, a ausência de mecanismos de transparência, as assimetrias no acesso à informação, dentre outras questões, são fatores que fragilizam a atuação dos atores não-estatais e contribuem no sentido de inviabilizar o aprofundamento do Mercosul.

Ademais, impõe pensar as consequências do Mercosul Social para a tradicional agenda trabalhista e empresarial. Nesse sentido, é preciso refletir em que medida o *spill-around* resultou na fragilização dos já tímidos avanços na agenda trabalhista e comercial regionais do Mercosul, dado o potencial de sobreposição que pode ter resultado na dispersão de esforços e consequente enfraquecimento da atuação das organizações sociais.

Outro desdobramento da agenda de pesquisa se dá no nível dos atores governamentais. Esta pesquisa, ao optar por tratar o governos como ator único, desconsiderou as possíveis divergências internas e o papel dos diferentes atores que participam da formulação dos posicionamento governamentais. Dessa forma, compreender essas dinâmicas domésticas, especialmente nos contextos democráticos, permitirá avançar na compreensão do papel das burocracia nacionais nos estímulos de continuidade e inércia institucional no Mercosul e nas demais experiências de integração regional na América do Sul.

## REFERÊNCIAS

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

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Limites conjunturais e teóricos à constituição de atores sociais em um contexto de globalização e integração regional. *In: VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (org.). Globalização e Integração Regional: atitudes sindicais e impactos sociais.* São Paulo: LTr, 1998.

ALEMANY, Cecilia. La participación ciudadana en el MERCOSUR : Algunas ideas para la reforma institucional pendiente. **Pensamiento Propio**, [S. l.], 2008.

ALEMANY, Cecilia. Revisión de "Análises y propuestas para la participación ciudadana en el Mercosur. *In: GOROSITO, María Marcela; ALLENDE, Rafael Alvariza (org.). La participación social en el Mercosur del siglo XXI: legitimidad social en los procesos de integración.* Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2017.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ANNETT, Iona. Historical Institutionalism as a Regional Integration Theory. **Fifth Pan European Conference**, [S. l.], n. First Draft, 2010.

AYERBE, Luis Fernando. **Neoliberalismo e Política Externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina recente.** São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica.** Lisboa: Clássica Editora, 1964.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. **Poder e déficit democrático no Mercosul: estado, centrais sindicais e sociedade civil.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

BEACH, Derek; KAAS, Jonas Gejl. The Great Divides : Incommensurability , the Impossibility of Mixed-Methodology , and What to Do about It. **International Studies Review**, [S. l.], p. 1–22, 2020.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: foundations and guidelines.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.

BEASLEY-MURRAY, Jon; CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. Latin America's Left Turns : an introduction. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 319–330, 2009.

BENNETT, Andrew. Process Tracing and causal inference. *In: BRADY, Henry E.;*

COLLIER, David (org.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. **Process Tracing: From metaphor to Analytic Tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BERRINGER, Tatiana. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.

BERRÓN, Gonzalo. **Identidades e estratégias sociais na arena transnacional. O caso do movimento social contra o livre comércio nas Américas**. 2007. Universidade de São Paulo, [S. l.], 2007.

BERRÓN, Gonzalo. Vieios Y Nuevos Dilemas Para La Participacion Social En Los Procesos De Integracion Sudamericanos. **Cadernos PROLAM/USP**, [S. l.], v. 12, n. 23, 2013.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

BOTTO, Mercedes. Los nuevos regionalismos y la acción colectiva trasnacional. **Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México**, [S. l.], n. 25, p. 9–42, 2004.

BOTTO, Mercedes. **La integración regional en América Latina: Quo Vadis?: el Mercosur desde una perspectiva sectorial comparada**. Buenos Aires: Eudeba, 2015.

BRADY, Henry; COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. Refocusing the discussion of methodology. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David (org.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. Plymouth: Princeton University Press, 2010.

BRESSAN, Regiane N. Democracia e integração na américa do sul. Avaliação a partir dos dados do latinobarômetro. In: LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane N. (org.). **Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais**. [s.l.] : Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o Sistema de Solução de Controvérsias. **Perspectivas**, [S. l.], v. 42, p. 17–39, 2012.

BRICEÑO RUIZ, José. O Mercosul: Reflexões Sobre a Crise De Seu Modelo De Integração E Seu Relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 187, 2007.

BRICEÑO RUIZ, José. **La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas**. Mérida: Codepre, 2011.

BRICEÑO RUIZ, José. New left governments, civil society and constructing a social dimension in Mercosur. In: CANNON, Barry; KIRBY, Peadar (org.). **Globalization, democratization and state-civil society relations in left-led Latin America**. New York: Zed Books, 2012.

BRICEÑO RUIZ, José. O Regionalismo Latino-americano depois do Regionalismo Aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. In: CARMO, Corival Alves Do; WINAND, Érica C. A.; BARNABÉ, Israel Roberto; PINHEIRO, Lucas Miranda (org.).

**Relações Internacionais: olhares cruzados.** Brasília: FUNAG, 2013.

BUDINI, Terra Friedrich. **Encontros com o Mercosul : a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional.** 2015. Universidade de São Paulo, [S. l.], 2015.

CAETANO, Gerardo. Introducción. *In:* CAETANO, Gerardo (org.). **La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico a las propuestas.** Montevideo: CEFIR, 2009.

CAETANO, Gerardo (ORG.). **El Mercosur de las políticas públicas regionales.** Montevidéo: CEFIR, 2012.

CAMARGO, Sonia De. MERCOSUL : crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, [S. l.], v. 68, p. 57–90, 2006.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical Junctures and institutional change. *In:* MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (org.). **Advances in Comparative-Historical Analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CAPOCCIA, Giovanni. When Do Institutions “Bite”? Historical Institutionalism and the Politics of Institutional Change. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 49, n. 8, p. 1095–1127, 2016. a.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical Junctures. *In:* FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism.** New York: Oxford University Press, 2016. b.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, [S. l.], v. 59, n. 3, p. 341–369, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da presidência 1995-1996.** Vol. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARRANZA, Mario E. La institucionalidad “ligera” del Mercosur y sus perspectivas de sobrevivência en la segunda década del siglo XXI. *In:* RUIZ, José Briceño (org.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional.** Buenos Aires: Teseo, 2011.

CARVALHO, Maria Izabel V. De. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 25, n. 2, p. 363–401, 2003.

CASTANEDA, Jorge G. Latin America’s Left Turn. **Foreign Affairs**, [S. l.], v. 85, n. 3, 2006.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.** Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

CHECKEL, Jeffrey T. It ’s the Process Stupid! Tracing Causal Mechanisms in European and International Politics. **Qualitative Methods in International Relations**, [S. l.], n. 26, 2007.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS - Political Science and Politics**, [S. l.], v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. Framework: critical junctures and historical legacies. In: COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David (org.). **Shaping The Political Arena: critical junctures , the labor movement and regime dynamics in Latin America**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA. **Declaracion de Brasília: hacia una reforma global y participativa de las instituciones del Mercosur**Montevideo, 2004.

CONRAN, James; THELEN, Kathleen. Institutional Change. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COORDINADORA DE CENTRALES SINDICALES DEL CONO SUR. **Manifestación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur**Montevideo, 2003.

CORAN, James; THELEN, Kathleen. Institutional Change. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

CORDEIRO, Bruno Ferreira. **Os impactos do Mercosul sobre o comércio: uma abordagem gravitacional**. 2016. Universidade de São Paulo, [S. l.], 2016.

CORTELL, Andrew P.; PETERSON, Susan. Altered States: Explaining domestic institutional change. **British Journal of Political Science**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 177–203, 1999.

DABÈNE, Oliver. La reactivación del MERCOSUR: Ouro Preto II o el tiempo de las reformas políticas. **ENFOQUES REGIONALES**, [S. l.], n. 10, 2005.

DABÈNE, Olivier. **The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations**. New York: Palgrave Macmillan US, 2009.

DABÈNE, Olivier. Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (org.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

DIANNI, Claudia. Argentina sinaliza impor mais barreiras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2004. a.

DIANNI, Claudia. Mercosul: Argentina quer evitar guerra fiscal. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2004. b.

ERTHAL, Juliana. **Democracia, sociedade civil e Mercosul: o caso do Foro Consultivo Econômico e Social.**: Programa Regional de Becas CLACSO. Buenos Aires, 2005.

FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 47–80, 2008.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. **Governos, Organizaç~eos Sociais do Campo**

**e Integração Regional: um estudo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF).** 2017. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”, [S. l.], 2017.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 196–218, 2019.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. Historical Institutionalism in Political Science. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

FIRMINO, Matheus Pereira. **Integração regional e participação social: um estudo sobre as reuniões especializadas do Mercosul**. 2018. Universidade Federal da Paraíba, [S. l.], 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Alvos da disputa com a Argentina lideram retomada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2004.

FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL. **Recomendación del Foro Consultivo Económico Social nº 01/03: Programa para la consolidacion de la union aduanera y para el lanzamiento del mercado comum “objetivo 2006”**Montevideo, 2003.

FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL. **Anexo nº VII da Ata da XXVIII Reunião Plenária do Foro Consultivo Economico Social: Pauta para a análise da reforma institucional do Mercosul**Brasília, 2004.

FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL. **Anexo IV de la XXX Reunión Ordinária del Consejo del Mercado Comum: Documento de Córdoba**Córdoba, 2006.

FORO CONSULTIVO ECONÓMICO SOCIAL; COMISIÓN PARLAMENTARIA CONJUNTA. **Nueva Declaración Conjunta FCES-CPC**San Carlos de Bariloche, 2004.

FREEDMAN, David A. On Types of Scientific Inquiry: The Role of Qualitative Reasoning. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (org.). **Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards**. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

GARDINI, Gian Luca. **The Origins of Mercosur: Democracy and Regionalization in South America**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010.

GARDINI, Gian Luca. MERCOSUR: What You See Is Not (Always) What You Get. **European Law Journal**, [S. l.], v. 17, n. 5, p. 683–700, 2011.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. Process-tracing and Historical Explanation. In: GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew (org.). **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GERRING, John. Single-outcome studies: A methodological primer. **International Sociology**, [S. l.], v. 21, n. 5, p. 707–734, 2006.

GONÇALVES, Renata da Silva. **Participação na integração: uma análise sobre a**

**presença da sociedade civil nas Cúpulas Sociais do Mercosul (2006-2013).** 2015. Universidade Federal de Pelotas, [S. l.], 2015.

GORGES, Michael J. The new institutionalism and the study of the European union: The case of the social dialogue. **West European Politics**, [S. l.], v. 24, n. 4, p. 152–168, 2001.

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

GREIF, Avner; LAITIN, David D. A theory of endogenous institutional change. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 98, n. 4, p. 633–652, 2004.

GRUGEL, Jean. Citizenship and Governance in Mercosur: Arguments for a Social Agenda. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 26, p. 1061–1076, 2005.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe.** Indiana: University of Notre Dame Press, 1958.

HACKER, Jacob S. Policy Drift: politics of US welfare state retrenchment. *In*: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (org.). **Beyond Continuity: institutional change in advanced political economies.** New York: Oxford University Press, 2005.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. **Dictators and Democrats: Masses, Elites and Regime Change.** New Jersey: Princeton University Press, 2016.

HALL, Peter A. Politics as a Process Structured in Space and Time. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism.** Oxford: Oxford University Press, 2016.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, [S. l.], v. 58, p. 193–223, 2003.

HIRST, Monica. **Reflexiones para un análisis político del Mercosur.** Buenos Aires: FLACSO, 1991.

HIRST, Monica. El Mercosu y las nuevas circunstancias para su integración. **Revista de la CEPAL**, [S. l.], v. 42, 1992.

HIRST, Monica. La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. **Estudios Avanzados**, [S. l.], v. 10, n. 27, p. 217–250, 1996.

HOCHSTETLER, Kathryn. Multi-Level Governance and Social Movements in Mercosur. *In*: 2007, Chicago. **Anais** [...]. Chicago

HOGAN, John. Remoulding the critical junctures approach. **Canadian Journal of Political Science**, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 657–679, 2006.

IKENBERRY, G. John. **History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State:** Paper prepared for a conference on “New Perspectives on Institutions”. [s.l.] : University of Maryland, 1994.

JOHN, Peter. **Analyzing public policy.** London: Routledge, 2012.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, [S. l.], v. 32, n. 4, p. 379–396, 1988. DOI: 10.4324/9780429032967-7.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KIRBY, Peadar; CANNON, Barry. Globalization, democratization and state-civil society relations in left-led Latin America. *In*: CANNON, Barry; KIRBY, Peadar (org.). **Civil Society and the State in Left led Latin America: Challenges and Limitations to Democratization**. New York: Zed Books, 2012.

KIRCHNER, Néstor; LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Consenso de Buenos Aires** Buenos Aires, 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54487.shtml>.

KIRCHNER, Néstor; LULA DA SILVA, Luiz Inácio; FRUTOS, Nicanor Duarte; IBAÑES, Jorge Batlle. **Comunicado Conjunto de Los Presidentes de lo Estados Partes del Mercosur** Puerto Iguazú, 2004. a.

KIRCHNER, Néstor; LULA DA SILVA, Luiz Inácio; FRUTOS, Nicanor Duarte; IBAÑES, Jorge Batlle. **Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul** Ouro Preto, 2004. b.

KIRCHNER, Néstor; LULA DA SILVA, Luiz Inácio; MACCHI, Luis Ángel Gonzáles; IBAÑES, Jorge Batlle. **Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur** Asunción, 2003.

KOSACOFF, Bernardo. **Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)** CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Santiago de Chile.

LIEVESLEY, Geraldine; LUDLAM, Steve. **Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy**. New York: Zed Books, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares De. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, [S. l.], n. 90, p. 167–201, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares De; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Introdução - A América do Sul sob o signo da mudança. *In*: LIMA, Maria Regina Soares De; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (org.). **A Agenda sul-americana : mudanças e desafios no início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2007. a.

LIMA, Maria Regina Soares De; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. **A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2007. b.

LIMA, Marcos Costa. Democratizar para integrar: las dificultades y las posibilidades de participación social en el Mercosur. *In*: BRICEÑO RUIZ, José (org.). **Mercosur y las complejidades de la integración**. Buenos Aires: Teseo, 2011.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter: The new institutionalism in Political Science**. London: Palgrave Macmillan UK, 2013.

LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane N. O problema do déficit democrático.

*In*: MARIANO, Karina L. Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro; BRESSAN, Regiane Nitsch (org.). **Integração com democracia: o desafio para os parlamentos regionais**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

MAHONEY, James; MOHAMEDALI, Khairunnisa; NGUYEN, Christoph. Causality and Time in Historical Institutionalism. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. *In*: FINN LAURSEN (org.). **Comparative regional integration: theoretical perspectives**. Aldershot: Ashgate, 2003.

MALAMUD, Andrés. The internal agenda of Mercosur: interdependence, leadership and institutionalization. **Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo**, [*S. l.*], p. 115–135, 2008.

MALAMUD, Andrés. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen Empírico. **Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 15, 2010.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Norteamérica**, [*S. l.*], v. 6, n. 2, p. 219–249, 2011.

MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. a.

MARIANO, Karina Pasquariello; BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [*S. l.*], v. 60, n. 1, 2017.

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

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015. b.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do mercosul a partir das posições da política externa Brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, [*S. l.*], v. 20, n. 43, p. 23–41, 2012.

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

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [*S. l.*], v. 23, n. 67, p. 51–69, 2008.

MELLO, Flavia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 37–43, 2002.

MERCOSUL. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. . 1994.

MERCOSUL. **Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 26/03: Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006**Montevidéu, 2003. a.

MERCOSUL. **Ata da XXIV Reunião do Conselho do Mercado Comum**Assunção, 2003. b.

MERCOSUL. **DT nº 25/03 - Comparativo "Objetivo 2006**Montevidéu, 2003. c.

MERCOSUL. **Ata da LV Reunião do Grupo do Mercado Comum**Brasília, 2004.

MERCOSUL. **Ata da XXVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum**Assunção, 2005. a.

MERCOSUL. **Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 21/05: Reforma Institucional do Mercosul**Montevidéu, 2005. b.

MERCOSUL. **Ata da LXI Reunião do Grupo do Mercado Comum**Montevidéu, 2005. c.

MERCOSUL. **Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 22/06: Evolução da Integração Comunitária**Córdoba, 2006.

MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MERTON, Robert K. The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. **American Sociological Review**, [S. l.], p. 894–904, 1936.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. *In*: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (org.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

NIEDERLE, Paulo André. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul: sociogênese de uma plataforma de diálogos entre governos e movimentos sociais. **Estudos Sociedade e Agricultura**, [S. l.], v. 24, n. 2, p. 569–603, 2016.

NIEMANN, Arne; SCHMITTER, Philippe C. Neofunctionalism. *In*: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas (org.). **European Integration Theory**. New York: Oxford University Press, 2009.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Otra institucionalización. **Política y Gobierno**, [S. l.], v. 3, n. 2, 1996.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes De. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

PEÑA, Félix. Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur. **Programa de apoyo al Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur**, Montevideo, p. 1–36, 2003.

PETERS, Guy. **Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism**. London: Pinter, 1999.

PHILLIPS, N. Regionalist governance in the new political economy of development: “Relaunching” the Mercosur. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 22, n. 4, p. 565–583, 2001.

PIERSON, Paul. The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. In: SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec Stone (org.). **European Integration and Supranational Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **American Political Science Review**, [S. l.], v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul. Power in Historical Institutionalism. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETTI, Tullia G.; SHEINGATE, Adam (org.). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.

POLLACK, Mark A. The New Institutionalism and European Integration. **Webpapers on Constitutionalism and Governance beyond the State**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1–25, 2008.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 18, n. 36, p. 147–174, 2010.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério De Souza. Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. **Pensamiento Propio**, [S. l.], v. 0, n. 40, p. 355–374, 2017.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; LUCIANO, Bruno Theodoro. Regional (dis) integration beyond governments: A comparison in social and civil society participation between Mercosur and SADC. [S. l.], 2021.

RIELLA, Alberto. Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional. **Revista de Ciencias Sociales**, [S. l.], v. 20, p. 1–12, 2002.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

ROMANO, Jorge O. Atores e processos sociais agrários no Mercosul. **Estudos Sociedade e Agricultura**, [S. l.], n. 6, p. 91–113, 1996.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, Buenos Aires, v. 7, 2009.

SANCHEZ, Michelle R. É possível pensar em sociedade civil no Mercosul? **Cena**

**Internacional**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2007.

SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec Stone. **European Integration and Supranational Governance**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SANTOS, Sergio Caballero. Mercosur, the Role of Ideas and a More Comprehensive Regionalism. **Colombia Internacional**, [S. l.], v. 78, p. 127–144, 2013.

SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, [S. l.], v. 24, n. 4, p. 836–868, 1970.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, [S. l.], v. 1, n. 80, p. 9–44, 2010.

SCHMITTER, Philippe C. Defining, Explaining and, then, Exploiting the Elusive Concept of “Governance”. **Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences**, [S. l.], v. 12, n. 4, p. 547–567, 2019.

SERBIN, Andrés. New regionalism an civil society: bridging the democratic gap? *In*: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (org.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

SERBIN, Andrés. Atuando sozinho?: governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 90, p. 297–327, 2013.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, [S. l.], v. 9, 2012.

SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do MERCOSUL I - História e Acervo**. Montevideo: Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL, 2015.

SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. **As Cúpulas Sociais do Mercosul: História e Acervo**. [s.l.] : Mirabilia Ediciones, 2016.

SILVA, Fabrício Pereira Da. **Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

SOIFER, Hillel David. The Causal Logic of Critical Junctures. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 45, n. 12, p. 1572–1597, 2012.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. New York: Oxford University Press, 2005.

STUART, Ana Maria. **REGIONALISMO E DEMOCRACIA : UMA CONSTRUÇÃO POSSÍVEL**. 2002. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - Universidade de São Paulo, [S. l.], 2002.

STUART, Ana Maria. Integração Regional e construção da democracia na América do Sul. *In*: FRATI, Mila (org.). **Curso de Formação em política internacional**. São Paulo:

Fundação Perseu Abramo, 2007.

TAJRA, Jamile Lourdes Ferreira. **Abertura institucional e democratização da integração sul-americana: possibilidades e limites da participação social no MERCOSUL (1991-2018)**. 2019. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, [S. l.], 2019.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (org.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

TINBERGEN, Jan. **International Economic Integration** AmsterdamElsevier, , 1954.

VASCONCELOS, Cláudio Roberto Fóffano. O Comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. **Revista Brasileira de Economia**, [S. l.], v. 57, n. 1, p. 283–313, 2003.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, [S. l.], v. 93, p. 34–60, 2007.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. **O Mercosul social : avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional**. 2013. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), [S. l.], 2013.

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

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

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini; MENDES, Ricardo Glõe. Instituições e conflitos comerciais no mercosul. **São Paulo em Perspectiva**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 44–53, 2002.

VON BÜLOW, Marisa. **A batalha do livre comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade nas Américas**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

WERNECK, Rogério L. F. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ZANINI, Fábio. FHC defende metas iguais no Mercosul. **Folha de São Paulo**, São paulo, 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1111199916.htm>.

**APÊNDICE A – DISPONIBILIDADE DAS ATAS, ANEXOS E LISTAS DE PRESENÇA DAS REUNIÕES DO FCES, SGTS E REUNIÕES ESPECIALIZADAS NO PERÍODO DE 1995 A 2006**

Sigla	Mecanismo Institucional	Disponibilidade/Ano de Atividade											
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FCES	Foro Consultivo Econômico e Social	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
SGT Nº1	Comunicações	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.	Disp.	Disp.	X	X	X	X
SGT Nº2	Mineração	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.
SGT Nº3	Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
SGT Nº4	Assuntos Financeiros	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.	Disp.	Ind.	Disp.	Disp.
SGT Nº5	Transporte	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.							
SGT Nº6	Meio Ambiente	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
SGT Nº7	Industria e Integração Produtiva	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.
SGT Nº8	Agricultura	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
SGT Nº9	Energia	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.	Disp.
SGT Nº10	Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
SGT Nº11	Saúde	X	X	Disp.									
SGT Nº12	Investimentos	X	X	X	X	X	Disp.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.
SGT Nº13	Comércio Eletrônico	X	X	X	X	X	X	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
SGT Nº15	Mineração e Geologia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.	Disp.
SGT Nº16	Contratações Públicas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.	Ind.
SGT Nº17	Serviços	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.	Disp.	Disp.
REAF	Reunião Especializada de Agricultura Familiar	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.	Disp.	Disp.

RECAM	Reunião Especializada de Autoridade de Aplicação em Matéria de Drogas	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
RED	Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em matéria de Drogas	X	X	X	X	X	Disp.						
RECyT	Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
RECM	Reunião Especializada de Cooperativas	X	X	X	X	X	X	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.	Disp.
REDPO	Reunião Especializada de Defensores Públicos Oficiais	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.	Disp.
REES	Reunião Especializada de Estatísticas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
REJ	Reunião Especializada da Juventude	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
REMPM	Reunião Especializada de Ministérios Públicos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.
REOGCI	Reunião Especializada de Organismos Governamentais e Controle Interno	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Disp.
RET	Reunião Especializada de Turismo	Ind.	Ind.	Ind.	Ind.	Disp.	Disp.	Disp.	Ind.	Disp.	Disp.	Ind.	Disp.

\* O critério disponível (Disp.) diz respeito à disponibilidade de, ao menos, a ata e lista de presença de uma das reuniões ocorridas em ao menos uma das Presidências Pro Tempores ao longo do ano. Indisponível (Ind.) é utilizado quando não há nenhum registro documental. O símbolo X é utilizado para anos anteriores à criação do órgão e/ou posteriores ao encerramento das suas atividades.

**ANEXO A – CRONOGRAMA DE LAS LEÑAS DE 1992****MERCOSUL/GMC/DEC. N° 01/92****CRONOGRAMA DE MEDIDAS QUE ASSEGUREM O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO**

**TENDO EM VISTA:** o Tratado de Assunção e o acordado na III Reunião de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais, celebrada em Buenos Aires em 22 de maio de 1992, e

**CONSIDERANDO:**

Que o Mercado Comum do Sul deverá estar conformado em 31 de dezembro de 1994:

Que isso implica, entre outros aspectos, a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum, a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros estados, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, o compromisso dos Estados Partes de harmonizarem suas legislações nas áreas pertinentes, e a determinação de diversos aspectos institucionais.

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:**

Art. 1 - Aprovar o cronograma de medidas que deverão ser adotadas antes de 31 de dezembro de 1994, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção para o período de transição, o qual consta como Anexo da presente Decisão.

Art. 2 - Os prazos estabelecidos neste Cronograma somente poderão ser modificados por resolução do Grupo Mercado Comum. Em caso algum poderão ser prorrogados por mais de três meses, nem ultrapassar a data de 31 de dezembro de 1994.

Art. 3 - Nos casos em que o Cronograma se refere à instrumentação de medidas, entende-se como tal a tomada de decisão através do ato normativo correspondente por cada um dos países ou pelo Conselho do Mercado Comum ou pelo Grupo Mercado Comum, se esse for o caso.

**II CMC – Las Leñas, 27/VI/1992.**

**SUBGRUPO DE TRABALHO N° 1 – ASSUNTOS COMERCIAIS**

<p>1. REGULAMENTO RELATIVO À DEFESA CONTRA IMPORTAÇÕES OBJETO DE “DUMPING” OU DE SUBSÍDIOS PROVENIENTES DE PAÍSES NÃO MEMBROS DO MERCOSUL</p> <p>1.1. Análise do projeto de regulamento em nível de cada país</p> <p>1.2. Discussão do projeto de regulamento</p> <p>1.3. Elaboração do documento final do regulamento</p> <p>1.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jul/92</p> <p>Ago/92</p> <p>Set/92</p> <p>Out/92</p>
<p>2. POLÍTICA COMUM DE SALVAGUARDAS</p> <p>2.1. Apresentação das propostas nacionais</p> <p>2.2. Discussão e compatibilização das propostas</p> <p>2.3. Avaliação e exame do projeto em cada país</p> <p>2.4. Discussão do projeto</p> <p>2.5. Elaboração do projeto final do regulamento</p> <p>2.6. Avaliação interna do projeto final</p> <p>2.7. Discussão do projeto final</p> <p>2.8. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Fev/94</p> <p>Mar/94</p> <p>Jun/94</p>
<p>3. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS</p> <p>3.1. Comparação da legislação existente nos esquemas de: Draw-back, Admissão Temporária e outros</p> <p>3.2. Identificação de assimetrias produzidas pela legislação</p> <p>3.3. Propostas para a elaboração de uma legislação MERCOSUL que elimine as assimetrias</p> <p>3.4. Elaboração da legislação MERCOSUL</p> <p>3.5. Avaliação da proposta em nível de cada país</p> <p>3.6. Formulação do documento final</p> <p>3.7. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Ago/94</p> <p>Set/94</p>
<p>4. SISTEMA E INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO E INCENTIVO ÀS EXPORTAÇÕES</p> <p>4.1. Identificação dos diferentes instrumentos, especialmente de ordem tributária e financeira, incluindo o relativo ao seguro de crédito à exportação</p> <p>4.2. Comparação das legislações nacionais e identificação de assimetrias</p> <p>4.3. Elaboração de critérios básicos que orientem a política de incentivos às exportações</p> <p>4.4. Discussão dos critérios apresentados</p> <p>1. Devem ser conciliados os prazos com o SGT N° 2. Simultaneamente, devem ser feitas entregas semestrais sobre os progressos obtidos.</p> <p>4.5. Elaboração do documento final</p> <p>4.6. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Out/93</p>

<p>5. NOMENCLATURA COMUM</p> <p>5.1. Definição para o desdobramento tarifário, tomando como base NALADI/SA</p> <p>5.2. Avaliação de critérios em nível de cada país</p> <p>5.3. Elaboração e discussão de uma proposta comum</p> <p>5.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>5.5. Remessa ao SGT 10 para a determinação da TEC</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jul/92</p> <p>Set/92</p> <p>Ago/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>6. NORMAS ADMINISTRATIVAS DAS IMPORTAÇÕES E DAS EXPORTAÇÕES</p> <p>6.1. Intercâmbio das regulamentações existentes</p> <p>6.2. Comparação das diferentes regulamentações</p> <p>6.3. Identificação das assimetrias</p> <p>6.4. Elaboração de normas administrativas comuns</p> <p>Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Jun/94</p> <p>Jul/94</p>
<p>7. INCIDÊNCIA DE RESTRIÇÕES NÃO TARIFÁRIAS (RNT) NO COMÉRCIO REGIONAL VISANDO A SUA ELIMINAÇÃO</p> <p>7.1. Inventário das RNT existentes em cada país</p> <p>7.2. Classificação das RNT segundo sua natureza</p> <p>7.3. Cronograma para a eliminação gradual das RNT</p> <p>7.4. Remessa do Cronograma acordado ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Ago/92</p> <p>Out/92</p> <p>Nov/92</p> <p>Dez/92</p>
<p>8. ZONAS FRANCAS E DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO – ÁREAS ADUANEIRAS ESPECIAIS</p> <p>8.1. Intercâmbio de legislações</p> <p>8.2. Análise de assimetrias</p> <p>8.3. Análise dos tratamentos a serem concedidos a produtos originários destas áreas</p> <p>8.4. Elaboração de um procedimento comum</p> <p>8.5. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Out/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Out/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>9. ACORDOS SOBRE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR</p> <p>9.1. Identificação dos Órgãos Responsáveis pela emissão dos dados, em cada país</p> <p>9.2. Determinação das formas de apresentação e sua periodicidade</p> <p>9.3. Calendário para o intercâmbio de informação</p> <p>9.4. Remessa do calendário acordado ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jul/92</p> <p>Set/92</p> <p>Set/92</p> <p>Out/92</p>
<p>10. AVALIAÇÃO DOS ACORDOS BILATERAIS ASSINADOS COM TERCEIROS PAÍSES</p> <p>10.1. Identificação dos acordos</p> <p>10.2. Estudo dos impactos dos acordos no processo de integração</p> <p>10.3. Remessa dos resultados ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Set/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Abr/93</p>

**SUBGRUPO DE TRABALHO Nº 2 – ASSUNTOS ADUANEIROS**

<p>1. ELABORAÇÃO DE UM GLOSSÁRIO MERCOSUL</p> <p>1.1. Intercâmbio de informação sobre termos e conceitos</p> <p>1.2. Comparação de termos aduaneiros e identificação de assimetrias</p> <p>1.3. Determinação de um glossário MERCOSUL</p> <p>1.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jul/92</p> <p>Out/92</p> <p>Nov/92</p> <p>Dez/92</p>
<p>2. HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO</p> <p>2.1. Intercâmbio de legislação aduaneira</p> <p>2.1.1. Comparação de legislações e identificação de assimetrias</p> <p>2.1.2. Projeção de legislação básica de transição a respeito das relações internas e com as dos demais países</p> <p>2.1.3. Projeção de uma legislação básica aduaneira MERCOSUL</p> <p>2.1.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>2.2. Intercâmbio de legislação migratória</p> <p>2.2.1. Comparação das legislações e identificação de assimetrias</p> <p>2.2.2. Projeção de uma legislação básica de transição sobre as relações internas dos países membros, assim como com terceiros países</p> <p>2.2.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>2.3. Intercâmbio de legislação Fito-zoossanitária</p> <p>2.3.1. Comparação de legislações e identificação de assimetrias</p> <p>2.3.2. Projeção de uma legislação básica de transição sobre as relações internas dos países membros, assim como com terceiros países</p> <p>2.3.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>2.4. Intercâmbio de legislação sobre tratamento fronteiriço relativo ao turismo</p> <p>2.4.1. Comparação de legislações e identificação de assimetrias</p> <p>2.4.2. Projeção de uma legislação básica de transição sobre as relações internas dos países membros, assim como com terceiros países</p> <p>2.4.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Ago/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Dez/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Out/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Jul/93</p> <p>Set/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Jun/94</p>
<p>3. CONTROLE INFORMATIZADO</p> <p>3.1. Definição de uma estrutura de codificação da Nomenclatura Aduaneira Unificada de Mercadorias</p> <p>3.2. Definição de informação sobre trânsito aduaneiro, importação e exportação que serão objeto de intercâmbio e determinação do momento de recepção do meio de transporte</p> <p>3.3. Definição de Tabelas Unificadas de Códigos</p> <p>3.4. Definição de Protocolos de Comunicação</p> <p>3.5. Definição de Registros de Intercâmbio</p> <p>3.6. Definição de formulários aduaneiros comuns</p> <p>3.7. Adequação da infra-estrutura necessária de cada uma das unidades aduaneiras do sistema integrado</p> <p>3.8. Implementação do projeto piloto</p> <p>3.9. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Mar/93</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Out/93</p> <p>Jun/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Dez/94</p>

<p>4. COORDENAÇÃO DE CLASSIFICAÇÃO DE MERCADORIAS</p> <p>4.1. Intercâmbio de normas de classificação</p> <p>4.2. Comparação de normas de classificação e identificação de assimetrias</p> <p>4.3. Projeção de uma norma harmonizada de transição de classificação de mercadorias</p> <p>4.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>4.5. Projeção de uma norma de classificação do MERCOSUL</p> <p>4.6. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Set/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Out/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>5. SIMPLIFICAÇÃO EM FRONTEIRA</p> <p>5.1. Implementação do MIC/DTA</p> <p>5.1.1. Negociar e implementar o MIC/DTA para as demais modalidades de transporte</p> <p>5.1.2. Elaborar norma de implementação do MIC/DTA destinado aos demais tipos de transporte</p> <p>5.1.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>5.2. Implantação do Sistema Unificado de Lacre</p> <p>5.2.1. Intercâmbio de informação sobre sistemas de lacre</p> <p>5.2.2. Implementação do sistema alternativo de reconhecimento mútuo do lacre dos países membros</p> <p>5.2.3. Projeção de um lacre MERCOSUL</p> <p>5.2.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>5.3. Implementação do Controle Integrado de Fronteira</p> <p>5.3.1. Reunião de Administradores de Aduanas</p> <p>5.3.2. Definir com os países membros os pontos a serem integrados</p> <p>5.3.3. Negociações bilaterais, ponto a ponto, definindo condições para a integração aduaneira</p> <p>5.3.4. Regulamento para o exercício de atividades de fiscalização em território de outro país</p> <p>5.3.5. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>5.4. Implementação do funcionamento das aduanas durante 24 horas por dia</p> <p>5.4.1. Reunião de Administradores de Aduanas</p> <p>5.4.2. Definição com os países membros das aduanas que funcionarão em horário contínuo</p> <p>5.4.3. Negociações bilaterais, ponto a ponto, definindo as condições para seu funcionamento</p> <p>5.4.4. Remessa de propostas de adequação de instalações físicas, visando a seu funcionamento</p> <p>5.4.5. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Set/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/92</p> <p>Set/92</p> <p>Dez/93</p> <p>Jun/94</p> <p>Out/94</p> <p>Dez/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Dez/94</p>

<p>6. VALORAÇÃO ADUANEIRA</p> <p>Implementação de um Sistema Comum de valoração aduaneira de importações</p> <p>6.1. Levantamento e análise das situação atual  6.2. Definição de um Sistema Comum  6.3. Elaboração da legislação pertinente  6.4. Criação de instrumentos de apoio necessários para a aplicação do Sistema Comum  6.5. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Set/92  Dez/93  Jun/94  Jun/94  Set/94</p>
---	--

<p>7. CAPACITAÇÃO ADUANEIRA</p> <p>7.1. Realização de um Seminário Informativo MERCOSUL  7.2. Elaboração de um programa de treinamento MERCOSUL</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92  Jun/93</p>
---	--

<p>8. CONTROLE MIGRATÓRIO</p> <p>8.1. Implementação de centros integrados de fronteira  8.2. Harmonização da legislação migratória  8.3. Código de procedimentos em fronteiras  8.4. Sistema de controle informatizado  8.5. Criação de um documento único de viagem</p>	<p>PRAZO</p> <p>Set/93  Jun/94  Jun/94  Jun/94  Jun/94</p>
--	--

<p>9. CONTROLE FITO-ZOOSSANITÁRIO</p> <p>9.1. Implementação de um projeto piloto de Serviço Unificado de Inspeção Fitossanitária  9.2. Avaliação do controle implantado</p>	<p>PRAZO</p> <p>Mar/93  Jun/93</p>
---	--

<p>10. ORGANISMOS INTERVENIENTES NOS PASSOS FRONTEIRIÇOS</p> <p>10.1. Coordenação dos horários de trabalho nos mesmos</p>	<p>PRAZO</p> <p>Mar/93</p>
---	----------------------------

### **SUBGRUPO DE TRABALHO Nº 3 – NORMAS TÉCNICAS**

<p>1. PROCEDIMENTOS DE INFORMAÇÃO ENTRE OS PAÍSES REFERENTES A NORMAS E REGULAMENTAÇÕES TÉCNICAS</p>	<p>PRAZO</p> <p>Abr/93</p>
--	----------------------------

<p>2. NORMAS TÉCNICAS – MARCO VOLUNTÁRIO (COMITÊ MERCOSUL DE NORMALIZAÇÃO: IRAM, ABNT, INTN, UNIT)</p> <p>2.1. Harmonização de 90 normas  2.2. Harmonização de 30 normas  2.3. Harmonização de 80 normas</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92  Dez/93  Dez/94</p>
--	--

3. ACEITAÇÃO DOS VALORES E TOLERÂNCIAS NOS CONTEÚDOS DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS PRÉ-MEDIDOS, CONFORME SUA COMERCIALIZAÇÃO NOS QUATRO PAÍSES, EXCETO AQUELES QUE ESTIVEREM SENDO HARMONIZADOS ATÉ DEZEMBRO, PRAZO PREVISTO PARA A HARMONIZAÇÃO TOTAL	PRAZO Jun/92
4. CONTEÚDOS LÍQUIDOS DE PRODUTOS EMBALADOS E SUAS TOLERÂNCIAS  4.1. Sistemas de tolerâncias e amostragem de produtos embalados 4.2. Tipificação de conteúdos de produtos embalados 4.3. Remessa da proposta final ao GMC para sua consideração e instrumentação	PRAZO  Set/92 Nov/92 Jun/93
5. INGREDIENTES E ADITIVOS ALIMENTARES  5.1. Análise pelos países das propostas apresentadas 4.4. Discussão das propostas 4.5. Elaboração da proposta final 4.6. Remessa da proposta final ao GMC para sua consideração e instrumentação	PRAZO  Set/92 Set/92 Jun/93 Jun/93
6. REGISTRO ALIMENTAR  6.1. Análise pelos países das propostas apresentadas 6.2. Discussão das propostas 6.3. Elaboração da proposta final 6.4. Remessa da proposta final ao GMC para sua consideração e instrumentação	PRAZO  Set/92 Set/92 Jun/93 Jun/93
7. DENOMINAÇÃO DE VENDA – PADRÕES DE IDENTIDADE E DE QUALIDADE  7.1. Apresentação de metodologias para a fixação dos Padrões de Identidade e de Qualidade de produtos alimentícios industrializados 7.2. Discussão das propostas apresentadas e elaboração da metodologia comum 7.3. Identificação de produtos prioritários e proposta para a fixação dos Padrões de Identidade e de Qualidade 7.4. Harmonização das propostas apresentadas 7.5. Discussão das propostas apresentadas para os outros produtos indicados pelo Subgrupo 8 (Instrução Grupo Mercado Comum – 5ª. Reunião) 7.6. Harmonização das propostas apresentadas segundo o item 7.5. 7.7. Identificação de outras prioridades que sejam indicadas pelos Subgrupos de Trabalho 7 e 8 7.8. Propostas para o estabelecimento de Padrões de Identidade e de Qualidade, segundo o item 7.7. 7.9. Harmonização das propostas apresentadas segundo o item 7.8. 7.10. Remessa da proposta final ao GMC para sua consideração e instrumentação	PRAZO PRAZO  Ago/92  Set/92 Set/92 Mar/93 Jun/93  Set/93 Nov/93 Mar/94 Jun/94 Jun/94

<p>8. CONTAMINADORES</p> <p>8.1. Análise pelos países das propostas apresentadas</p> <p>8.2. Discussão das propostas</p> <p>8.3. Elaboração da proposta final</p> <p>8.4. Remessa da proposta final ao GMC para sua instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Out/92</p> <p>Nov/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Jun/93</p>
<p>9. ROTULAÇÃO DE ALIMENTOS NUTRIENTES, DIETÉTICOS, PARA REGIMES ESPECIAIS, OU DE USO MEDICINAL</p> <p>9.1. Análise pelos países das propostas apresentadas</p> <p>9.2. Discussão das propostas</p> <p>9.3. Elaboração da proposta final</p> <p>9.4. Remessa da proposta final ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Out/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Out/94</p> <p>Out/94</p>
<p>10. PADRÕES MICROBIOLÓGICOS E MICROSCÓPICOS</p> <p>10.1. Análise pelos países das propostas apresentadas</p> <p>10.2. Discussão das propostas</p> <p>10.3. Elaboração da proposta final</p> <p>10.4. Remessa da proposta final ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Out/92</p> <p>Nov/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Jun/93</p>
<p>11. EMBALAGENS E MATERIAIS EM CONTATO COM ALIMENTOS</p> <p>Harmonização da regulamentação sobre:</p> <p>11.1. Disposições gerais</p> <p>11.2. Classificação de alimentos e seleção de simuladores</p> <p>11.3. Ensaio de migração total e limites</p> <p>11.4. Listas positivas de resinas e aditivos com restrições de uso</p> <p>11.5. Ensaio de migrações específicas</p> <p>11.6. Pigmentos</p> <p>11.7. Determinação de metais pesados e arsênio sobre resíduos de migração global</p> <p>11.8. Ensaio de migração total, método do azeite de oliva</p> <p>11.9. Embalagens retornáveis</p> <p>11.10. Ensaio complementares para embalagens de água mineral e de mesa</p> <p>11.11. Revestimentos poliméricos</p> <p>11.12. Compostos formadores de películas</p> <p>11.13. Vidros e cerâmicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alcances e normativas</li> <li>- tipo de material</li> <li>- ensaios de migração total</li> </ul>	<p>PRAZO</p> <p>Set/92</p> <p>Jun/92</p> <p>Set/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/94</p> <p>Nov/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Nov/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Mar/93</p> <p>Set/92</p> <p>Set/92</p> <p>Nov/92</p>

<p>12. PRODUTOS PARA A SAÚDE</p> <p>Harmonização da regulamentação sobre:</p> <p>12.1. Soluções parenterais de grande volume  12.2. Protocolo de inspeção para estabelecimentos da indústria farmacêutica  12.3. Registro de produtos farmacêuticos  12.4. Remessa da proposta final ao GMC para sua consideração e instrumentação  12.5. Atividades de treinamento conjunto de inspetores</p>	<p>PRAZO</p> <p>Nov/92  Nov/92  Dez/93  Dez/93  93/94</p>
<p>13. INDÚSTRIA AUTOMOTIVA</p> <p>13.1. Harmonização de regulamentos técnicos  13.2. Credenciação de laboratórios de ensaios  13.3. Procedimentos para a certificação de veículos</p> <p>Harmonização da regulamentação sobre:</p> <p>13.4. Sistema de freios  13.5. Vidros de segurança  13.6. Marca de conformidade de vidros  13.7. Pneumáticos, rodas e aros  13.8. Marcas de conformidade sobre pneus, rodas e aros  13.9. Emissões veiculares em Díesel  13.10. Combustíveis de referência e comerciais  13.11. Lubrificantes  13.12. Ruídos</p>	<p>PRAZO</p> <p>92/94  Nov/93  Nov/92  Nov/94  Nov/92  Nov/94  Nov/93  Nov/93  Nov/92  Nov/93</p>
<p>14. METROLOGIA LEGAL: INSTRUMENTOS</p> <p>Harmonização da regulamentação sobre:</p> <p>14.1. Medidas materializadas de comprimento  14.2. Aprovação de modelos de instrumentos de medição e de medidas materializadas</p> <p>Harmonização da Regulamentação sobre:</p> <p>14.3. Balanças  14.4. Massas  14.5. Relógios taxímetros  14.6. Termômetros clínicos  14.7. Medidas de capacidade  14.8. Hidrômetros</p>	<p>PRAZO</p> <p>Nov/92  Jun/93  Nov/93  Nov/93  Nov/93  Nov/93  Nov/93  Nov/94</p>

<p>15. TELECOMUNICAÇÕES</p> <p>15.1. Interconexão de sistemas em zonas limítrofes</p> <p>Harmonização da regulamentação sobre:</p> <p>15.2. Rede telefônica pública comutada: - segurança física</p> <p>15.3. Planejamento de frequências</p> <p>15.4. Administração do espectro radioelétrico</p> <p>15.5. Sinalização</p> <p>15.6. Radiocomunicações</p> <p>15.7. Sistemas radioelétricos com prestação e uso exclusivo</p> <p>15.8. Radiodifusão sonora, de sons e imagens correlativas</p> <p>15.9. Sincronismo</p> <p>15.10. Regulamentação de novas tecnologias</p>	<p>PRAZO</p> <p>Nov/92</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/94</p> <p>Nov/93</p>
<p>16. QUALIDADE INDUSTRIAL</p> <p>16.1. Acordo sobre harmonização e reconhecimento das estruturas de certificação e ensaio</p> <p>16.2. Atividades para a implementação do reconhecimento mútuo</p> <p>16.3. Atividades de assistência tecnológica permanente em certificação aos Subgrupos do MERCOSUL e suas Comissões</p> <p>16.4. Acordo sobre o sistema de certificação de auditores do sistema de qualidade</p> <p>16.5. Acordo sobre as condições para o reconhecimento mútuo das estruturas de certificação, credenciação de laboratórios e organismos de inspeção</p> <p>16.6. Bases para a elaboração de uma lista única de empresas certificadas pelas estruturas de certificação dos países do MERCOSUL</p>	<p>PRAZO</p> <p>Nov/93</p> <p>92/94</p> <p>92/94</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Nov/94</p>
<p>17. METROLOGIA CIENTÍFICA E INDUSTRIAL</p> <p>17.1. Intercomparação dos padrões das unidades de medida do Sistema Internacional</p> <p>17.2. Ampliação da capacidade técnica dos países do MERCOSUL através da complementação dos sistemas atuais</p> <p>17.3. Reconhecimento mútuo dos serviços de calibração</p> <p>17.4. Reconhecimento pela Comunidade Européia dos serviços de calibração prestados pelos países do MERCOSUL</p>	<p>PRAZO</p> <p>92/94</p> <p>92/94</p> <p>Nov/94</p> <p>Nov/94</p>
<p>18. BRINQUEDOS</p> <p>18.1. Análise e recomendação da proposta sobre segurança em jogos e brinquedos</p>	<p>PRAZO</p> <p>Set/92</p>

**SUBGRUPO DE TRABALHO Nº 4 – POLÍTICAS FISCAL E MONETÁRIA RELACIONADAS COM O COMÉRCIO**

	PRAZO
1. REGIME CAMBIÁRIO	
1.1. CPCR – Opção na utilização das moedas nacionais e do dólar norte-americano como moeda de reembolso	
1.1.1. Elaboração de proposta	
1.1.2. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Set/92 Dez/92
1.2. CPCR – Desconto de documentos a prazo entre países membros da ALADI	
1.2.1. Elaboração de proposta para unificação de critérios	
1.2.2. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	
1.3. CPCR – Pagamentos obrigatórios	Set/92
1.3.1. Elaboração de proposta de eliminação da obrigatoriedade	Dez/92
1.3.2. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	
1.4. Operações em moeda estrangeira:	
- Regime de depósitos em moeda estrangeira para residentes e não residentes.	
- Operações de passagem em moeda estrangeira	Set/92
1.4.1. Elaboração de Documentos	Dez/92
1.4.2. Análise das propostas	
1.4.3. Elaboração da proposta final	
1.4.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	
1.5. Registro de financiamento de importações	
1.5.1. Elaboração de documentos para sua flexibilização e eliminação	
1.5.2. Análise das propostas	
1.5.3. Elaboração da proposta final	Mar/93
1.5.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Jun/93 Dez/93
1.6. Movimento de papel moeda e cheques de viagem	Dez/93
1.6.1. Elaboração de propostas para liberação do limite de utilização	
1.6.2. Análise das propostas	
1.6.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Dez/93
1.7. Movimento de capitais/investimentos	
1.7.1. Elaboração de propostas para a flexibilização e a eliminação de restrições	Mar/94
1.7.2. Análise das propostas	Jun/94
1.7.3. Elaboração da proposta final	Jun/94
1.7.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	
1.8. Ingresso e negociação de divisas	Dez/92
1.8.1. Elaboração de propostas para a flexibilização e eliminação de restrições	
1.8.2. Análise das propostas	Mar/93
1.8.3. Elaboração da proposta final	Jun/93
1.8.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	
1.9. Liberação do Mercado de Câmbio	

<p>1.9.1. Elaboração de propostas para a unificação de critérios</p> <p>1.9.2. Análise das propostas</p> <p>1.9.3. Elaboração da proposta final</p> <p>1.9.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p> <p>1.10. Acompanhamento da evolução dos sistemas cambiais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Termos de referência para o estudo de operações em moedas regionais</li> <li>- Termos de referência para a realização de estudos sobre metodologia de coordenação de paridades cambiais</li> </ul> <p>1.10.1. Identificação e elaboração de documentos</p> <p>1.10.2. Análise das propostas</p> <p>1.10.3. Elaboração da proposta final</p> <p>1.10.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Dez/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Jun/94</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Jun/93</p>
<p>2. MERCADO DE CAPITAIS</p> <p>2.1. Regime de Investimentos nas Bolsas de Valores:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regime fiscal</li> <li>- Casas ou Agentes de Bolsa</li> <li>- Requisitos para oferta pública</li> <li>- Comissão de corretagem</li> <li>- Operações</li> <li>- Entrada e saída de capitais</li> <li>- Características dos títulos</li> <li>- Moeda de emissão e cotização</li> <li>- Normativa de controle e transparência do mercado</li> </ul> <p>2.1.1. Identificação de assimetrias</p> <p>2.1.2. Elaboração de documentos para a unificação de critérios, flexibilização e/ou eliminação de restrições</p> <p>2.1.3. Análise das propostas</p> <p>2.1.4. Elaboração do documento final</p> <p>2.1.5. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>3.SISTEMA FINANCEIRO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise comparativa</li> <li>- Habilitação de entidades autorizadas para operar em câmbio</li> <li>- Clearing intrazona para cheques em moeda estrangeira e em moedas nacionais</li> </ul>	<p>PRAZO</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Identificação de assimetrias</li> <li>3.2. Elaboração de propostas</li> <li>3.3. Análise das propostas</li> <li>3.4. Elaboração do documento final</li> <li>3.5. Remessa ao GMC para sua avaliação e instrumentação</li> </ul>	<p>Set/92 Jun/93 Dez/93 Jun/94 Jun/94</p>
<p>4. SEGUROS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1. Análise comparativa e identificação de assimetrias</li> <li>4.2. Elaboração de propostas</li> <li>4.3. Análise das propostas</li> <li>4.4. Elaboração da proposta final</li> <li>4.5. Remessa ao GMC para sua avaliação e instrumentação</li> </ul>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92 Jun/93 Dez/93 Jun/94 Jun/94</p>
<p>5. PROMOÇÃO E PROTEÇÃO RECÍPROCA DE INVESTIMENTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1. Identificação e classificação das assimetrias</li> <li>5.2. Elaboração de um Convênio marco intra e extrazona</li> <li>5.3. Análise das propostas</li> <li>5.4. Elaboração da proposta final</li> <li>5.5. Remessa ao GMC para sua avaliação e instrumentação</li> </ul>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92 Mar/93 Mai/93 Jun/93 Jun/93</p>
<p>6. ADMINISTRAÇÃO E QUALIDADE DA INFORMAÇÃO</p> <p style="padding-left: 40px;">- Sistema Eletrônico Interconectado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1. Identificação de situações nacionais</li> <li>6.2. Elaboração de documentos para a unificação de critérios</li> <li>6.3. Análise das propostas</li> <li>6.4. Elaboração da proposta final</li> <li>6.5. Remessa ao GMC para avaliação e instrumentação</li> </ul>	<p>PRAZO</p> <p>Set/93 Dez/93 Mar/94 Jun/94 Jun/94</p>

#### **SUBGRUPO DE TRABALHO Nº 5 – TRANSPORTE TERRESTRE**

<p>1. TRANSPORTE TERRESTRE DE CARGAS POR RODOVIA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Finalização das negociações bilaterais pendentes, orientadas à eliminação total de cotas estáticas e dinâmicas entre os membros do MERCOSUL</li> <li>1.2. Harmonização de regulamentos sobre transporte de cargas perigosas <ul style="list-style-type: none"> <li>1.2.1. Reunião técnica para discutir as diferenças e definir as bases comuns para um regulamento único</li> <li>1.2.2. Elaboração de um projeto de regulamento multilateral comum sobre a matéria</li> <li>1.2.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul> </li> </ul>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Jul/92</p> <p>Dez/92 Mar/93</p>
--	---

2.	TRANSPORTE TERRESTRE DE PASSAGEIROS POR RODOVIA	PRAZO
2.1.	Análise das regulações existentes nos Estados Partes	
2.2.	Propostas de medidas para a integração no setor	Out/92
2.3.	Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Jun/93 Set/93

3.	TRANSPORTE FERROVIÁRIO	PRAZO
3.1.	Identificação das vantagens do transporte direto entre pontos terminais de carga	Dez/92
3.2.	Propostas sobre estímulos ao transporte direto entre pontos terminais de carga	
3.3.	Harmonização da regulamentação do transporte de cargas perigosas por ferrovia	Jun/93
3.4.	Facilitação e simplificação de documentação aduaneira de carga ferroviária	
3.5.	Estabelecimento do nível de tolerância nos pesos e medidas de cargas ferroviárias a granel	Dez/93 Dez/92 Mar/93

4.	REGIME TRABALHISTA NO TRANSPORTE AUTOMOTIVO E REQUISITOS PARA A CONDUÇÃO DE VEÍCULOS (DERIVADO DAS CONCLUSÕES DO TRABALHO DO SGT N° 11). PROPOSTAS PARA SUA HARMONIZAÇÃO	PRAZO Mar/93
----	--	-----------------

5.	TRANSPORTE MULTIMODAL (EM CONJUNTO COM O SGT N°6)	PRAZO
5.1.	Apresentação de propostas	
5.2.	Avaliação interna	Jul/92
5.3.	Discussão e elaboração de uma proposta comum	Out/92
5.4.	Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Jul/93 Set/93

#### SUBGRUPO DE TRABALHO N° 6 – TRANSPORTE MARÍTIMO

1.	ACORDO MULTILATERAL DE TRANSPORTE MARÍTIMO	PRAZO
1.1.	Análise dos Acordos Bilaterais existentes	
1.2.	Normalização de estatísticas sobre Tráfego Marítimo Regional	Jul/92
1.3.	Elaboração e Discussão de uma Proposta Multilateral	Dez/92
1.4.	Exame da Proposta em nível de país	
1.5.	Elaboração do texto final do Acordo	Mar/93
1.6.	Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Jun/93 Set/93 Dez/93

2.	REGISTRO COMUM DE EMBARCAÇÕES	PRAZO
2.1.	Avaliação dos Projetos Nacionais	Jul/92
2.2.	Comparação das Legislações Nacionais existentes	Out/92
2.3.	Avaliação interna	Dez/92

2.4.	Formulação do documento final	Mar/93
2.5.	Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Jun/93
3.	TRANSPORTE MULTIMODAL	PRAZO
3.1.	Apresentação de propostas	Jul/92
3.2.	Avaliação interna	Out/92
3.3.	Discussão e elaboração de uma Proposta Comum	Jul/93
3.4.	Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Set/93
4.	REGIME TRABALHISTA PARA O TRANSPORTE MARÍTIMO E FLUVIAL (COM BASE EM TRABALHOS DO SGT N° 11)	PRAZO Mar/93
5.	NORMAS SOBRE SEGURANÇA DA NAVEGAÇÃO	PRAZO
5.1.	Apresentação de Propostas	Dez/92
5.2.	Avaliação interna	Mar/93
5.3.	Discussão e elaboração de uma Proposta Comum	Jun/93
5.4.	Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Out/93

#### SUBGRUPO DE TRABALHO N° 7 – POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

1.	HARMONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE PROMOÇÃO E RECONVERSÃO INDUSTRIAL, REGIONAL OU SETORIAL	PRAZO
1.1.	Levantamento da legislação Nacional e/ou provincial (estadual) dos quatro países nos níveis nacionais e provinciais (estaduais) e do acesso dos bens originários do MERCOSUL, tanto para as compras do Estado como para as licitações internacionais	Set/92
1.2.	Análise das assimetrias	
1.3.	Elaboração da proposta para o tratamento do tema	
1.4.	Discussão da proposta	
1.5.	Elaboração do documento final	Mar/93
1.6.	Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação	Jun/93 Set/93 Out/93 Nov/93
2.	POLÍTICA TECNOLÓGICA COMUM	PRAZO
2.1.	Levantamento da seguinte informação: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leis de Propriedade Intelectual</li> <li>- Leis de transferência de tecnologia</li> <li>- Modalidades de apoio intelectual relacionado com a vinculação do sistema tecnológico e do setor produtivo</li> <li>- Sistemas e redes de informação sobre Tecnologia e Interconexão dos mesmos</li> <li>- Fundos, Projetos e Acordos Internacionais</li> <li>- Laboratórios e Centros de Pesquisas que prestem serviços às empresas</li> </ul>	Dez/92
2.2.	Análise das assimetrias	
2.3.	Discussão para a elaboração da Legislação Nacional e Provincial do MERCOSUL	
2.4.	Avaliação da proposta em cada país	
2.5.	Discussão do tema	Mai/93

<p>2.6. Elaboração do documento final</p> <p>2.7. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>Set/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Mai/94</p> <p>Jun/94</p>
<p>3. HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NACIONAL E PROVINCIAL SOBRE MEIO AMBIENTE</p> <p>3.1. Levantamento da Legislação Nacional e Provincial dos quatro países e grau de sua efetiva aplicação</p> <p>3.2. Análise de assimetrias</p> <p>3.3. Elaboração da proposta para o tratamento do assunto</p> <p>3.4. Discussão da proposta</p> <p>3.5. Elaboração do documento final</p> <p>3.6. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Mai/93</p> <p>Jul/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Mar/94</p> <p>Mai/94</p> <p>Nov/94</p>
<p>4. HARMONIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE</p> <p>4.1. Identificação dos programas de qualidade e produtividade</p> <p>4.2. Análise das assimetrias e sua adequação aos parâmetros internacionais</p> <p>4.3. Discussão para a elaboração de um programa MERCOSUL sobre Qualidade e Produtividade</p> <p>4.4. Avaliação interna dos programas</p> <p>4.5. Formulação final da proposta</p> <p>4.6. Remessa do Programa MERCOSUL de Qualidade e Produtividade (PMQP) ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Mar/93</p> <p>Jul/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>5. POLÍTICA PARA AS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS</p> <p>5.1. Caracterização das Micro, Pequenas e Médias empresas no âmbito do MERCOSUL</p> <p>5.2. Elaboração da proposta de política</p> <p>5.3. Discussão da proposta</p> <p>5.4. Elaboração do documento final</p> <p>5.5. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Jul/93</p> <p>Out/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>6. DIAGNÓSTICO DA COMPETITIVIDADE SETORIAL EM NÍVEL DO MERCOSUL</p> <p>6.1. Definição dos setores</p> <p>6.2. Levantamento da informação setorial dos países membros</p> <p>6.3. Consolidação dos dados colhidos</p> <p>6.4. Avaliação do diagnóstico pelo Subgrupo</p> <p>6.5. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua avaliação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Set/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Out/93</p> <p>Dez/93</p>

### SUBGRUPO DE TRABALHO Nº 8 – POLÍTICA AGRÍCOLA

<p>1. HARMONIZAÇÃO, REESTRUTURAÇÃO E RECONVERSÃO DAS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS E AGROINDUSTRIAIS</p> <p>1.1. Levantamento de informação e elaboração de metodologia</p> <p>1.2. Análise das assimetrias</p> <p>1.3. Elaboração da proposta para o tratamento do tema</p> <p>1.4. Discussão da proposta</p> <p>1.5. Elaboração do documento final</p> <p>1.6. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Out/93</p> <p>Nov/93</p>
<p>2. HARMONIZAÇÃO DA POLÍTICA TECNOLÓGICA PARA AS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS E PARA AS AGROINDUSTRIAIS</p> <p>2.1. Levantamento de informação</p> <p>2.2. Análise das assimetrias</p> <p>2.3. Discussão do tema</p> <p>2.4. Avaliação da proposta de cada país</p> <p>2.5. Discussão do tema</p> <p>2.6. Elaboração do documento final</p> <p>2.7. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Mai/93</p> <p>Jul/93</p> <p>Set/93</p> <p>Out/93</p> <p>Nov/93</p> <p>Fev/94</p> <p>Mar/94</p>
<p>3. HARMONIZAÇÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA</p> <p>3.1. Levantamento das assimetrias</p> <p>3.2. Definição das políticas prioritárias para a harmonização (*)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguro Agrícola</li> <li>- Irrigação</li> <li>- Insumos e equipamentos agrícolas</li> <li>- Crédito rural</li> <li>- Pagamentos de compensações</li> <li>- Armazenagem</li> <li>- Estoques públicos</li> <li>- Programas sociais</li> <li>- Formação profissional e educação rural</li> <li>- Preços mínimos ou garantidos das atividades agropecuárias</li> <li>- Eletrificação rural</li> <li>- Créditos para o acesso à terra</li> <li>- Crédito cooperativo</li> <li>- Produtividade e qualidade</li> <li>- Sistemas de comercialização da produção agrícola</li> </ul> <p>3.3. Elaboração do documento final</p> <p>3.4. Discussão das prioridades</p> <p>3.5. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p> <p>3.6. Implementação das medidas harmonizadas</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Ago/93</p> <p>Set/93</p> <p>Nov/93</p>

(\*) Em março de 1993, implementação do cronograma

4.	<b>DIAGNÓSTICO DE COMPETITIVIDADE SETORIAL EM NÍVEL DE MERCOSUL</b>	PRAZO
4.1.	Identificação dos setores	
4.2.	Levantamento das informações setoriais	Dez/92
4.3.	Consolidação e avaliação	Mar/93
4.4.	Avaliação do diagnóstico em nível de Subgrupo	Jun/93
4.5.	Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação	Set/93 Nov/93

5.	<b>BARREIRAS À LIVRE CIRCULAÇÃO DE PRODUTOS AGROPECUÁRIOS</b>	PRAZO
5.1.	Levantamento de obstáculos	
5.2.	Consolidação e avaliação	Set/92
5.3.	Elaboração de proposta para sua eliminação	Nov/92
5.4.	Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação	Mar/93 Abr/93

6.	<b>ARTICULAÇÃO DE PEQUENOS E MÉDIOS PRODUTORES AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO</b>	PRAZO
6.1.	Caracterização	Dez/92
6.2.	Elaboração de proposta	Mai/93
6.3.	Discussão da proposta	Jun/93
6.4.	Elaboração do documento final	Ago/93
6.5.	Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação	Out/93

7.	<b>SUSTENTABILIDADE DOS RECURSOS NATURAIS E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO SETOR AGROPECUÁRIO</b>	PRAZO
7.1.	Levantamento de legislação e políticas	
7.2.	Análise	Mai/93
7.3.	Elaboração de proposta	Jun/93
7.4.	Discussão da proposta	Set/93
7.5.	Elaboração do documento final	Dez/93
7.6.	Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação	Mar/94 Jun/94

8.	<b>REGISTRO DE AGROQUÍMICOS (DEFENSIVOS AGRÍCOLAS)</b>	PRAZO
8.1.	Conformação de uma lista positiva de produtos	
8.2.	Implementação de um sistema transitório para os produtos definidos em 8.1.	Set/92 Dez/92

#### **SUBGRUPO DE TRABALHO Nº 9 – POLÍTICA ENERGÉTICA**

1.	<b>LEGISLAÇÃO ENERGÉTICA E ASPECTOS INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS DOS MERCADOS ENERGÉTICOS</b>	PRAZO
		Jun/93
1.1.	Estudo sobre sistemas energéticos comparados e âmbitos institucionais legais e jurídicos	Jun/93
1.2.	Identificação de assimetrias	Set/93
1.3.	Propostas de medidas para sua harmonização	Dez/93
1.4.	Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	

<p>2. DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO</p> <p>2.1. Levantamento de informação</p> <p>2.2. Identificação de assimetrias</p> <p>2.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>3. PREÇOS DE ENERGÉTICOS, VALORES ABSOLUTOS E RELATIVOS</p> <p>3.1. Identificação de assimetrias</p> <p>3.2. Propostas de medidas para a harmonização de critérios</p> <p>3.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>4. ASPECTOS FISCAIS, CARGA TRIBUTÁRIA EM NÍVEL GLOBAL E NA ALÍQUOTA POR PRODUTO</p> <p>4.1. Estudo sobre o tratamento fiscal da energia</p> <p>4.2. Identificação de assimetrias</p> <p>4.3. Propostas de medidas para sua harmonização</p> <p>4.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>5. FREQUÊNCIA ELÉTRICA E DE ESPECIFICAÇÕES DE COMBUSTÍVEIS (EM CONJUNTO COM O SGT N°3)</p> <p>5.1. Identificação de assimetrias</p> <p>5.2. Propostas de medidas para sua harmonização</p> <p>5.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Mar/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p>
<p>6. LEGISLAÇÃO E MARCO AMBIENTAL (EM CONJUNTO COM REUNIÃO ESPECIALIZADA)</p> <p>6.1. Identificação de assimetrias</p> <p>6.2. Proposta de medidas para sua harmonização</p> <p>6.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p>
<p>7. RACIONALIZAÇÃO, QUALIDADE E PRODUTIVIDADE</p> <p>7.1. Estabelecimento de bases de um Programa Comum nesta área</p> <p>7.2. Programa Comum de Racionalização, Qualidade e Produtividade no setor energia</p>	<p>PRAZO</p> <p>Dez/92</p> <p>Jun/93</p>
<p>8. DIRETRIZES DE POLÍTICAS ENERGÉTICAS NO MERCOSUL</p> <p>8.1. Definição de elementos básicos</p> <p>8.2. Formulação de diretrizes</p> <p>8.3. Coordenação de políticas energéticas</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jun/93</p> <p>Dez/94</p> <p>Jun/94</p>

**SUBGRUPO DE TRABALHO Nº 10 – COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS**

<p>1. TARIFA EXTERNA COMUM</p> <p>1.1. Comparação de estruturas tarifárias</p> <p>1.2. Discussão pelos quatro países das propostas nacionais (6 dígitos)</p> <p>1.3. Avaliação interna de cada país dos resultados das discussões dos quatro países</p> <p>1.4. Elaboração do documento final (6 dígitos)</p> <p>1.5. Harmonização dos sistemas de exceções e das taxas que incidem nas importações</p> <p>1.6. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p> <p>1.7. Transposição das tarifas acordadas para a nomenclatura comum do sistema harmonizado</p>	<p>PRAZO</p> <p>Jul/92</p> <p>Out/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Mar/93</p> <p>Abr/93</p> <p>Abr/93</p> <p>Jul/94</p>
<p>2. COMPARAÇÃO DOS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS NACIONAIS, PROVINCIAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS</p> <p>2.1. Impostos nacionais – Identificação de assimetrias</p> <p>2.2. Impostos Provinciais, Estaduais e Municipais – Identificação de assimetrias</p> <p>2.3. Contribuições relacionadas com a previsão social – Identificação de assimetrias</p> <p>2.4. Identificação das assimetrias relacionadas com a Tributação de remessas de lucros, juros, royalties e pagamentos de serviços diversos</p> <p>2.5. Identificação das assimetrias contidas nas eventuais propostas de reformas tributárias</p> <p>2.6. Unificação de critérios sobre regime de arrecadação</p> <p>2.7. Harmonização dos impostos indiretos que incidem no comércio exterior</p> <p>2.8. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Out/92</p> <p>Nov/92</p> <p>Nov/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Dez/92</p> <p>Jun/93</p> <p>Jun/94</p> <p>Set/94</p>
<p>3. ACOMPANHAMENTO E HARMONIZAÇÃO DA POLÍTICA MACROECONÔMICA</p> <p>3.1. Acompanhamento</p> <p>3.1.1. Identificação de um conjunto de variáveis macroeconômicas, particularmente fiscais, monetárias e de balança de pagamentos; proceder a seu acompanhamento</p> <p>Definição metodológica</p> <p>3.1.2. Estudo sobre métodos alternativos de harmonização das políticas macroeconômicas e seleção de variáveis de convergência</p> <p>3.1.3. Discussão entre os quatro países de um relatório econômico comum</p> <p>3.1.4. Elaboração do documento final</p> <p>3.1.5. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p> <p>3.2. Harmonização</p> <p>3.2.1. Análise dos instrumentos de política econômica</p> <p>3.2.2. Análise dos efeitos monetários das políticas fiscais e cambiais</p> <p>3.2.3. Estudos e propostas para evitar instabilidades nos fluxos de comércio provenientes da variabilidade das paridades cambiais recíprocas</p> <p>3.2.4. Elaboração de documentos preliminares</p> <p>3.2.5. Elaboração do documento final</p> <p>3.2.6. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação</p>	<p>PRAZO</p> <p>Set/92</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Jun/93</p> <p>Set/93</p> <p>Set/93</p> <p>Dez/93</p> <p>Dez/93</p>

4. HARMONIZAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES SOBRE A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO MERCOSUL	PRAZO
4.1. Comparação da Legislação Nacional e Provincial dos quatro países	Mar/93
4.2. Análise de assimetrias	
4.3. Elaboração da proposta de harmonização	Jun/93
4.4. Remessa ao Grupo Mercado Comum ou ao CMC, conforme couber, para sua consideração e instrumentação	Nov/93 Nov/93

5. HARMONIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE A DEFESA DO CONSUMIDOR NO MERCOSUL	PRAZO
5.1. Comparação das Legislações dos quatro países	Dez/92
5.2. Análise das assimetrias	Mar/93
5.3. Elaboração de propostas de harmonização	Jul/93
5.4. Remessa ao Grupo Mercado Comum para sua consideração e instrumentação	Set/93

6. TRATAMENTO DOS SERVIÇOS NO MERCOSUL 2	PRAZO
6.1. Levantamento das Legislações Nacionais e/ou Provinciais, principalmente nos setores que têm compromissos assumidos (Argentina, Brasil e Uruguai) ou a assumir (Paraguai) na Rodada Uruguai do GATT	Out/92
6.2. Análise comparada da legislação	
6.3. Proposta preliminar para um acordo quadro para o tratamento dos serviços do MERCOSUL	Dez/92
6.4. Proposta para um acordo quadro para o tratamento dos serviços do MERCOSUL	Jul/93 Dez/93

7. TRATAMENTO DOS MONOPÓLIOS ESTATAIS NO MERCOSUL	PRAZO
7.1. Análise	
7.2. Proposta	Mar/93 Jun/93
-----	
1. O tema da lei de defesa da concorrência será tratado em uma Comissão Ad Hoc	
2. O tema de Serviços será tratado em uma Comissão Ad Hoc	

8. CRIAÇÃO DE UM BANCO DE DADOS E DA DOCUMENTAÇÃO ECONÔMICA DOS PAÍSES MEMBROS	PRAZO Dez/93
--	-----------------

#### **SUBGRUPO DE TRABALHO N 11 – RELAÇÕES TRABALHISTAS, EMPREGO E SEGURANÇA SOCIAL**

1. RELAÇÕES INDIVIDUAIS DE TRABALHO	PRAZO
1.1. Análise comparativa dos sistemas de relações trabalhistas entre os quatro países do MERCOSUL	Dez/92
1.2. Custos trabalhistas e nível de salários e contribuições sociais	Dez/92

<ul style="list-style-type: none"> <li>1.2.2. Definição de metodologias</li> <li>1.2.3. Identificação de assimetrias</li> <li>1.2.4. Apresentação de propostas</li> <li>1.2.5. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dez/92</li> <li>Mar/93</li> <li>Set/93</li> <li>Dez/93</li> </ul>
<p>2. RELAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Definição de metodologias</li> <li>2.2. Identificação de assimetrias</li> <li>2.3. Apresentação de propostas</li> <li>2.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul>	<p>PRAZO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dez/92</li> <li>Mar/93</li> <li>Set/93</li> <li>Dez/93</li> </ul>
<p>3. EMPREGO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Emprego e suas repercussões Estudo setor por setor</li> <li>3.2. Livre circulação de trabalhadores <ul style="list-style-type: none"> <li>3.2.1. Definição de metodologias</li> <li>3.2.2. Identificação das medidas necessárias para alcançar a livre circulação de trabalhadores</li> <li>3.2.3. Apresentação de propostas</li> <li>3.2.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul> </li> </ul>	<p>PRAZO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dez/93</li> <li>Dez/93</li> <li>Mai/94</li> <li>Set/94</li> <li>Dez/94</li> </ul>
<p>4. FORMAÇÃO PROFISSIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1. Recapitação trabalhista <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1.1. Diagnóstico</li> <li>4.1.2. Apresentação de propostas</li> <li>4.1.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul> </li> <li>4.2. Reconhecimento de aptidões profissionais <ul style="list-style-type: none"> <li>4.2.1. Análise de equivalências</li> <li>4.2.2. Apresentação de propostas</li> <li>4.2.3. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul> </li> </ul>	<p>PRAZO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dez/92</li> <li>Jun/93</li> <li>Set/93</li> <li>Mar/93</li> <li>Jun/93</li> <li>Dez/93</li> </ul>
<p>5. SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1. Análise comparativa das legislações</li> <li>5.2. Identificação de assimetrias</li> <li>5.3. Apresentação de propostas</li> <li>5.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul>	<p>PRAZO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mai/93</li> <li>Jun/93</li> <li>Set/93</li> <li>Mai/94</li> </ul>
<p>6. SEGURANÇA SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>6.1. Análise comparativa das legislações</li> <li>6.2. Identificação de assimetrias</li> <li>6.3. Apresentação de propostas</li> <li>6.4. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação</li> </ul>	<p>PRAZO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mai/93</li> <li>Jun/93</li> <li>Set/93</li> <li>Mai/94</li> </ul>

7. CUSTOS TRABALHISTAS NO SETOR DE TRANSPORTE TERRESTRE E MARÍTIMO	PRAZO Dez/92
8. CONVÊNIOS COM A OIT	PRAZO
8.1. Levantamento de Convênios assinados pelos Estados Partes	Set/92
8.2. Remessa ao GMC para sua consideração e instrumentação	Dez/92
9. CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	PRAZO Dez/93

### ASPECTOS INSTITUCIONAIS

1. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DEFINITIVA DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL	PRAZO
1.1. Concluir a instrumentação da participação do setor privado nas reuniões dos Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum	Set/92
1.2. Institucionalizar um Foro do setor privado (empresários, trabalhadores e consumidores) do MERCOSUL	Dez/92
1.3. Análise do desenho institucional do MERCOSUL posterior ao período de transição	Jun/93
1.4. Avançar na análise do desenho institucional do MERCOSUL posterior ao período de transição em matéria legislativa, executiva e judicial	Dez/93
1.5. Determinação das instituições do MERCOSUL, posterior ao período de transição	Mar/94
1.6. Remessa ao GMC para sua avaliação e instrumentação	Mai/94
2. ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL	PRAZO
2.1. Análise das atribuições específicas dos órgãos do MERCOSUL	Dez/93
2.2. Definição das atribuições específicas dos órgãos do MERCOSUL	Mar/94
2.3. Remessa ao GMC para sua avaliação e instrumentação	Mai/94
3. MECANISMO DE TOMADA DE DECISÕES	PRAZO
3.1. Análise do mecanismo de tomada de decisões posterior ao período de transição	Dez/93
3.2. Definição do mecanismo de tomada de decisões posterior ao período de transição	Mar/94
3.3. Remessa ao GMC para sua avaliação e instrumentação	Mai/94

4. REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA SOBRE A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DEFINITIVA DO MERCOSUL, POSTERIOR AO PERÍODO DE TRANSIÇÃO	PRAZO
4.1. Início da preparação da Reunião Extraordinária e da realização da Reunião Extraordinária	Dez/93 a Jun/94

## **ANEXO B – PROGRAMA DE TRABALHO DO MERCOSUL 2004-2006**

**MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26/03**

### **PROGRAMA DE TRABALHO DO MERCOSUL 2004 - 2006**

**TENDO EM VISTA:** O Tratado de Assunção, O Protocolo de Ouro Preto e a Decisão Nº 9/95 do Conselho do Mercado Comum.

**CONSIDERANDO:**

O “Programa de Ação do MERCOSUL até o ano 2000”, aprovado pelo Conselho do Mercado Comum na Dec. Nº 9/95.

Que é necessário desenvolver os objetivos e as linhas de ação que orientarão as negociações tendentes a afiançar e desenvolver o esquema de integração.

#### **O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:**

Art. 1 — Aprovar o "Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004 — 2006", que consta como Anexo e faz parte integrante da presente Decisão.

Art. 2 — Instruir os foros do MERCOSUL a introduzir em seus Programas de Trabalho, com caráter prioritário, as tarefas que no âmbito de sua competência lhe são encomendadas no Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004 — 2006.

Art. 3 - Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

**XXV CMC — Montevideu, 15/XII/03**

### **ANEXO**

#### **PROGRAMA DE TRABALHO DO MERCOSUL 2004— 2006**

#### **1— MERCOSUL ECONÓMICO — COMERCIAL**

##### **1.1— TEC**

##### **- Dupla Cobrança**

Em apoio às tarefas encomendadas à CCM, de acordo com a Decisão CMC Nº 27/00 (art.3), a Secretaria do MERCOSUL elaborará, no primeiro semestre de 2004, uma proposta de mecanismos para eliminar a dupla cobrança da TEC e resolver o tema da distribuição de renda aduaneira.

Órgão: Secretaria do MERCOSUL- CCM

##### **- Regimes comuns**

Identificar, durante o primeiro semestre de 2004, setores prioritários para o estabelecimento de regimes especiais comuns de importação.

Órgão: GMC — CCM

**- GAN TEC**

Cumprir o mandato da Decisão CMC N° 5/01, encomendado ao GAN TEC.

Órgão: GAN TEC

**1.2— Aspectos aduaneiros, comércio intrazona**

- Durante o primeiro semestre de 2004, identificar, no âmbito da CCM, os aspectos conceituais básicos do Código Aduaneiro do MERCOSUL que requerem definições por parte do GMC.

- A partir das definições do GMC, retomar a revisão do mesmo no âmbito da CCM.

- Continuar avançando, antes do final de 2004, na simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros intrazona.

- Adicionalmente, o GMC identificará medidas de cooperação e informação relativos a medidas técnico-administrativas com vistas a facilitar as exportações paraguaias aos mercados da região.

Órgãos: GMC e CCM

**- Livre circulação.**

Estabelecer, durante o primeiro semestre do ano 2004, um mecanismo para implementar a livre circulação intrazona para um grupo de bens de indiscutível produção regional.

Órgão: CCM

**- Origem**

Elaborar, durante 2004, uma norma que permita a acumulação de processos produtivos no MERCOSUL, contemplando o tratamento a outorgar aos insumos originários e não originários, assim como os demais aspectos envolvidos nesta temática.

Órgão: CCM

**- Açúcar**

Avançar as negociações para a completa incorporação do setor do açúcar na União Aduaneira. com base nos parâmetros estabelecidos nas Decisões CMC 19/94 e 16/96, entre outros.

Órgão: Grupo Ad Hoc do Setor Açucareiro

**1.3— Tratamento das Zonas Francas.**

Considerar a questão relativa às Zonas Francas no MERCOSUL

Órgão: GMC

**1.4— Defesa Comercial e da Concorrência**

**- Defesa Comercial frente a terceiros Estados**

Conclusão dos Regulamentos Comuns para a aplicação de medidas anti-dumping compensatórias até fins de 2004.

Vigência do Regulamento Comum de Salvaguardas no decorrer de 2004.

Órgão: CCM

### **- Defesa Comercial intrazona e Defesa da Concorrência**

A CCM deverá definir as modificações ao Protocolo de Defesa da Concorrência e apresentar um programa para permitir sua vigência a partir de 2005. Neste contexto, considerar-se-á, também, o comércio de serviços.

Além disso, a CCM deverá definir os mecanismos e as condições para a eliminação dos instrumentos de defesa comercial a partir de 2006.

Órgão: CCM

#### **1.5— Integração produtiva**

Continuar os trabalhos do Programa do Foro de Madeira e Móveis, e desenvolver durante o ano 2004, outros Foros naqueles setores que sejam identificados como prioritários.

Analisar, durante o ano 2004, a implementação de instrumentos de financiamento que possam apoiar os projetos que resultem dos Foros de Competitividade.

Considerar-se-á, de forma prioritária, a possibilidade de outorgar ao Paraguai o respaldo financeiro necessário para desenvolver projetos de cooperação técnica que contribuam para o fortalecimento dos processos de transformação produtiva e de desenvolvimento econômico e social.

Nas tarefas descritas anteriormente, promover-se-ão, entre outras iniciativas, alianças estratégicas entre empresas, assistência e capacitação técnica intrabloco, promoção de inovação tecnológica, além de maior participação das entidades empresariais neste esforço.

Órgãos: SGT N° 7, SGT N° 8, SGT N° 12, REPCCM, CCT, SM

#### **1.6 - Fundo Estruturais**

Promover no decorrer do ano de 2004 os estudos para o estabelecimento, no MERCOSUL, de Fundos Estruturais destinados a elevar a Competitividade dos sócios menores e daquelas regiões menos desenvolvidas.

Órgão: GMC

#### **1.7- Integração fronteiriça**

Assegurar a implementação de mecanismos ágeis para o desenvolvimento das zonas de fronteira no processo de integração regional, incluindo o intercâmbio comercial e de serviços das cidades fronteiriças do MERCOSUL.

Órgão: Grupo AD HOC sobre Integração Fronteiriça e CT N° 2

#### **1.8 - Promoção conjunta de exportações à extrazona**

Continuar com as missões comerciais conjuntas, como as realizadas a África do Sul e ao México, identificando novos mercados no âmbito da REPCCM. Deverá realizar-se, no mínimo, uma missão comercial ao ano.

Órgão: Reunião Especializada de Promoção Comercial

#### **1.9 - Avaliação da conformidade de produtos e regulamentos técnicos**

Avançar em 2004 na subscrição de acordos de reconhecimento mútuo e mecanismos de avaliação da conformidade dos grupos de produtos ou setores com normas MERCOSUL já harmonizadas, com o objetivo de evitar a duplicação de testes e procedimentos de certificação.

Neste sentido, desenvolver-se-á cooperação intrazona para a capacitação na área de avaliação da conformidade de produtos e regulamentos técnicos e avançar no reconhecimento mútuo dos sistemas de avaliação da conformidade.

Fortalecer as ações e atividades da Associação MERCOSUL de Normalização (AMN) no âmbito regional e nos foros internacionais.

Órgão: SGT N° 3.

### **1.10 - Disciplinas sobre Incentivos**

Definir disciplinas adicionais sobre incentivos à produção, ao investimentos e às exportações aplicáveis em todos os níveis de governo que limitem de forma gradual o uso de incentivos que distorcem a designação dos recursos, as condições de concorrência e o funcionamento do mercado ampliado do MERCOSUL ou permitam a adoção de medidas para eliminar ou compensar seus efeitos distorcidos a partir de 2006.

Órgão: CCM

### **1.11 — Harmonização tributária**

Promover, durante o primeiro semestre de 2004, reuniões de especialistas tributaristas para tratar dos tributos indiretos vigentes nos Estados Partes, que incidam nos fluxos comerciais intrazona.

Órgão: GMC

### **1.12 - Coordenação macroeconômica**

Desenvolver até fins de 2004 as seguintes tarefas:

- Concluir os trabalhos de harmonização de indicadores macroeconômicos, incluindo os agregados monetários.
  - Impulsionar a internalização das metas acordadas de políticas macroeconômicas dos países.
  - Efetuar um monitoramento permanente do grau de cumprimento das metas acordadas, divulgando publicamente seus resultados.
  - Dotar de maior institucionalidade e hierarquização a representação dos países no GMM.
- Órgãos: Ministros de Economia e Presidentes de Bancos Centrais— GMM

### **1.13— Mercado Regional de Capitais.**

Produzir para julho de 2004 um levantamento das ações conducentes ao desenvolvimento de um mercado de capitais regional. Com essa base, selecionar para fins de 2004 medidas que deverão ser adotadas em 2006.

Órgão: SGT N° 4

### **1.14 - Políticas Agrícolas**

Analisar no primeiro semestre de 2004, os efeitos que as políticas agrícolas de cada Estado Parte possam ter no comércio, o acesso ao mercado ampliado e a designação de recursos com o objetivo de elaborar propostas que tendam a evitar efeitos distorsivos no mercado regional.

Além disso, propor, no segundo semestre de 2004, mecanismos que favoreçam a exportação fora do MERCOSUL daqueles produtos próximos da autossuficiência regional.

Órgão: SGT N° 8

### **1.15 - Biotecnologia**

Avançar durante o ano de 2004 na harmonização e reconhecimento dos marcos regulatórios relativos à biotecnologia agropecuária aplicada por cada Estado Parte assim como a coordenação de posições na matéria, nos foros internacionais.

A tal efeito se estabelecerá um Grupo Ad Hoc de Biotecnologia.

Órgão: GMC

### **1.16 - Facilitação empresarial**

Identificar, antes de julho de 2004, os instrumentos necessários para facilitar o estabelecimento e o desenvolvimento das atividades empresariais no MERCOSUL, em matéria de instalação de sociedades, vistos empresariais, harmonização das somas exigidas a investidores e constituição de empresas MERCOSUL, entre outros, com o objetivo de concretizar instrumentos nestas matérias, no primeiro semestre de 2005.

Órgão: GMC

### **1.17— Negociações Externas**

O MERCOSUL dará continuidade a sua estreita coordenação nas negociações externas conjuntas, incluindo as flexibilidades necessárias em função das realidades econômicas e dos interesses específicos de cada Estado Parte.

O MERCOSUL impulsionará em todas as negociações externas (com terceiros países e grupos de países) a obtenção de um tratamento diferenciado para o Paraguai, conforme sua condição de economia menor e de país sem litoral marítimo.

### **1.18— Compras Governamentais**

Continuar os trabalhos restantes para a efetiva implementação do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL.

Órgão: Grupo Ad Hoc de Compras Governamentais

## **2 – MERCOSUL SOCIAL**

### **2.1— Participação da sociedade civil**

Propiciar a ampliação da participação da sociedade civil, levando em conta, entre outras, a proposta apresentada pelo Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), na data de 3 de outubro de 2003.

Órgão: GMC

Estimular a implementação do projeto de cooperação com a UE referente à Dimensão Sócio-Laboral do MERCOSUL,

Órgão: SGT N° 10, Comissão Sócio Laboral e CCT.

### **2.2 - Temas Sociais**

Delinear e desenvolver, durante 2004, estruturas de articulação dos centros de investigação social dos quatro Estados Partes para a condução de reflexões sobre os temas sociais, entre outros aqueles referidos à pobreza, intercâmbio de experiências nacionais exitosas em programas e projetos sociais e desenvolvimento de indicadores sociais harmonizados que possam servir de base para o estabelecimento de metas para a política social dos países do MERCOSUL.

Órgão: Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social

### **2.3— Visibilidade Cultural**

Propiciar a realização de eventos de amplo alcance nos meios de comunicação, inclusive na área desportiva, que promovam a ideia do MERCOSUL nos Estados Partes e permitam maior conhecimento mútuo de suas sociedades.

Para isto, dever-se-á apresentar uma proposta inicial, no primeiro semestre de 2004, de acordo com o disposto na Decisão CMC Nº 11/96

Órgão: Reunião de Ministro de Cultura.

### **2.4 - MERCOSUL Cidadão**

Fortalecer o funcionamento do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP) para adaptá-lo às novas demandas de uma agenda política que requeira um seguimento mais firme do processo de negociação, aprovação e incorporação das normas relacionadas com o MERCOSUL cidadão, com a integração educativa, social e cultural.

Órgão: GMC, Foro de Consulta e Concertação Política.

Em matéria de cooperação judicial, sistematizar a informação sobre as normas internacionais aplicáveis no MERCOSUL em vários temas, entre eles, matéria de menores de idade e a aplicação das novas tecnologias na cooperação judicial internacional.

Órgão: Reunião de Ministros de Justiça

### **2.5 - Circulação de mão-de-obra e promoção dos direitos dos trabalhadores.**

Avaliar, durante o ano de 2004, a interrelação dos distintos acordos assinados, ou em negociação, que se referem à livre circulação dos cidadãos dos Estados Partes, com o objetivo de analisar a possibilidade de consolidá-los em um único documento, sem prejuízo da aprovação dos instrumentos já negociados sobre circulação de pessoas.

Órgãos: GMC, com base em um trabalho preparado pela Secretaria do MERCOSUL.

Realizar gestões no mais alto nível para que entre em vigência o Acordo sobre Residência de Nacionais do MERCOSUL e de Regularização Migratória para cidadãos do MERCOSUL, para fins de 2004.

Órgão: GMC — CMC - CPC

Elaborar, até o final de 2004, propostas, objetivando a promoção dos direitos dos trabalhadores no MERCOSUL.

Órgão: Comissão Sociolaboral

Realizar uma avaliação sobre o grau de aplicação e cumprimento da Declaração Sócio Trabalhista nos Estados Partes (art. 20 inciso e).

Órgão: Comissão Sociolaboral.

Realizar a Conferência sobre Emprego, em abril de 2004, em Buenos Aires.

Órgãos: SGT Nº 10, Comissão Sociolaboral.

### **2.6 — Educação para o MERCOSUL.**

Analisar os mecanismos que possibilitem a aplicação da Recomendação 06/03 "Obrigatoriedade do Ensino dos Idiomas Espanhol e Português" da CPC.

Órgãos: Reunião de Ministros de Educação.

Avançar nas negociações para o reconhecimento mútuo de títulos de habilitação para profissionais dos Estados Partes que permitam a circulação de profissionais e o desempenho de suas atividades de trabalho, e iniciar a agenda de programas de cooperação para melhorar os níveis educacionais no MERCOSUL.

Órgão: Reunião de Ministros de Educação.

### **2.7 - Direitos Humanos**

Aprofundar o intercâmbio de informação e a promoção e o respeito aos direitos humanos na região.

Avançar nos trabalhos que visem a institucionalização do Grupo Ad Hoc em matéria de Direitos Humanos, o qual foi identificado como um mecanismo eficaz para o intercâmbio de informação, experiência e a busca de consensos nos Foros em que participam os países do Bloco, e do mesmo modo, promover a avaliação e discussão sobre a conveniência de adotar uma Carta de Direitos Humanos do MERCOSUL.

Órgão: FCCP, Grupo Ad Hoc em matéria de Direitos Humanos

## **3 - MERCOSUL INSTITUCIONAL**

### **3.1 - Parlamento MERCOSUL.**

Considerar, no ano de 2004, proposta que elabore a CPC relativa ao estabelecimento do Parlamento MERCOSUL, de acordo com a solicitação realizada pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL, considerando como uma primeira etapa, o Acordo Interinstitucional subscrito pelo CMC e a CPC.

Órgãos: CMC, CPC

### **3.2 — Fortalecimento Institucional.**

Finalizar, no ano de 2004, os trabalhos da Regulamentação do Protocolo de Olivos.

Órgão: SGT N° 2

Pôr em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, dotando-o de infraestrutura e recursos necessários para o adequado exercício de suas tarefas.

Órgão: CMC

Estabelecer, durante o ano de 2004, o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito.

Órgão: CMC

Fortalecer a participação do setor privado no processo de integração do MERCOSUL.

Analisar-se-á as alternativas para a participação de agentes privados no sistema de solução de controvérsias.

Órgão: SGT N° 2

Completar, para o final de 2004, a transformação da Secretaria do MERCOSUL em Secretária Técnica.

Subscrever em julho do ano de 2004, um instrumento que estabeleça o procedimento para a vigência imediata da normativa MERCOSUL que não requeira aprovação parlamentar, considerando as especificidades de algumas matérias tais como as tarifárias.

Órgão: SGT N° 2

## 4 — Nova Agenda da Integração

### 4.1 — Programa de cooperação de Ciência e Tecnologia

- Reforçar o papel da Reunião Especializada de Ciência e Tecnologia (RECyT) com vistas à integração dos projetos de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais, dando prioridade às áreas consideradas estratégicas para o processo de integração.
- Estabelecer programas de pesquisa e desenvolvimento conjunto com financiamento coordenado entre os quatro países e/ou recursos de terceiras fontes.
- Coordenar ações de cooperação procedentes de terceiros países e destinadas a terceiros países ou blocos de países.

Promover uma coordenação MERCOSUL com assistência externa e fundos de financiamento dos Estados Partes, para a promoção e facilitação do processo de transferência tecnológica do resto do mundo e sua difusão na região, apoiando os centros nacionais envolvidos.

Órgãos: RECyT e CCT

### 4.2 — Integração física e energética

- No marco da Iniciativa da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o MERCOSUL dará prioridade aos projetos que sejam de interesse dos Estados Partes do Bloco.
- Integrar um Fundo Especial do MERCOSUL para infra-estrutura, visando aumentar a cobertura nessa matéria, que tenda a uma melhor integração dos países e das regiões do MERCOSUL aos projetos de integração física do resto do continente.
- Delinear um programa de investimento em infra-estrutura física e relacionamento estrutural de operações dos agentes envolvidos nos serviços que se prestam a partir delas.
- Órgão: Reunião Especializada de Infra-estrutura da Integração e SGT N° 5

Analisar a possibilidade de definir a matriz energética de requerimentos necessidades futuras dos países membros e a disponibilidade de oferta, estabelecendo os programas de infra-estrutura física que potencializem a distribuição dos recursos com a correspondente avaliação de viabilidade, definição de financiamento e adjudicação das obras, as disciplinas comerciais que regulam o comércio e os serviços correspondentes de transporte dos mesmos.

Órgão: SGT N° 9— Reunião de Ministros de Minas e Energia

**ANEXO C – RECOMENDAÇÃO DO FORO CONSULTIVO ECONÔMICO  
SOCIAL Nº 01/03**

**MERCOSUR/FCES/XXV/Recomendación Nº 1/2003**

**PROGRAMA PARA LA CONSOLIDACION DE LA UNION ADUANERA Y PARA  
EL LANZAMIENTO DEL MERCADO COMUN “OBJETIVO 2006”**

**Visto:** La Propuesta de Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común “Objetivo 2006”

**Resultando:** Que en la Propuesta original del mencionado documento, en su primer párrafo, se expresa:

*“Valorizar la actuación del FCES en el proceso de debate de las principales iniciativas a ser tomadas por los socios y promover eventos de divulgación y de debate volcados para organizaciones académicas y no-gubernamentales. Las formas de alcanzar esa valorización deberían ser objeto de propuestas elaboradas por el propio Foro Consultivo, a ser presentadas en la Cumbre de Diciembre de este año”.*

**Considerando:** Que el FCES ha aceptado la invitación y acordado presentar algunas observaciones y propuestas que podrían ser desarrolladas en un programa de trabajo conjunto con los Gobiernos y los órganos del MERCOSUR.

**EL FORO CONSULTIVO ECONOMICO-SOCIAL DEL MERCOSUR PRESENTA  
AL GMC LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES:**

**1. Introducción**

El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR fue creado por el “Protocolo de Ouro Preto”, en la estructura institucional del MERCOSUR, como órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los Estados Partes. Desde la aprobación de su Reglamento en 1996, el FCES viene expresándose a través de Recomendaciones que son dirigidas al GMC.

Mediante el mantenimiento de una estrecha relación con la agenda negociadora interna y externa del MERCOSUR, el FCES ya ha presentado al GMC veintiuna Recomendaciones. Esas recomendaciones reflejan el apoyo político de la sociedad civil organizada y representativa, sobre la importancia del MERCOSUR como proyecto de desarrollo y de inserción internacional de los países miembros.

El FCES considera que la crisis enfrentada por el bloque, durante los últimos años, estuvo muy relacionada con las crisis económicas de los países socios y con las diferentes políticas nacionales aplicadas. Sin embargo, reconoce que el MERCOSUR no ha presentado avances internos que puedan ayudar a la superación de las crisis y a viabilizar logros equilibrados para sus países; aspectos esenciales para alcanzar una mayor unidad intra-bloque en los foros internacionales. Aunque se reconoce, que en este último ámbito, los Estados Partes han realizado grandes esfuerzos para actuar en bloque.

El FCES recibe la iniciativa denominada “Objetivo 2006” como una propuesta que ratifica la concepción integral del MERCOSUR en sus aspectos políticos, económicos y

sociales e incorpora un importante elemento para la recuperación de la agenda interna del bloque como lo es la disposición de tratar las asimetrías de desarrollo.

En el cuadro de esta visión, pautada por el balance entre cuestiones coyunturales y estructurales, el FCES recomienda que a partir de la propuesta “Objetivo 2006” y de los Mandatos del CMC con el Plan de Acción hasta Diciembre de 2003, los países avancen:

- ✓ En la consolidación de la unión aduanera, progresando en la coordinación macroeconómica, en la armonización del marco jurídico y en el imperioso establecimiento de un sistema preciso, ágil y previsible para incorporación de la normativa MERCOSUR al ordenamiento jurídico de los Estados Partes;
- ✓ En la construcción de un modelo productivo complementario para los cuatro países, equilibrado, coherente y socialmente incluyente; tendiente al desarrollo económico sustentable;
- ✓ En el desarrollo de las cadenas productivas regionales que contribuyan para la captación de inversiones, el crecimiento económico del bloque y la expansión de las exportaciones;
- ✓ En la solución de los problemas cotidianos del MERCOSUR, de sus empresas y ciudadanos, para alcanzar los objetivos de mediano plazo;

## **2. Programa de trabajo del FCES con los gobiernos y los órganos del MERCOSUR**

El FCES en su carácter de órgano consultivo institucional, destaca la necesidad de ser tenido en cuenta a los efectos de:

- Ser consultado en forma previa a la definición de temas fundamentales económicos y sociales de la integración
- Ser exceptuado de la aplicación del concepto de RESERVADO de los documentos correspondientes a esas consultas

### **2.1. Programa Político y Social**

#### **2.1.1. Instituto Social**

El Instituto Social propuesto por el “Objetivo 2006” debe integrar los programas de cooperación social, articular los centros de investigación y apoyar la elaboración de indicadores sociales armonizados. Debe tener como finalidad la coordinación de políticas sociales, sobre la base de actuación los documentos y decisiones ya aprobados por los diferentes organismos del MERCOSUR que tratan de temas sociales, estableciendo un programa de cooperación y asociación con los mismos.

Debe ser creado un ámbito mixto – Estado y Sociedad -, con el apoyo del FCES, para la definición de sus acciones prioritarias.

#### **2.1.2. MERCOSUR ciudadano**

a. El FCES apoya la ratificación parlamentaria de la Decisión Nro. 28/02 del CMC, Acuerdo Nro. 13/02 sobre la Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y la aprobación inmediata de la Visa MERCOSUR.

El FCES recomienda que durante el proceso de ratificación sean analizadas, entre otras, las implicancias laborales y de seguridad social de la citada normativa.

b. En el área de migración fronteriza, se propone:

- La implementación de programas y reglamentos específicos para el desarrollo integrado de las regiones de frontera, involucrando el acceso a la salud, pase único de ómnibus y protección judicial, entre otros temas;
- La creación de Comités de Frontera integrados por autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales y organizaciones sociales locales para la solución de los problemas identificados.

El FCES ya viene cooperando en este tema, a través de la participación en reuniones en zonas fronterizas, y se coloca a disposición para colaborar con la realización de otras actividades en forma articulada con el Grupo Ad-Hoc sobre Integración Fronteriza del GMC.

### **2.1.3. Educación para el MERCOSUR**

El FCES recomienda en el tema de educación:

- a) Dinamizar, en los países del MERCOSUR, los programas de acceso gratuito a la enseñanza básica y de calidad;
- b) Mayor convergencia curricular para avanzar en la integración cultural y programas especiales dirigidos al combate del analfabetismo;
- c) Estudiar la inclusión, en el nivel de la enseñanza formal, del tema de la integración regional y la promoción del aprendizaje de los idiomas del MERCOSUR
- d) Crear un grupo de trabajo Ad-hoc (con vigencia definida) para estudiar la equivalencia de diplomas; y
- e) Reactivar el debate tripartito en el Subgrupo de Trabajo Nro. 10 sobre la certificación ocupacional

### **2.1.4. Instrumentos de promoción de los derechos laborales**

La aplicación efectiva de los derechos contenidos en la Declaración Sociolaboral, aprobada en 1998, así como la Declaración Presidencial sobre la Erradicación del Trabajo Infantil, del 2001, deben merecer prioridad por parte de los Gobiernos.

El GMC debe analizar la mejor forma de asegurar el funcionamiento efectivo de la Comisión Sociolaboral para que la misma pueda desempeñar su papel de órgano de seguimiento de la Declaración.

## **2.2 Programa económico**

### **2.2.1. Coordinación macroeconómica**

Tal como manifestara el FCES, en su Recomendación N° 01/01, de Asunción, es absolutamente prioritaria la coordinación macroeconómica como elemento esencial de la perfección del MERCOSUR.

El alcance de esa coordinación no debe agotarse en la fijación de algunas metas cuantitativas, sino que debe considerar todo el espectro de políticas económicas nacionales que aún divergen entre los cuatro países y que distorsionan las relaciones productivas y los flujos de comercio.

Mientras esa coordinación no se logre, los Estados Partes podrán adoptar medidas temporarias, mediante consulta previa, tendientes a resolver los problemas comerciales originados por esas divergencias con la utilización de mecanismos ágiles, eficientes y operativos.

En ese sentido, se recomienda perfeccionar los alcances de la Comisión de Monitoreo de Comercio, en oportunidad de subscribirse el Consenso de Buenos Aires, entre Argentina y Brasil, y extender su aplicación al resto del MERCOSUR, reconociendo la transitoriedad actual del proceso de integración.

También se recomienda la instrumentación de una rápida discusión sobre la armonización de la normativa tributaria que afecta la competitividad interna del MERCOSUR.

### **2.2.2. Programa de Integración Productiva y Empleo**

La instrumentación del Programa de Integración Productiva involucra varios aspectos, entre ellos, el reconocimiento de las asimetrías de las estructuras de producción y de comercio entre los países miembros.

#### **A. Arancel Externo Común**

El AEC es uno de los pilares más importantes para la formulación de las políticas de producción e integración de las cadenas productivas. Es innegable que las alteraciones arancelarias unilaterales deformaron la estructura del Arancel Externo del MERCOSUR.

La situación actual de las economías y los enormes desafíos que serán enfrentados en el relacionamiento externo del MERCOSUR, indican que es necesario reafirmar y avanzar en la finalización de la construcción de la unión aduanera. Sin embargo, un movimiento de apertura comercial no debe ser de carácter unilateral, sino en el ámbito de las negociaciones de acceso a mercados que serán realizadas en 2004. En este sentido, el FCES recomienda que los países promuevan los ajustes puntuales necesarios al AEC.

El FCES podrá colaborar con la Comisión de Comercio en las consultas a ser hechas al sector privado, que deberán ser la base para la definición de las posiciones gubernamentales.

#### **B. Foros de Competitividad**

En general, las grandes empresas tienen más posibilidades de participar en la promoción de programas de cooperación y de complementación productiva. Por lo tanto, los Gobiernos deben concretar mecanismos de apoyo para que las medianas y pequeñas empresas accedan a dichos programas y no limitarse a ser simples promotores de los Foros.

Los Foros de Competitividad deben tener claros sus objetivos y sus prioridades. El FCES recomienda que los Gobiernos estudien mecanismos que permitan la negociación y monitoreo de acuerdos sectoriales y la creación de fondos de financiamiento para la implementación de los proyectos recomendados por los Foros.

El FCES recomienda, también, que los Foros de Competitividad busquen formas de inserción en sus programas de las cooperativas de producción, de comercio y de las unidades de producción familiar.

#### **C. Observatorio del Mercado de Trabajo**

Es preciso dotar al Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR de condiciones de funcionamiento para que pueda transformarse en un organismo técnico capaz de generar indicadores confiables sobre el mercado de trabajo y sobre los impactos de la integración para la proposición de políticas.

A estos efectos el FCES recomienda la instalación y funcionamiento de las Secciones Nacionales del Observatorio.

### **2.3 Negociaciones comerciales**

Las relaciones externas del MERCOSUR deben ser vistas como uno de los elementos importantes del proceso de fortalecimiento del bloque.

El FCES recomienda que en las Negociaciones Comerciales el MERCOSUR consensue posiciones negociadoras que busquen maximizar los beneficios económicos y sociales para todos los países miembros.

El FCES también recomienda que las posiciones oficiales del bloque en los diversos temas de las negociaciones, sean armonizadas mediante criterios técnicos, económicos y sociales, a ser previamente definidos y no por la simple sumatoria de posiciones sin consolidar. El FCES se ofrece, en tal sentido, para colaborar con los Gobiernos en la discusión y definición de esos criterios.

### **2.4 Refuerzo de la institucionalidad y reestructuración del funcionamiento del MERCOSUR**

Más allá de la estructuración de la Secretaría Técnica, de la implementación del Protocolo de Olivos, y del funcionamiento de la Comisión de Representantes Permanentes – e incluso la designación de su Presidente - es fundamental que el MERCOSUR revea y racionalice la estructura institucional de naturaleza ejecutiva.

En la Recomendación 01/2001 el FCES propuso la creación de instancias que articulen las áreas de tratamiento de los temas relacionados con la reconversión, promoción y complementación productiva, generación de empleo, desarrollo tecnológico, infraestructura y promoción de exportaciones y de los temas relacionados a las cuestiones sociales. Esta propuesta permanece válida para apoyar, entre otras la formulación de políticas horizontales.

El FCES entiende que la creación de la Comisión de Representantes Permanentes constituye un hecho importante para afianzar los vínculos institucionales que fortalece la estructura del MERCOSUR y la articulación de las áreas de negociación y se pone a disposición para trabajar conjuntamente en esa tarea.

### **2.5 Valorización de la participación de la sociedad civil organizada y representativa**

De acuerdo con lo anticipado en la carta dirigida al CMC con copia al GMC el 3 de Octubre próximo pasado, el FCES recomienda:

- a) La participación de representantes del FCES en las reuniones del GMC y reuniones de trabajo entre los dos órganos.
- b) La implementación de una metodología para el seguimiento técnico de las recomendaciones del FCES.
- c) La dotación de recursos financieros que complementen los esfuerzos económicos de las organizaciones que componen el FCES, con vistas a garantizar la continuidad y la eficacia de su trabajo.

Montevideo, 10 de Diciembre de 2003

## **ANEXO D – PAUTA PARA A ANÁLISE DA REFORMA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

**Documento de trabalho aprovado pelo Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), na XXVIII Plenária, na cidade de Brasília nos dias 6 e 7 de outubro de 2004.**

### **PAUTA PARA A ANÁLISE DA REFORMA INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

O Mercosul deve ser o instrumento para a construção de um desenvolvimento social inclusivo e para melhorar as condições de inserção dos países da região no cenário econômico e político internacional.

No plano político o Mercosul é uma concepção democrática de organização de nossos povos para reafirmar sua identidade própria no concerto das nações. É necessário o desenvolvimento de programas e de mecanismos que tendam à integração cultural, à cidadania Mercosul e à existência de algumas instituições políticas comuns, particularmente o desenvolvimento de um direito Mercosul devidamente internalizado.

No plano econômico é um projeto comum de desenvolvimento que envolve equitativamente todos os setores e regiões. Isto significa resolver os problemas que vêm aprofundando as assimetrias do Mercosul e definir mecanismos comunitários que considerem solidariamente os efeitos positivos e negativos do processo de integração, incluindo seu financiamento.

A nível social o Mercosul deveria definir uma política comum e a coordenação de políticas locais para elevar a proteção social para o conjunto de seus cidadãos. Isto implica a existência de âmbitos permanentes de consultas e de coordenação de programas voltados a uma política de emprego e de inclusão social.

No plano internacional deveria existir um mecanismo permanente de consultas e, eventualmente de representação ou de manifestação comum, quando necessário, o que permitiria ampliar as ações do Mercosul com outras nações de América Latina e o resto do mundo.

Para definir a estrutura de organização que o Mercosul deveria ter, seria preciso estabelecer previamente que Mercosul que queremos.

## **1. Coordenação de Políticas Macroeconômicas**

Em sua Recomendação Nº 01/01, de dezembro de 2001, o FCES afirmou que é absolutamente prioritária a coordenação macroeconômica como elemento essencial do aperfeiçoamento do Mercosul.

O alcance dessa coordenação não deve esgotar-se na fixação de algumas metas quantitativas, mas sim deve considerar todo o espectro de políticas econômicas nacionais que ainda diverjam entre os quatro países e que distorcem as relações produtivas e os fluxos de comércio.

Enquanto não seja lograda essa coordenação, os Estados Partes poderão adotar medidas temporárias, mediante consulta prévia, para resolver os problemas comerciais originados por essas divergências com a utilização de mecanismos ágeis, eficientes e operativos.

Neste sentido, seria importante aperfeiçoar os alcances da Comissão de Monitoramento de Comércio, criada entre a Argentina e o Brasil através do documento Consenso de Buenos Aires, e estender sua aplicação aos demais países do Mercosul.

No mesmo sentido se recomenda a realização de discussões sobre a harmonização da normativa tributária que afeta a competitividade interna do Mercosul.

## **2. Desenvolvimento produtivo e geração de emprego**

A implementação de um programa de integração produtiva envolve vários aspectos:

### **a. Tarifa Externa Comum e livre circulação de bens**

A TEC é um dos pilares mais importantes para a formulação das políticas de produção e integração das cadeias produtivas. É inegável que as alterações tarifárias unilaterais deformaram a estrutura da Tarifa Externa Comum do Mercosul.

A situação atual das economias e os enormes desafios que serão enfrentados no relacionamento externo do Mercosul indicam que é preciso reafirmar e avançar na finalização da construção da união aduaneira. Contudo, um movimento de abertura comercial não deve ser de caráter unilateral, mas no âmbito das negociações de acesso a mercados que sejam realizadas. Neste sentido, o FCES recomenda que os países promovam os ajustes pontuais necessários da TEC. O FCES poderá colaborar com a Comissão de Comércio nas consultas a serem feitas ao setor privado, que deveriam ser a base para a definição das posições governamentais.

É necessário resolver os problemas que estão afetando a livre circulação de bens, como por exemplo, a dupla tributação da TEC e a distribuição da renda aduaneira sem afetar o ingresso tributário dos países; questões fitossanitárias e normas técnicas; funcionamento das aduanas; regimes especiais de importação, políticas produtivas etc.

## **b. Complementação Produtiva e Fóruns de Competitividade**

Em geral, as grandes empresas têm mais possibilidades de participar na promoção de programas de cooperação e de complementação produtiva. Assim, os governos, devem concretizar mecanismos de apoio para que as pequenas e médias empresas tenham acesso a tais programas e não se limitar a ser simples promotores desses Foros.

Os Foros de Competitividade devem ter claros os seus objetivos e prioridades. O FCES recomenda que os governos estudem mecanismos que permitam a negociação e monitoramento de acordos setoriais e a criação de fundos de financiamento para a implementação dos projetos recomendados pelos Foros.

O FCES recomenda também, que os Foros de Competitividade busquem formas de inserção nos seus programas das unidades cooperativadas de produção, de comércio e das unidades de produção familiar.

## **c. Estratégia de Emprego Mercosul**

A estratégia de emprego deve ser entendida como um conjunto de políticas comuns de amplitude, econômicas e sociais. De acordo com a Declaração dos Ministros de Trabalho construção dessa estratégia também requer a definição dos interlocutores, dos eixos orientadores e do espaço em que se construirá uma metodologia para a formulação de um conjunto de orientações a serem recomendadas aos Estados Partes, para alcançar alguns objetivos fundamentais. Neste sentido, é importante a instalação de um processo de discussões nos quatro Estados Partes sobre esses aspectos.

Para colaborar nesse processo é preciso dotar o Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul-OMT de condições de funcionamento para que possa transformar-se em um organismo técnico capaz de gerar indicadores confiáveis sobre o mercado de trabalho e sobre os impactos da integração para a proposição de políticas. Como primeiro passo nesta direção deve-se garantir o funcionamento das quatro seções nacionais.

## **d - Tratamento de assimetrias**

Assim como foi manifestado pelo Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Parte do Mercosul, em dezembro de 2003, de que é necessário a adoção de medidas que contemplem as assimetrias existentes, o FCES considera preciso avançar em direção a uma coordenação de políticas – incentivos fiscais, sistema tributário, promoção de investimentos, normas técnicas, etc - que reduzam as diferenças de competitividade e as assimetrias entre países e regiões de menor desenvolvimento.

## **e - Financiamento do desenvolvimento produtivo e Fundos Estruturais**

O desenvolvimento produtivo é uma meta priorizada por todos, reconhecendo-se a necessidade de se promover a integração das cadeias produtivas para esse fim. Para o estabelecimento de políticas coordenadas de promoção produtiva se deveria debater a criação de mecanismos e organismos de financiamento regionais.

Na mesma direção coloca-se a criação de um Fundo Estrutural no Mercosul, que fomenta regiões de menor desenvolvimento e contribua para a diminuição dos desequilíbrios setoriais e possa servir como instrumento de apoio à reconversão produtiva e profissional.

### **3. Internalização de normas**

O FCES reconhece como positivas as medidas adotadas recentemente objetivando processos mais rápidos de internalização de decisões e medidas que não impliquem tratamento legislativo, como também considera um avanço o acordo Interinstitucional firmado entre o GMC e a CPC, visando a agilização da aprovação parlamentar. Estes avanços, no entanto não eliminam a necessidade de se continuar buscando a implementação de mecanismos mais eficazes e gerais.

### **4. Reforma da estrutura Institucional**

O FCES considera necessário a promoção de uma revisão completa da estrutura institucional de forma que esta possa contribuir de forma adequada à implementação dos objetivos explicitados nos parágrafos anteriores.

Neste sentido consideramos necessário:

- definir mandatos precisos para as instituições existentes, principalmente as que foram criadas posteriormente ao Protocolo de Ouro Preto, contemplando de forma precisa suas atribuições, seus programas de ação e prazos;
- com base a isso promover ajustes que sejam necessários na estrutura conformada pelos subgrupos, reuniões especializadas, etc.

Neste sentido o FCES, com o espírito de colaborar nessa revisão, considera adequado e oportuno reiterar a Recomendação 01/01, de dezembro de 2001, que propõe a criação de duas Comissões, com um nível de hierarquia adequado, com as seguintes características: uma Comissão de Desenvolvimento Produtivo e Infraestrutura, que integre os subgrupos de trabalho que tratem de indústria, agricultura, energia, etc e uma Comissão de Desenvolvimento Social que integre os subgrupos de trabalho e reuniões especializadas que tratem dos temas sociais.

- Sustentação orçamentária do Mercosul - necessidade que a reforma contemple um orçamento que garanta o funcionamento de todos os organismos e instituições do Mercosul.

Além dessas sugestões iniciais propomos a criação de um Grupo de Reforma Institucional que desenvolva esse trabalho, integrado pelos órgãos institucionais que correspondam, incluindo o FCES e a CPC.

## 5. Foro Consultivo Econômico Social

- a) Sem prejuízo das reformas necessárias que devam ser introduzidas para fortalecer a institucionalidade do Mercosul, o FCES entende que, desde já, deve ser dado um tratamento às Recomendações realizadas por iniciativa própria e incrementar o número de Consultas ao Foro por parte do GMC.
- b) As Consultas do GMC relativas às Resoluções que afetem os interesses econômicos e sociais de relevância devem ter caráter preceptivo, devendo o FCES emitir opinião nos prazos que sejam determinados.
- c) As Recomendações de iniciativa própria do FCES devem ser tratadas pelo GMC, que as incorporará ou rejeitará com base em uma instrução fundamentada, dentro dos prazos que se determinem.
- d) Deverá estabelecer-se um mecanismo participativo do FCES nas deliberações de outros órgãos do Mercosul e nos processos de negociações econômicas intra e extra Mercosul.
- e) A adoção de uma política de transparência que compreenda o acesso do FCES aos projetos de normas apresentados pelos Estados Parte, dos documentos de trabalho e dos informes técnicos da Secretaria do Mercosul, com o compromisso de confidencialidade que se determine.
- f) Para poder cumprir com estas funções se deveria reforçar a capacidade de gestão – incluindo a possibilidade de dispor de um orçamento - para o desenvolvimento do FCES, considerando-o nas políticas dos Estados que se refiram à participação da sociedade civil organizada.
- g) Facilitar o acesso direto do FCES à Secretaria do Mercosul, bem como a possíveis assessoramentos técnicos.

Brasília, 07 de outubro de 2004

## **ANEXO E – DOCUMENTO DE CORDOBA**

### **DOCUMENTO DE CORDOBA**

#### **EL FCES PETICIONA UNA MAYOR Y EFECTIVA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA REGION**

**CORDOBA 20-7-06**

El FORO CONSULTIVO ECONOMICO SOCIAL del MERCOSUR, único órgano oficial de consultas al sector privado, según el Protocolo de Ouro Preto, constituido por entidades representativas del trabajo, del empresariado, del movimiento cooperativo, de los consumidores, de los profesionales y de otras diversas, realizó, en Córdoba, su XXXIV Reunión Plenaria.

Desde su primera reunión, el 30 de mayo de 1996, se ha reunido sin interrupciones, aportando, con sus recomendaciones a la integración regional; anticipándose, muchas veces, a decisiones de los órganos del MERCOSUR, que en su momento no tuvieron en cuenta al Foro.

En los últimos años, se han producido importantes cambios en la conducción política y económica de nuestros países y los líderes políticos de la Región se han manifestado sobre la necesidad de la participación de la sociedad civil organizada en los procesos de integración, incluyendo referencias específicas al Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR.

Sin embargo, en diez años hemos sido consultados sólo en tres oportunidades y ninguna en los últimos cuatro años y, como mencionamos, nuestras recomendaciones no han tenido respuestas directas. En definitiva, es el Órgano de Consulta del MERCOSUR, que no es consultado.

Las organizaciones participantes del Foro están decepcionadas por el doble discurso entre la apelación a la participación de la sociedad civil y la realidad de ser ignorada en la práctica.

En la XXXIV Reunión Plenaria, hemos decidido expresar lo siguiente:

- 1) EL FCES es uno de los seis órganos oficiales del MERCOSUR y único establecido para la recepción y diligenciamiento de las presentaciones de organizaciones cuatripartitas del MERCOSUR (Resolución GMC N° 35/00)
- 2) El FCES representa los intereses de la sociedad a través de sus organizaciones que por su reglamento, aprobado en 1996 por el GMC, tienen que ser representativas, de carácter nacional y con personería jurídica reconocida.
- 3) No es excluyente de la manifestación libre de las sociedades de la región sino que es la forma orgánica para los mecanismos de consulta para la elaboración de las decisiones de los órganos decisorios del MERCOSUR.

Consecuentemente el FCES reitera:

- 1) Que se instruya a los otros órganos del MERCOSUR que instrumenten mecanismos de consultas previas, no vinculantes, a sus procesos decisorios, que representen la manifestación de la sociedad civil organizada en el proceso de integración.
- 2) Que se instruya a los coordinadores nacionales del GMC a organizar, siguiendo la práctica iniciada en Montevideo, en 2005, reuniones de trabajo con el FCES para reglamentar estos mecanismos de consultas
- 3) Que se instruya a los órganos del MERCOSUR a establecer mecanismos de transparencia de sus procedimientos decisorios. Para ello, deben hacer conocer al FCES, con cláusulas de confidencialidad, sus agendas, documentos y antecedentes de trabajo, incluyendo clasificados como Reservados, que permitan expresarse a la sociedad civil con sus recomendaciones.
- 4) Instruir al GMC y al CCM para que el Foro participe como observador en sus reuniones.

Solicitamos en esta oportunidad:

- 5) Participación efectiva en el Grupo de Trabajo constituido en el artículo 11 del Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR. Entre otros aspectos, se fundamenta nuestro pedido en que en el período de transición existe una asimetría entre las obligaciones de las partes que requieren de un análisis de cómo se podría resolverla para situaciones concretas y específicas.
- 6) Participación directa en el Grupo de Alto Nivel para la Reforma Institucional, constituido en Montevideo en 2005, previa información de su funcionamiento. El FCES ha aportado permanentemente propuestas organizativas, racionalmente discutidas y consensuadas entre sus miembros, que se vuelven a poner a disposición de los otros órganos del Mercosur.
- 7) Participación en los órganos o comisiones específicas para el desarrollo productivo y social que pudieran constituirse, tal como propusiéramos sus constituciones en la Recomendación 01/01 de Asunción y otras.
- 8) Participación en los mecanismos de consultas para decidir prioridades para los proyectos a financiar por el FOCEM.
- 9) Que se instruya a los órganos oficiales del MERCOSUR y, especialmente, al Grupo de Alto Nivel de la reforma institucional que se analicen mecanismos para reforzar al FCES, un presupuesto que permita financiar las actividades del FCES.
- 10) En el mismo sentido, instruir a la Secretaría del MERCOSUR para que disponga del apoyo técnico al FCES, para facilitar la elaboración de sus propuestas y recomendaciones.