



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Tainá Estanislau Siman Alves

**Governança Multinível no Mercosul: uma análise a partir do processo da
União Europeia**

Rio de Janeiro

2021

Tainá Estanislau Siman Alves

**Governança Multinível no Mercosul: uma análise a partir do processo da União
Europeia**



Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Economia Política Internacional e Integração Regional.

Orientadora: Ana Paula Tostes

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

A474	Alves, Tainá Estanislau Siman. Governança Multinível no Mercosul: uma análise a partir do processo da União Europeia / Tainá Estanislau Siman Alves. – 2021. 139 f.
	Orientadora: Ana Paula Tostes. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
	1. Relações Internacionais – Teses. 2. Mercosul – Teses. 3. Governança – Teses. I. Tostes, Ana Paula. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.
es	CDU 327(8)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Tainá Estanislau Siman Alves

**Governança Multinível no Mercosul: uma análise a partir do processo da União
Europeia**

Dissertação apresentada requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores. Linha de Pesquisa: Economia Política Internacional e Integração Regional

Aprovada em 31 de março de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dra Ana Paula Balthazar Tostes (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Prof. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano
PPGRI - San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

Prof. Dr. Marcus Maurer de Salles
Departamento de Relações Internacionais (UNIFESP)

Rio de Janeiro

2021

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família. Meu pai e minha mãe nunca mediram esforços para investir em minha felicidade, meus sonhos e meu bem-estar. Minhas tias e a avós se tornaram parte importante desse processo também, me incentivando e me apoiando a alcançar voos maiores. Pela primeira vez, estar longe de casa foi difícil pra mim.

Estudar em outra cidade pode ser um desafio, e se sentir acolhido e aceito é parte importante para transformar esse desafio em uma jornada confortável e agradável. Para isso, eu devo agradecimentos à uma amiga que se tornou minha irmã mais nova e ao mesmo tempo mais velha, Brenda, que me acolheu em uma casa a qual, graças a ela, pude chamar de lar. Minha gratidão é imensa também aos meus amigos da turma de mestrado com quem pude compartilhar grandes momentos nessa jornada: Flávio, Rafael, Sarah, Bianca, e especialmente Bia, Jonathan, Edu e Matheus. Vocês são a minha família longe de BH e eu não me considero nada além de afortunada por ter tido a sorte de encontrar vocês.

Se eu tiver um conselho importante para dar ao início da carreira acadêmica, seria “escolha um programa que acredite em você”, que foi como me senti no PPGRI da UERJ. A compreensão dos professores com o bem estar dos docentes, e o apoio (no meu caso especificamente, financeiro) está muito além do que eu esperava. Em especial agradeço à minha orientadora Ana Paula Tostes e às professoras Lorena Granja e Miriam Saraiva, que acompanharam minha jornada mais de perto e nunca hesitaram em me ajudar.

Agradeço também a todos aqueles responsáveis pelas minhas atividades extracurriculares, que me ensinaram sobre a experiência acadêmica para além da Universidade: à equipe do UNU-CRIS, ao Nahuel Oddone do Instituto Social do Mercosul, e aos colegas do Observatório de Regionalismo que contribuíram com debates importantes sobre a integração regional logo nos 45 minutos do segundo tempo na elaboração dessa dissertação.

Por fim, àqueles que sempre estiveram do meu lado, que torcem pelo meu sucesso e me apoiam em minhas jornadas: minha prima Flávia, as amigas do Santa Maria, e amigos da graduação na PUC Minas.

Eu tinha expectativas altíssimas sobre a minha vida (pessoal e acadêmica) ao cursar o mestrado em outra cidade e outra universidade, e juntamente a isso, um medo que essa expectativa não fosse alcançada.

Mal sabia todas as coisas incríveis que a vida já tinha me reservado.

Criar esses canais de participação e de influência no âmbito da integração tem um significado muito mais amplo do que a mera democratização do processo.

Representa aceitar a possibilidade de compartilhar com outros atores o controle sobre o andamento e o futuro do Mercosul e, portanto, não mais submeter sua dinâmica (exclusivamente) às vontades políticas dos governos nacionais.

MARIANO; TESSARI 2006:76, exclusivamente adicionado pela autora

RESUMO

SIMAN ALVES, Tainá Estanislau. **Governança Multinível no Mercosul: uma análise a partir do processo da União Europeia.** 2021. 139 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

As integrações regionais têm, desde a sua origem, gerado debates que variam desde alterações na percepção de soberania dos Estados até a análise dos níveis de interdependência e cooperação entre eles. Os arranjos estruturais das integrações por vezes contribuem a esses debates a partir da análise dos processos de tomada de decisão e graus de autonomia de participação de atores não-estatais. A assinatura do Tratado de Maastricht (1992) desencadeia a discussão sobre a participação de entidades subnacionais e supranacionais de modo independente na integração regional dando origem à abordagem da Governança Multinível (GMN). A emergência de atores descentralizados é percebida através de novas interações, possíveis graças a mudanças institucionais, que criam canais diretos entre os níveis subnacionais e supranacionais dentro da União Europeia. Assim, duas consequências principais são apontadas e percebidas por Marks (1993): (i) a ausência de necessidade de governos centrais como interlocutores, conectando o nível local diretamente com o internacional; (ii) a difusão de poder de tomada de decisão para além de governos centrais dentro de processos de integração. Apesar de ser pouco difundida na América Latina, a presente dissertação pretende traçar uma interpretação do Mercosul sobre a ótica da GMN, com o intuito de trazer as principais observações que podem ser concluídas a partir da atuação de atores descentralizados, seus limites de participação e sua atuação no processo decisório. Através de uma pesquisa exploratória, são trazidas uma série estudos de caso sobre órgãos que costumam ser subestimados ou ignorados quando se avalia o processo decisório do Mercosul. Assim, a dissertação propõe principalmente a verificar como essas tendências de GMN se manifestam no Mercosul, mas para além disso, busca também fornecer uma análise sobre como o Mercosul está sendo construído regionalmente dentro de seu contexto, o tipo de relação entre governança multinível e integração regional, fatores estimulantes e limitantes da dispersão de poder na integração Mercosulina, e desse modo, trazer uma nova perspectiva de interpretação sobre como o processo de integração se manifesta na região. O primeiro capítulo traz a elaboração e desenvolvimento da GMN juntamente com os acontecimentos na União Europeia que levaram a sua elaboração, seguido de sua descrição como abordagem teórica aplicado a outras instituições internacionais. A segunda parte traz a Abordagem Novo Regionalismo, que descreve os princípios utilizados para que a GMN possa ser interpretada e aplicada através da realidade de outras regiões. O segundo capítulo descreve as instituições centrais do Mercosul e tentativas de mudança em seu processo decisório, incluindo a CRPM e a ARGM, e o GANRI. A seguir, são analisados também o FCES, FOCEM, Parlasul e TRPM. Estratégias institucionais observadas são analisados no terceiro capítulo, contando com o Somos Mercosul, a Cúpula Social do Mercosul, Mercocidades e FCCR, e REAF e RMAAM. O Mercosul Social é trabalhado no capítulo final, levando em conta institucionalização do âmbito social no Mercosul e o IPPDH como um braço transversal, seguido de iniciativas de construção de cidadania através da UPS e do Estatuto de Cidadania do Mercosul. As considerações finais refletem sobre como os estudos de caso contribuem para a descrição do fenômeno de dispersão de poder no bloco, trazendo uma interpretação à luz da GMN em um contexto intergovernamental.

Palavras-chave: Mercosul. Atores descentralizados. Governança. Atores subnacionais. Dispersão de poder. Integração regional.

ABSTRACT

SIMAN ALVES, Tainá Estanislau. **Multilevel Governance in Mercosur**: an analysis from the process observed in the European Union. 2021. 139 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Regional integration has, since its origins, generated debates that vary from differences on how States sovereignty is perceived until analysis of the levels of interdependence and cooperation amongst them. Structural arrangements of integration at times contribute to those debates starting from analysis of decision-making process and autonomy degree of participation of non-state actors. The signing of the Maastricht Treaty (1992) triggers a discussion on the participation of subnational and supranational entities independently in regional integration giving origin to Multilevel Governance (MLG). The emergency of subnational actors is perceived through new interactions, possible due to institutional changes, that create direct channels between supranational and subnational levels inside the European Union. In that way, two consequences are noted and perceived by Marks (1993): (i) the absence of the need for central governments as interlocutors, connecting the local level directly to the international level; (ii) diffusion of power in decision making goes beyond central governments inside the integration process. Even though little widespread in Latin America, this dissertation intends to bring and interpretation of Mercosur through the lenses of MLG, with the intention of bringing the main observations that can be concluded through the interaction of decentralized actors, their participation limits and how they act in the decision-making process. Through an exploratory research, a series of case studies are brought on institutional bodies that are usually underestimated or ignored when assessing the decision-making process in Mercosur. In that way, this dissertation proposes specially to verify how these tendencies manifest in Mercosur, and beyond that, intends also to provide an analysis on how Mercosur is being built regionally in its own context, the kind of relation between multilevel governance and regional integration, limiting and stimulating factors of power dispersion in Mercosur's integration, and subsequently, bring a new perspective of interpretation about how the integration process manifests in the region. The first chapter brings the elaboration and development of MLG together with events in European Union that brought to its elaboration, followed by its description as a theoretical approach applied to other international institutions. The second part brings New Regionalism Approach (NRA), in order to describe the main principles used so that MLG can be interpreted and applied to the reality of other regions. The second chapter describes central institutions of Mercosur, including CRPM, ARGM and GANRI. In the sequence, are also analyzed FCES, FOCEM, Parlasur and TRPM. Institutional strategies observed are analyzed in the third chapter, including Somos Mercosur and the Cupulas Social do Mercosur; Mercocities and FCCR; and REAF and RMAAM. The Social Mercosur is looked through in the final chapter, taking into account the institutionalization of the social agenda in Mercosur, and IPPDH seen as transversal branch; followed by citizenship building through the UPS and the Estatuto de Cidadania do Mercosur. Final Considerations reflect on how the cases studied contribute to the description of the phenomenon of power dispersion in the bloc, bringing an interpretation in light of MLG in an intergovernmental context.

Key-words: Mercosur. Decentralized actors. Governance. Subnational actors. power dispersion. Regional integration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ANR	Abordagem Novo Regionalismo
ARGM	Alto Representante Geral do Mercosul
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BENELUX	União Econômica Bélgica-Países Baixos-Luxemburgo
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCMAS	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no Mercosul
CCSCS	Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul
CCSS	Conselho Consultivo da Sociedade Civil
CdR	Comitê das Regiões
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CESE	Comitê Econômico e Social Europeu
CMC	Comissão Mercado Comum
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento do Sul
COPROFAM	Confederação Internacional de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRECENEA	Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
CSA	Comitê de Segurança Alimentar
UE	União Europeia
FAF	Fundo da Agricultura Familiar
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social

FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
GAIM	Grupo de Análise Institucional do Mercosul
GANRI	Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul
GMC	Grupo Mercado Comum
GMN	Governança Multinível
GT-ECM	Grupo de Trabalho Estatuto da Cidadania do Mercosul
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
ISM	Instituto Social do Mercosul
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério de Relações Exteriores
OI's	Organizações Internacionais
OIM	Organizações Internacional para Migrações
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização de Sociedade Civil
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEAS	Plano Estratégico para Ação Social
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PPT	Presidência Pró-Tempore
RAADH	Reunião de Altas Autoridades dos Direitos Humanos e Chancelaria do Mercosul
RAFRO	Reunião de Autoridades de Direitos de Afrodescendentes
RAPIM	Reunião de Autoridades sobre Políticas Públicas para Povos Indígenas
RE	Reunião Especializada
REAF	Reunião Especializada em Agricultura Familiar
REM	Reunião Especializada da Mulher
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências
RMAAM	Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher no Mercosul
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridade de Desenvolvimento Social
RME	Reunião do Setor Educativo
RMJ	Reunião de Ministros de Justiça

RMS	Reuniões de Ministros de Saúde
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SGT	Subgrupo de Trabalho
SISUR	Sistema de Informação sobre Institucionalidade em Direitos Humanos do Mercosul
SPM	Secretarias de Políticas para as Mulheres
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TPRM	Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul
UCCI	União das Cidades Capitais Ibero-Americanas
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	GOVERNANÇA MULTINÍVEL: DA UNIÃO EUROPEIA AO MERCOSUL	16
1.1	O desenvolvimento da UE e contribuição para construções teóricas	17
1.1.1	<u>Governança Multinível no contexto da União Europeia</u>	21
1.1.2	<u>Governança Multinível como teoria</u>	34
1.2	Abordagem Novo Regionalismo	41
1.3	Considerações Teóricas	46
2	O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO MERCOSUL	50
2.1	O processo decisório do Mercosul: órgãos centrais (Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC) e iniciativas de descentralização	50
2.2	O Aprofundamento Institucional do Mercosul: FCES, Parlasul, Tribunal Permanente e FOCEM	59
3	PERTENCER OU NÃO? INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A PARTIR DE UMA INTEGRAÇÃO INDEPENDENTE	74
3.1	As “instituições híbridas	74
3.1.1	<u>Somos Mercosul e a Cúpula Social do Mercosul</u>	75
3.1.2	<u>Mercocidades e o FCCR</u>	81
3.2	A difusão de políticas públicas: REAF E RMAAM	88
4	O MERCOSUL SOCIAL	97
4.1	Institucionalização do Mercosul Social e a difusão de políticas públicas: RMADS, CCMAS, ISM e o PEAS	98
4.1.1	<u>Um braço transversal: o IPPDH</u>	102
4.2	Construção de cidadania: UPS e Estatuto da Cidadania	105
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIA	124

INTRODUÇÃO

As iniciativas de integrações regionais têm, desde a sua origem, gerado debates que variam desde alterações na percepção de soberania dos Estados até a análise dos níveis de interdependência e cooperação entre eles. Esses debates surgem ou são revisitados à medida em que novos acontecimentos, mudanças de projetos ou crises nas regiões acontecem, a fim de descrevê-los. Assim, as teorias de integração originadas desses debates diferem dentre si por trazerem variadas interpretações sobre o papel dos Estados e da soberania, da autonomia das instituições, e da função da integração regional e de como elas evoluem (DIEZ; WIENER, 2004).

A assinatura do Tratado de Maastricht (1993), que dá origem à designação da integração da Europa iniciada na década de 1950 à União Europeia (UE), desencadeia a discussão sobre a participação de entidades subnacionais e supranacionais de modo independente na integração regional, ao, por exemplo, ter aumentado o poder do Parlamento Europeu, e ao criar o Comitê das Regiões. A emergência de atores descentralizados (sejam eles cidades, regiões, ONG'S, organizações civis, empresas locais) é percebida através de novas interações, surgidas a partir de mudanças institucionais, que criam canais diretos entre os níveis subnacionais e supranacionais dentro da UE. No âmbito desses debates surge a abordagem da Governança Multinível (GMN), utilizada para descrever a dispersão de poder dentro de organizações internacionais para além do Estado, difundindo o processo de decisão para níveis acima e/ou abaixo das instâncias estatais de poder e liderança na integração europeia (MARKS; HOOGHE, 1996). Assim, duas consequências principais são apontadas e percebidas por Marks (1993): (i) a ausência de necessidade de governos centrais como interlocutores, conectando o nível local diretamente com o internacional; (ii) a difusão de poder de tomada de decisão para além de governos centrais dentro de processos de integração.

Processo semelhante pode ser observado no desenvolvimento de integração regional na América Latina. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), fundado em 1991, a partir do Tratado de Assunção, previa a criação de um Mercado Comum, tendo hoje como Estados Membros Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela¹. Apesar da abordagem GMN ser pouco debatida na América Latina, isso não quer dizer que o fenômeno da GMN não possa ser identificado na região, e mais especificamente no Mercosul. Em outras palavras, há uma

¹ A Venezuela foi suspensa pelo Protocolo de Ushuaia durante a redação desse projeto e não há, desde então, previsão para o fim de sua suspensão. A Bolívia está em vias de incorporação ao bloco (MERCOSUL, 2017).

interação e cooperação entre atores descentralizados com relevante impacto para uma integração no campo social, econômico, e outros, que pode ser identificada.

No caso do estudo do Mercosul, principalmente, a GMN nos permite uma nova ótica de interpretação do bloco. De caráter decisório intergovernamental, por vezes o debate sobre a importância da dinâmica dos governos centrais e das instituições decisórias do Mercosul se tornam o foco principal para descrever não somente suas dinâmicas e o projeto de integração regional, como são também apontados frequentemente como culpados por uma estagnação dos âmbitos e do progresso da integração. As lentes teóricas clássicas (como o Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo) contribuem para essas interpretações, por terem como foco os atores estatais e as elites nacionais. Como resultado, existe uma numerosa quantidade de órgãos e atores no Mercosul que não tem sua participação analisada no processo de integração, e como resultado, acabam invisibilizados. Observar o Mercosul a partir de uma lente que dê destaque para esses atores descentralizados nos permite compreender melhor suas funções, objetivos, conquistas, limitações para ação, e sua papel na formação da integração, nos permitindo uma nova interpretação do bloco de integração regional. Dessa forma, ao contrário de como é visto muitas vezes negativamente pela comunidade acadêmica latino-americana, o Mercosul não é uma iniciativa estagnada por confinar seu poder decisório ao nível executivo de seus Estados Membros, e sim, um arranjo de integração que envolve atores regionais, municipais, civis, civis-organizados, entre outros, em diferentes fóruns com interações cada vez mais difusas e relevantes.

Esses níveis de interação são considerados por vezes invisíveis ou são menosprezados, mas compõem um projeto de integração paralelo e ao mesmo tempo aliado dos objetivos centrais do Mercosul. Além disso, são atores de caráter ativo e autônomo, cujas contribuições faltam ser melhor examinadas se desejamos compreender qual tipo de integração estamos construindo, traçar melhores estratégias, e reconhecer seus pontos fracos e fortes. Nesse caso, a abordagem GMN cumpre o seu papel como forma de enaltecer e esclarecer o papel de outros atores de governança na construção da integração do Mercosul, fugindo do debate de processo decisório intergovernamental versus supranacional, e abrindo assim espaço para interpretações que nos ajudem a melhor refletir sobre a construção do Mercosul, suas instituições e o seu tipo de integração.

Assim, a presente dissertação propõe-se principalmente a verificar como essas tendências de governança se manifestam no Mercosul a partir da abordagem teórica da GMN, identificando seus fatores estimulantes e limitantes. Do ponto de vista teórico, busca-se contribuir à GMN como abordagem ao descrever uma outra manifestação do processo, com

características diferentes do observado no modelo de integração europeu. Será fornecida também uma análise sobre como o Mercosul está sendo construído regionalmente dentro de seu contexto, descrevendo uma nova perspectiva de interpretação sobre como o processo de integração se manifesta na região, por utilizar um arcabouço teórico não tradicional para contribuir para pesquisas sobre integração regional do Mercosul, desde uma perspectiva descentralizada e transnacional. A partir da observação do recente papel de instituições dentro do Mercosul que agem com determinada independência dos Estados Membros, e que constituem o fenômeno da integração, surge a seguinte pergunta: Como se dá o desenvolvimento, no Mercosul, de tendências de governança e dispersão de poder conforme descrito pela abordagem da GMN?

Para responder essa pergunta, a presente dissertação foi criada a partir do mapeamento de órgãos e iniciativas dentro do bloco, trazendo diversos estudos de caso que foram selecionados à medida em que diferentes fatores de avanço ou de limitações foram observados. Afim de compreender a criação, funcionamento e desenvolvimento da GMN no Mercosul será usado um método de pesquisa exploratório. O método de pesquisa exploratório é usado para criar familiaridade, trazer uma compreensão mais rica sobre um objeto área ou tópico pouco investigado ou explorado, utilizando-se de uma combinação de técnicas necessárias para tornarem essa exploração viável. Assim, essa pesquisa exploratória é seguida normalmente da investigação de um fenômeno, abre espaço para novos debates e problemas, e permite identificar alertas sobre potenciais dificuldades, sensibilidades, e áreas de resistência (THEODORSON E THEODORSON, 1970).

Além disso, por entender a GMN como uma abordagem de origem na UE, a pesquisa não busca comparar a integração do Mercosul com a da UE, mas sim compreender de que forma se dá, no Mercosul, o desenvolvimento de um fenômeno que foi primeiramente observado dentro do experimento europeu e interpretado a partir de uma abordagem teórica completamente nova no campo dos estudos sobre integração regional. Assim, a dissertação está dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo traz uma breve introdução ao desenvolvimento de teorias de integração regional, e a forma com que elas se desenvolveram à medida de acontecimentos importantes no processo de integração europeu, até chegar ao momento do desenvolvimento da GMN, que verifica mudanças nas dinâmicas da integração europeia marcados pela implementação do Tratado de Maastricht em 1993. Logo em seguida, são tomadas as principais considerações e características da GMN como abordagem teórica, aportes de outros autores, novos questionamentos levantados, e seu desenvolvimento teórico. São trazidas a seguir considerações sobre o Novo Regionalismo, abordagem que traça um

panorama de adaptação de fenômenos para outras regiões, trazendo a ideia de que fenômenos com mesmos princípios se manifestarão de maneiras diferentes em regiões diferentes. Observações importantes sobre o desenvolvimento da GMN e a maneira como ela será buscada e interpretada para o Mercosul são trazidas na parte de considerações teóricas.

Os estudos de caso foram agrupados em capítulos de forma que possibilitassem observações tendo em vista fatores semelhantes que se comportam e tem o seu desenrolar de maneiras diferentes no Mercosul. Começamos então com o desenvolvimento inicial das instituições do Mercosul, concentrando principalmente nas características que ocasionaram no surgimento de um processo decisório focados no executivo dos Estados Membros, juntamente com iniciativas de alterar esse processo decisório que foram observadas ao longo do tempo como o Alto Representante Geral (ARGM), o Grupo Alto Nível para a Reforma Institucional do Mercosul (GANRI), e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM).

Trazemos também o primeiro desdobramento institucional do Mercosul: O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), Tribunal Permanente (TRPM), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Parlasul. Essas instituições estão agrupadas juntas por serem criações com iniciativa predominantes dos Estados Membro, que manifestam caminhos importantes para a possibilidade da dispersão de poder, mas que encontram diferentes limitações em cada um dos casos.

O terceiro capítulo traz órgãos que participam do Mercosul e que tiveram sua iniciativa de criação vinda de atores descentralizados. Em alguns casos, esses órgãos foram criados dentro do aparelho institucional do Mercosul, a partir da atuação de Ministros, por exemplo, e outros são criados fora do Mercosul, mas têm uma forte cooperação com seus atores e inclusive influenciam no processo decisório. Entre os atores que não estão inseridos diretamente como órgãos oficiais do Mercosul são citados o Somos Mercosul e a Cúpula Social do Mercosul. Já a parte seguinte, que traz o Mercocidades e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), que são duas instituições com objetivos quase-idênticos, mas que tem um grau de participação e engajamento dos atores bem discrepante. Em seguida, são trazidos dois exemplos bem sucedidos, mas que encontraram caminhos institucionais diferentes para influenciar o processo decisório, o Reunião Especializada em Agricultura Familiar (REAF) e a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher no Mercosul (RMAAM).

O último capítulo dos estudos de caso traz considerações sobre o Mercosul Social, o desdobramento que abrange a maior multiplicidade de áreas do Mercosul, sendo avaliados um grupo de instituições que são o resultado da participação e reivindicação de múltiplos atores,

incluindo um forte interesse dos Estados Membros de atender a essa agenda com um forte aparelho institucional. Essas construções tem como resultado o IPPDH, o PEAS, e o Instituto Social do Mercosul, sendo analisadas relações de duas vias, além das limitações pertinentes dessa interação.

Juntamente com o Mercosul Social, é trazida também a construção do Mercosul Cidadão, levando em conta a criação da UPS (primeiro canal direto de diálogo institucional que reconhece e incentiva a dispersão de poder e participação de atores descentralizados dentro do bloco), e o Estatuto da Cidadania, tentativa exclusivamente estatal que envolve um plano de metas ambiciosas na iniciativa de construir uma série de integrações físicas e documentais associadas à criação de uma identidade do cidadão do Mercosul.

As Considerações Finais por fim trazem um resumo geral dos principais pontos fortes e limitantes que puderam ser observados na dispersão de poder no Mercosul, quais agendas esses atores têm maior facilidade para atuar, se os fenômenos observados correspondem às expectativas da GMN, e qual seria o modelo proposto para dispersão de poder em um cenário intergovernamental.

1 GOVERNANÇA MULTINÍVEL: DA UNIÃO EUROPEIA AO MERCOSUL

O presente capítulo busca apresentar a abordagem teórica da Governança Multinível (GMN) (HOOGHE; MARKS, 1996) em um ambiente de integração regional, sendo essa uma ferramenta utilizada para descrever a inserção de outros atores no processo de tomada de decisão. Serão trazidas as bases teóricas que permitem a sua exportação e adaptação de um ambiente de integração europeia para outras regiões, sendo possível que o mesmo tipo de fenômeno de governança ocorra, ainda que se apresente com características diferentes.

A abordagem teórica da GMN tem suas origens a partir da observação de um processo de desenvolvimento de instituições no contexto da integração regional europeia. Em um movimento conjunto, são os rumos tomados por esse processo que consolidam ou afirmam o desenvolvimento da abordagem da GMN, mas que, como esta pesquisa procura demonstrar, pode servir como uma ferramenta útil e necessária para explicar fenômenos semelhantes em outros ambientes de integração não europeus. Ou seja, tal abordagem pode ser exportada e a GMN utilizada como arcabouço de interpretação da tomada de decisão em que interagem diversas organizações e fóruns internacionais e/ou transnacionais, a fim de descrever processos de governança que envolvam difusão de poder em um ambiente de integração regional.

Para compor a base teórica como ferramenta de análise para a interpretação das construções institucionais formais e informais ao longo dessa dissertação, o primeiro capítulo é dividido em duas partes. A primeira explora um diálogo entre o processo de desenvolvimento de governança observado na União Europeia (UE), que contribui para a descrição e criação da GMN², em um diálogo entre processos e teorias. Inicialmente é trazida a descrição da GMN a partir da observação dos processos, juntamente com uma apresentação histórica de como os desdobramentos da interação e construção de instituições europeias contribuíram para o desenvolvimento da GMN. A seguir, são apresentadas as principais características da GMN como teoria e sua leitura como abordagem descolada do processo de integração europeu. A segunda parte apresenta o Novo Regionalismo (HETTNE; SODERBAUM, 1999) a fim de construir o argumento sobre a exportação da GMN e sua interpretação a partir do fenômeno da governança no Mercosul. A abordagem do Novo Regionalismo permite a interpretação de construções regionais como processos socialmente construídos, prevendo que a reprodução de um mesmo fenômeno em locais diferentes acaba por apresentar características diferentes,

² A *Governança Multinível* (em maiúscula), ou *GMN* (que também é chamada na América Latina de *GML*) será adotada ao longo dessa dissertação em referência à abordagem teórica descrita por Marks e Hooghe (1996).

possibilitando a leitura e interpretação das manifestações e características de dispersão de poder no Mercosul a partir da GMN.

1.1 O desenvolvimento da UE e contribuição para construções teóricas

“A Europa não será feita de uma vez, ou de acordo com um plano único. Ela será construída através de objetivos concretos que irão primeiro criar uma solidariedade *de facto*.”³. Esta foi uma frase proferida em discurso por Robert Schuman, um dos pais fundadores da UE, em 1950. Ela estabelece a ideia de que o projeto da UE não tem um formato fixo, mas se trata de um processo em constante construção, sendo moldado e desenvolvido ao longo dos anos pelos seus atores.

A sua origem se deu com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, partindo de um mercado comum exclusivo (apenas para o carvão, ferro e o aço) e progredindo com a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e um mercado único europeu. As relações entre os atores adquiriram um grau cada vez maior de interdependência e complexidade até culminar na UE como temos atualmente, um arranjo político e econômico que engloba também atores descentralizados.

A UE atualmente compreende uma grande estrutura de instituições formais e informais, a partir das quais interagem atores e são tomadas decisões que impactam o dia-a-dia de milhares de habitantes. Nesse processo estão envolvidos diversos governantes nacionais, instituições internacionais e supranacionais, e parlamentares europeus que participam diretamente do processo de tomada de decisão. As formulações das leis e políticas públicas envolvem também diversos setores de associações, organizações não governamentais (ONG's), comitês, órgãos nacionais e europeus, setores da sociedade civil, entre outros atores.

Acompanhando o desenvolvimento da integração europeia, surgem interpretações que descrevem e teorizam sobre o processo, suas características principais e desdobramentos. As teorias sobre a natureza das relações internacionais no que concerne o fenômeno da integração regional também foram marcadas por grandes avanços e mudanças ao longo do tempo. A insuficiência das teorias clássicas das relações internacionais e de integração regional para descrever ou explicar determinadas dinâmicas dentro do arranjo da integração europeia deu origem a novas abordagens teóricas e incorporação de abordagens da ciência política e dos estudos sobre *policy-making*, que passam a ser dirigidas especificamente para a interpretação

³ Do inglês original: Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a *de facto* solidarity.

do fenômeno da integração na Europa. Assim, neste capítulo serão trazidas visões teóricas antecedentes, relacionando-as com as dinâmicas e contextos nas quais elas foram criadas ao longo das mudanças na CEE, a fim de compreender o momento da emergência da abordagem da GMN na ocasião do Tratado de Maastricht (também chamado de Tratado da União Europeia, 1993⁴), suas variáveis, e como ela se desenvolve a partir dos acontecimentos decorrentes da consolidação do mercado único europeu.

O fim da 2ª Guerra Mundial em 1945 deixa os países europeus fracos e a relação entre eles, fragmentada. Entre parte das iniciativas para reorganizar os Estados e valorizar a cooperação está a criação do BENELUX em 1944, que previa uma integração econômica entre Bélgica, Luxemburgo e Holanda, e o Tratado da União Ocidental, em 1948, assinado entre Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França e Reino Unido, que previa gestão de crises e assistência mútua⁵. Nesse contexto, dentre diversas interpretações sobre os fenômenos da época, é pensado o Funcionalismo, perspectiva altamente popular entre os pais fundadores da UE. Segundo o Funcionalismo, o Estado é tido como egoísta e auto interessado, que por defender os seus interesses acabou se envolvendo em conflitos que ocasionaram na 2ª Guerra Mundial, resultando em um alto número de mortes. Nessa racionalidade o Estado é visto como um criador de conflitos, enquanto a natureza humana é solidária e cooperativa. Assim, uma Europa criada por cidadãos, e não por Estados, resultaria em uma Europa mais benéfica. Essa interpretação está presente não somente na ideia dos Estados Unidos da Europa, mas também na chamada Europa de Regiões e nos pensamentos federalistas da época. Como antecedentes e bons ilustradores desse cenário estão também o discurso de Winston Churchill (1946), que descreve os “Estados Unidos da Europa”, pedindo por uma Europa unida.

Essa descrição sobre os rumos futuros da região é idealizada pelos pais fundadores da UE, entre eles Robert Schumann (1950), em seu discurso fundador do Dia da Europa, que dá origem à CECA. Como órgão executivo da CECA foi concebida a instituição intitulada Alta Autoridade⁶, que pretendia ter caráter supranacional sendo composta por integrantes de cada Estado Membro. Esses integrantes não deveriam representar os interesses de seus Estados nacionais, mas sim defender os interesses da Europa como um todo. As características dos pensamentos acima levantados sobre a racionalidade de um Estado egoísta que acaba por desencadear em conflito, e a emergência de um governo acima de interesses nacionais estão

⁴ Os anos citados junto aos tratados ao longo dessa dissertação fazem referência a quando eles entraram em vigor.

⁵ Apesar de ser visto como um dos antecedentes da União Europeia, o Tratado da União Ocidental é mais conhecido por se desdobrar na fundação da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)

⁶ Esse órgão é correspondente em função à atual Comissão da União Europeia.

presentes no Funcionalismo descrito por Mitrany (1966), em *A Working Peace System*. A influência desse pensamento funcionalista influencia os pais fundadores da UE, desencadeando na criação de uma instituição supranacional para a integração europeia. Como resultado, o caráter distintivo e particular da construção da supranacionalidade na União Europeia tem o seu nascimento em um contexto igualmente específico.

O Neofuncionalismo emerge anos depois como uma teoria sobre o processo de integração europeia a partir da obra clássica de Haas, *The Uniting of Europe*, publicada em 1958. Seu título foi inspirado na perspectiva do Funcionalismo por conta do seu foco na supranacionalidade. Nela, as elites europeias são compreendidas como os atores centrais nas decisões no processo de integração, e principais condutores do processo. O Neofuncionalismo prevê também a mudança de lealdade dos Estados nacionais para as instituições supranacionais, e o chamado efeito de *spill over* (derramamento, transbordamento), ou seja, a integração em uma agenda acaba por levar à integração em outras agendas devido a um processo de interdependência e aumento de cooperação. Confiando-se uma quantidade maior de temas ao nível supranacional, reforça-se também a chamada automaticidade tecnocrática, em que a ação das elites resultaria em uma cada vez maior supranacionalidade, resultando em um ciclo de reafirmação.

A partir de 1955 a CECA deixa de abranger somente carvão e aço, passando a englobar integração econômica em geral. Essa mudança é marcada pelo Tratado de Roma (1958), dando origem à CEE, que atua separadamente da CECA. As duas instituições são incorporadas em 1967 a partir do Tratado de Bruxelas, também chamado de Tratado de Fusão, dividindo o mesmo Conselho e Comissão⁷, e, a partir desse momento, passa a ser chamada somente de CEE. Acontece em 1965 a Crise da Cadeira Vazia, situação em que Charles de Gaulle, estadista e primeiro presidente francês, por estar em desacordo com a Comissão, esvazia o Conselho, boicotando a CEE. Esse incidente acaba por trazer uma nova reflexão ao expor os limites dos poderes da Comissão, e repensar o papel dos Estados no processo de integração. As negociações da crise resultam no Compromisso de Luxemburgo, que confere aos países membros o poder de vetar decisões que afetem diretamente interesses nacionais⁸. Esse acontecimento demonstra que a Comissão, como organização supranacional, não tem o poder de conduzir independentemente o processo de integração, e que esse não é necessariamente um processo de constante reafirmação tal como previa o Neofuncionalismo. O processo de integração pode ser sim interrompido pelos Estados nacionais, e esses atores detêm das capacidades para fazê-lo.

⁷ Órgão correspondente à antiga Alta Autoridade da CECA.

⁸ O Compromisso de Luxemburgo acaba por ser extinto no Ato Único Europeu, em 1986, por falta de uso.

Levando em conta essa crise em 1964 surge o Intergovernamentalismo, conforme proposto por Hoffmann (1966) e Moravcsik (1998), caracterizando o Estado como ator central do processo de integração. Essas obras trazem uma teoria baseada em uma lógica mais realista, em que os Estados são atores auto interessados e racionais, que optam pela integração a fim de maximizar seus resultados e defender interesses nacionais. Nesse caso, esses Estados Membros só se integram e delegam poder às instituições supranacionais à medida em que corresponde aos seus interesses.

Conforme explicitado nesse resumo histórico, à medida em que a CECA se transforma em CEE, e essa, se transforma em UE⁹, é possível observar o surgimento de novas teorias e abordagens, que são criadas ou revisitadas à medida em que novos acontecimentos ou interpretações surgem, a fim de descrevê-los. Com as negociações no Tratado de Maastricht (1993), novas interações são observadas e ganham relevância, e em uma tentativa de abranger esses novos atores e descrever mudanças nas dinâmicas, surge a GMN.

A GMN tem a sua origem apresentada por Gary Marks, no artigo *Structural Policy in the European Community* em 1992, logo que o Tratado de Maastricht é assinado. Sua proposta inicial, que conta também com outro artigo publicado em 1993, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. Marks (1992) identifica um novo nível como participante do processo de integração e tomada de decisão na UE: os atores descentralizados. A emergência desses atores descentralizados é percebida através de novas interações, possíveis graças a mudanças institucionais, que criam canais diretos entre os níveis subnacionais e supranacionais dentro da UE. Duas consequências principais são apontadas e percebidas por Marks (1992; 1993): (i) a ausência da necessidade de governos centrais como interlocutores, conectando o nível local diretamente com o internacional; (ii) a difusão de poder de tomada de decisão para além de governos centrais dentro de processos de integração.

A GMN pretende então descrever novas dinâmicas e interações observadas na UE a partir da criação de instituições e mudanças observadas no processo de tomada de decisão, que se tornam mais visíveis a partir do Tratado de Maastricht (1993). Nos anos seguintes, a GMN passa a ser desenvolvida e estudada por diversos teóricos e acadêmicos da UE, que buscam compreender sua manifestação a partir do desenvolvimento dessas instituições e mudanças nas dinâmicas de *policy-making* na UE, ao mesmo tempo em que questionam os avanços teóricos

⁹ Diversos anos e acontecimentos (dentre eles, diversos alargamentos, a consolidação do mercado único, e as primeiras eleições diretas pelo Parlamento europeu) não são trazidos aqui por não ser o objetivo traçar um recorrido histórico da UE, mas sim, trazer as principais conexões entre acontecimentos e surgimentos de teorias a fim de compreender desdobramentos que culminam na observação de mudanças na governança, e o surgimento da abordagem Governança Multinível.

da GMN como abordagem e modelo descritivo. Ao mesmo tempo, parte dos estudos e interpretações sobre a GMN surgem de maneira descolada do processo de integração europeu, à medida em que governos e outros atores descentralizados ganham importância e atuação em outras instituições e organizações do cenário internacional, principalmente em agendas como segurança e meio ambiente.

Assim, as subseções desse capítulo buscam primeiro descrever o desenvolvimento da teoria e de seus desdobramentos à medida em que as instituições da UE e as interlocuções entre essas instituições se aprofundaram, para, em seguida, caracterizar os pressupostos da GMN como teoria descolada do modelo europeu, podendo ser utilizada para interpretar interações presentes em outras instituições internacionais e integração regionais.

1.1.1 Governança Multinível no contexto da União Europeia

O Tratado de Maastricht (1993) inaugura uma década que traz grandes novidades e mudanças para a UE. Antecedido por um período de intensa barganha, o conteúdo do Tratado de Maastricht chama atenção por criar novas instituições e trazer novas dinâmicas políticas. As primeiras reações pela comunidade acadêmica sobre Maastricht¹⁰ destacam algumas mudanças principais no arranjo europeu: alterações em regras orçamentárias, a criação do Comitês de Regiões (CdR), a reforma o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), a preocupação com descrições vagas sobre as funções dessas novas instituições e o fortalecimento do Parlamento Europeu a partir da introdução do sistema de co-decisão. Assim, essa parte do capítulo traz as principais discussões levantadas a partir da descrição de funções das instituições criadas por Maastricht inicialmente, utilizadas nas suposições e hipóteses iniciais da GMN. Em seguida é explorado o desenvolvimento de parte dessas instituições, que, ao longo da observação de como elas funcionam *de facto*, contribuem para a construção e teorização da GMN.

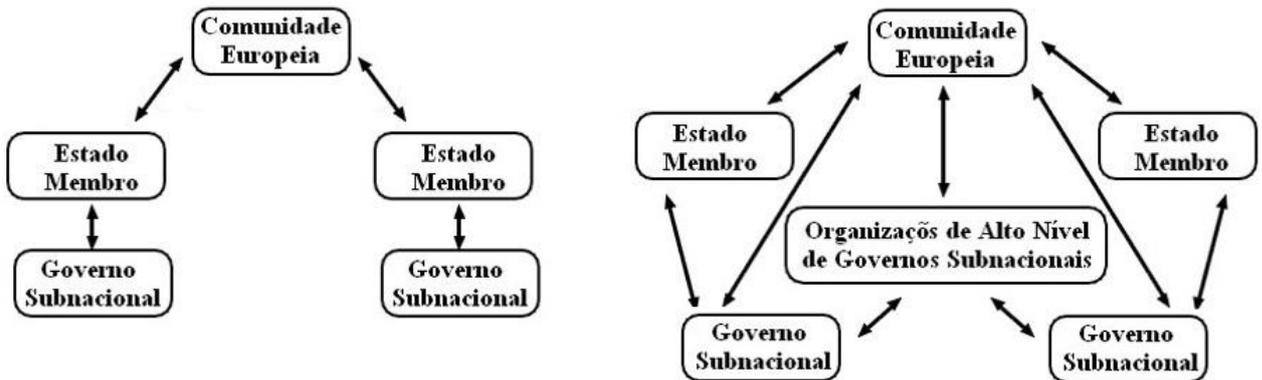
No primeiro artigo de Marks sobre a GMN, *Structural Policy in the European Community* (1992), são expostas as mudanças previstas com a introdução dessas novas instituições, a incerteza sobre como elas se manifestarão *de facto*, (devido ao conteúdo vago de Maastricht ao descrevê-las em função), e questionamentos sobre a possibilidade da UE estar progredindo em direção à uma Europa de Regiões¹¹. Nele, é apresentado um esquema que ilustra como se daria a mudança na interação entre os atores na UE antes e pós-Maastricht. É

¹⁰ Nessa sessão, “Maastricht” refere-se ao Tratado de Maastricht (1993).

¹¹ Sobre Europa de Regiões, ver página 14. No entanto, o desenvolvimento da Governança Multinível não prevê uma Europa de Regiões. Essa questão é retomada na página 30.

descrita a possibilidade de ação e discussão da Comissão diretamente com governos subnacionais (relações verticais) e outros atores (relação horizontal, ou seja, a cooperação com organizações, empresas, movimentos sociais, dentre outros, que estariam presente em todos os níveis), o que aconteceria sem permissão ou mediação dos níveis nacionais.

Figura 1 – Estrutura Política e Governança Multinível, nos momentos pré e pós Tratado de Maastricht



Fonte: MARKS, 1993:405, traduzida pela autora

Ainda sem saber como essas relações se dariam de fato, a ausência dos Estados Membros como mediadores dessas relações faz com que Marks (1993) traga em seu artigo questionamentos sobre a soberania dos países, sobre a possível crescente descentralização de poderes, e sobre o surgimento de uma Europa de Regiões. Essa dinâmica não indica somente relações *bottom-up*, ou seja, não descreve somente o fato de instituições de atores descentralizados (sejam elas organizações civis, municípios, empresas locais) buscarem estabelecer relações com o nível supranacional (a Comissão Europeia), mas traz também interações na qual a Comissão procura, se reúne, e discute com esses níveis, o que é relevante devido ao poder da Comissão em definir os itens da agenda.

Devido à recepção tumultuosa do Maastricht, Marks (1993) levanta a possibilidade de que a linguagem vaga na descrição das funções das instituições introduzidas pelo tratado se tratava de uma opção estratégica. Nesse caso, sem os limites de seu poder devidamente delimitados, se abriria possibilidade para uma maior dispersão de poder em como essas instituições atuam *de facto*. Maastricht é considerado então o “ponto inicial, e não o ponto final, de uma negociação entre as partes interessadas. Esse é o caso para as principais áreas cobertas pelo Tratado, incluindo políticas econômicas e monetárias, criação de um Banco Central e políticas sociais.” (MARKS, 1993:394, traduzido¹²)

¹² Do inglês original: “has been the starting point, not the end point, for negotiation among interested parties. This is the case for most areas covered in the Treaty, including economic and monetary policy, the creation of a central bank, and social policy.”

O futuro das *policies* e os rumos que elas tomariam a partir do momento da assinatura de Maastricht não seria conduzido somente pela coordenação entre Estados Membros e o nível supranacional, mas seria o resultado de uma barganha e negociação que escapa ao controle direto do Estados nacionais. A forma final dessas *policies* demonstra a participação de novos atores na condução do processo de integração, abrindo espaço para competição política envolvendo dispersão de poder para além dos Estados, na qual participariam também os cidadãos, partidos políticos, empresas locais, organizações civis, e governos regionais e locais. “(...) Discuti que tratados moldam o processo de criação institucional apenas em um rascunho impreciso. O resultado disso é que Estados Membros não sabem exatamente com o que eles estão concordando quando os assinam” (MARKS, 1993:403, traduzido¹³).

Em decorrência do Tratado de Maastricht, o processo de ratificação de tratados tem se deslocado para além do controle do executivo dos Estados para o domínio politizado de competição político-partidária, debates parlamentares e referendos de massa. O Tratado de Maastricht por si só dá apenas pequenas dicas sobre a intensidade de reação gerada. Ele é deficiente em qualquer tipo de esquema institucional coerente ou ambição constitucional, mas é uma assembleia de iniciativas vagas e discretas de de *policies* que, tendo como maior exceção a proposta da união monetária, são uma extensão, mais do que uma revisão, da estrutura existente (...) os líderes do Estado executivo ainda têm poder considerável para modelar alternativas básicas, mas eles não controlam mais o processo do tratado como um todo (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996: 353, traduzido¹⁴)

Essa dispersão de poder não teria aparecido somente no momento das negociações de Maastricht, mas vinha se desenvolvendo de maneira discreta e menos institucionalizada. Um dos exemplos observados por Marks (1992) é a questão orçamentária através de fundos da CEE. A quantidade de recursos orçamentários não somente aumentava exponencialmente, como também criava canais e oportunidades para a Comissão interagir diretamente com níveis subnacionais à medida em que monitoravam e conduziam em parceria com elas, programas de desenvolvimento. Em contrapartida, cada vez mais governos subnacionais criavam escritórios em Bruxelas, se envolviam com o lobby junto à Comissão e ao Parlamento, e dialogavam com redes e grupos que atendessem seus interesses regionais. Gradativamente a atuação desses governos locais e subnacionais adquiria as características de um *ator* no processo de integração.

¹³ Do inglês original: “I argued that treaties shape the process of institutional creation only in a rough outline. A corollary of this is that member states do not know exactly what they are agreeing to when they sign in”

¹⁴ Do inglês original: In the wake of the Maastricht Treaty, the process of treaty ratification has shifted beyond the control of state executives to the politicized realms of party-political competition, parliamentary debates and mass referendums. The Maastricht Treaty itself gives only subtle hints to the intensity of response it generated. It lacks any coherent institutional blueprint or constitutional ambition, but is an assembly of discrete and vague policy initiatives that, with the major exception of proposed monetary union, are an extension, rather than an overhaul, of the existing framework. (...) State executive leaders still have considerable power to frame basic alternatives, but they no longer control the treaty process as a whole.

Visto dessa forma, a criação de fundos e independência orçamentária acabava por desafiar o papel clássico do nível nacional como intermediador entre o nível local e supranacional (MARKS, 1992).

Maastricht traz também em seu texto um trecho que caracteriza o que viria a ser considerado o futuro das novas interações na integração europeia, e um dos principais fundamentos para o critério de *policy making*, que é o princípio da subsidiariedade. Segundo Maastricht, “Resolvidos a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade” (UNIÃO EUROPEIA, 1993:s.n.). Assim, dois termos passam a ser mais usados para definir e descrever a relação interinstitucional na UE: parceria e subsidiariedade.

A subsidiariedade passa a ser defendida por atores locais, abordando a questão de que na UE, em grande parte das vezes, as decisões e discussões são decididas em âmbito supranacional, sendo que grande parte das implementações dessas políticas são feitas no nível local (SATTERWHAITE, 2013). Assim, a subsidiariedade passa a ser um conceito utilizado como recurso para garantir a representação do nível local e regional na UE e no processo de tomada de decisão de suas políticas¹⁵. Além disso, por esses agentes não estarem até então envolvidos no processo de tomada de decisão, acaba por se levantar uma discussão sobre o déficit democrático na governança europeia (MARKS, 1993). É importante notar, no entanto, que o princípio da subsidiariedade defendido pelos níveis locais e regionais acaba fazendo com que uma quantidade e escopo maior de políticas seja levado para decisão a nível supranacional, de modo que a dispersão de poder ocorra nos níveis mais altos, a partir das relações de cooperação e auto-reforço entre níveis sub e supranacionais.

A parceria por outro lado começa a ser o termo usado para descrever a interação entre os níveis supranacional e subnacional da UE. A futura repetição e incorporação do termo pelas instituições e *policy makers* consolida a existência e reconhecimento dessas interações como legítimas e integrantes do processo europeu (MARKS, 1993). “As reformas estruturais tem permitido aos governos locais e regionais a servir como novos interlocutores da Comissão, um papel que desafia o tradicional monopólio de governos nacionais de mediação entre relações

¹⁵ Para mais informações no argumento da relação entre subsidiariedade, governança multinível e criação de órgãos de representação local, veja o *Livro Branco do Comitê das Regiões sobre a Governança Multinível* (COMITÊ DAS REGIÕES, 2009)

domésticas e internacionais” (MARKS, 1992:214 tradução minha¹⁶). Por outro lado, esse termo pode ser visto como uma maneira de não-descrever esses novos atores como independentes e autônomos, mas sim inseridos em uma relação na qual também participam outros atores como os próprios Estados Membros, outras instituições da UE, e atores em níveis regionais, nacionais e supranacionais.

Adotando o princípio da subsidiariedade como uma das principais iniciativas na época de Maastricht, o CdR (Comitê das Regiões) é criado, e o CESE (Comitê Econômico e Social Europeu), reformado (MARKS, 1993). Ambos são órgãos consultivos no processo de tomadas de decisão, representando localidades subnacionais (no caso do CdR) e a sociedade civil (no caso do CESE). O CdR surge como representante de governos locais em seu objetivo de estabelecer um vínculo de aproximação entre os cidadãos e a UE que não dependa de representantes não-eleitos, mas sim que una um representante eleito localmente com o processo da integração como um todo. Mesmo que não possa defender interesses locais, existe em determinada medida uma noção de eco de vozes regionais (UNIÃO EUROPEIA, 1993). Já o CESE é representante da sociedade civil por englobar diversos setores de grupos civis, (como por exemplo sindicatos, consumidores, grupos étnicos e religiosos) e oferecerem suas opiniões acerca de decisões a serem tomadas dentro da UE. Os dois órgãos trabalham em conjunto com as instituições centrais de poder decisório direto: o Parlamento, a Comissão e o Conselho.

O CESE foi estabelecido pelo Tratado de Roma (1958), juntamente com a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE)¹⁷. Desde o início e até hoje, o órgão é dividido em três grupos: empregadores, empregados e diversos (esse último composto por profissionais autônomos, setores consumidores, organizações de meio ambiente, etc). A quantidade de membros se modificou ao longo do tempo até chegar ao número máximo de 350 membros (mesma quantidade que o CdR), que são reelegíveis. Apresentado de maneira vaga no Tratado de Roma, o CESE é descrito somente como um órgão consultivo, sem que se entre em detalhe sobre suas funções. O Conselho de Ministros rapidamente se encarrega de desenhar suas regras de procedimento, o impedindo de emitir opiniões ou pareceres a não ser quando fosse consultada por alguma das instituições decisórias¹⁸ da CEE (LODGE, HERMAN, 1980), o que era raramente feito devido a um escopo limitado de questões temáticas.

¹⁶ Do inglês original: The structural reforms have enabled local and regional governments to serve as the new interlocutors of the Commission, a role that challenges the traditional monopoly of national governments to mediate between domestic and international affairs

¹⁷ A CECA tinha também seu órgão consultivo do setor econômico e social, chamado Comitê Consultivo.

¹⁸ Na época, a Comissão e o Conselho de Ministros. O Parlamento Europeu é inserido no processo decisório com o Tratado de Maastricht

Por vezes, a função do CESE também se limitava apenas a fornecer pareceres técnicos sobre consulta das instituições da UE, o que levou o CESE a verbalizar sua frustração em servir como consultor técnico, pedindo pelo direito de iniciativa das opiniões. As opiniões pedidas tinham um tempo limite de 10 dias para serem apresentadas, prazo que por muitas vezes (pela incapacidade do consenso pelas reuniões esporádicas) acabava por não ser cumprido, e então o órgão acabava por ser simplesmente ignorado. (LODGE, HERMAN, 1980). Entre 1961 e 1968 foram feitas diversas tentativas pelo CESE de aumentar a sua influência no processo decisório.

Duas tentativas quanto ao direito de iniciativa incorporadas à regra de procedimentos da CES foram feitas. A primeira falhou, especialmente porque alguns estados membros temiam que as provisões dos Tratados seriam excedidas. O Conselho de Ministros dispensou a proposta de CES de revisão das regras, lembrando das vezes em que "...o Conselho nota que as intenções do CES de submeter a ele, quando apropriado, pedidos para considerar questões específicas. O conselho irá continuar a examinar favoravelmente quaisquer sugestões submetidas a ele". Então em outubro de 1972 chefes de governo da Comunidade Europeia aprovaram o princípio do CES ter o direito de aconselhar a partir de iniciativa própria em todos os temas que afetem a Comunidade Europeia, direito eventualmente incorporado nas Regras de Procedimento de 1974. Daí em diante, todas opiniões emitidas por iniciativa própria são publicadas no Jornal Oficial da Comunidade Europeia. Com a visão de fortalecer esse tipo de iniciativa, a CES pediu aos futuros presidentes do Conselho de Ministros para submeter rascunhos das programações do Conselho e suas agendas prováveis dos próximos seis meses (LODGE; HERMAN, 1980:272, traduzido¹⁹)

De acordo com Lodge, Herman (1980), ter adquirido o direito de emitir opiniões em 1974 foi o que moldou o CESE como órgão, sendo um ponto definitivo para caracterizar sua função: a partir de agora passa a ser uma entidade com voz própria, e mais do que isso, que poderia se fazer ouvir e expressar a voz de setores da sociedade civil para órgãos que tomavam parte direta no processo decisório. Ele passa a ter o poder de disponibilizar suas recomendações e ter suas posições expostas de maneira pública, possibilitando mobilização popular no caso de não-resposta ou recusa por parte dos órgãos decisórios centrais, especialmente no caso de atores específicos que são diretamente afetados por determinadas políticas.

Essa oportunidade torna possível que o CESE possa interferir em regulações, diretivas e decisões que estejam em curso de qualquer etapa do processo legislativo, causando impacto

¹⁹ Do inglês original: Two attempts to have the right of initiative incorporated in the ESC's rules of procedure were made. The first failed, mainly because some member states feared that the provisions of the Treaties would be exceeded. The Council of Ministers dismissed the ESC's proposed revisions to the rules, recording in the minutes that "... the Council notes the ESC's intention to submit to them, where appropriate, requests to be considered on specific issues. The Council will continue to examine favorably any suggestions submitted to them." Not until October 1972 did the EEC's Heads of Government approve the principle of the ESC having the right to advise on its own initiative on all matters affecting the EEC: a right eventually incorporated into the ESC's Rules of Procedure in 1974. From then on, all its opinions—including those issued on its own initiative—were published in the Official Journal of the European Communities. With a view to strengthening this right of initiative, the ESC urged incoming Presidents of the Council of Ministers to submit to it drafts of the Council's work schedule and probable agendas for the following six months.

no resultado final. Esse ganho de poderes aumentou a competitividade por ocupar essas cadeiras e fez com que o *lobbying* aumentasse significativamente. Além disso, a criação do CdR fez com que o CESE temesse ser marginalizado, o que não só não aconteceu, como atualmente os dois órgãos trabalham com grande proximidade. Mas na época isso serviu para que o CESE criasse canais diretos com a comunidade, aumentando sua propaganda de canal Europa-Cidadãos, servindo diretamente ao seu objetivo explicitado na sua criação no Tratado de Roma (1958) (SMISMANS, 2003).

No entanto, atualmente os Estados Membros detêm o poder de escolher a composição do CESE indicando uma lista com nomes de sua preferência, dos quais os escolhidos são apontados pela Comissão. Além disso, outras instituições da UE reconhecem seu grande diferencial no formato das “opiniões exploratórias”, ou seja, “aquelas opiniões de iniciativa própria”, que o CESE conquistou o direito de emitir e que serviriam hoje como um mecanismo de prevenção de problemas futuros que seriam encontrados no nível de implementação das leis e regulações e sua recepção pelos cidadãos.

O desenvolvimento do CESE indica historicamente a crescente ampliação de competência e decisão, um processo que foi compreendido por um grande espaço de tempo, com uma instituição que justifica sua existência ao longo da conquista de maiores poderes que garantem sua relevância. Não somente o órgão tem mostrado desejo por esse ganho de poderes, como é ele quem reafirma e propõe como deve ser sua atuação. Mesmo que a preocupação por parte do Estados Membros pela ampliação de poderes do CESE tenha sido perceptível, levando duas vezes à recusa dos pedidos do CESE sobre a mudança na sua atuação, por fim as mudanças acabaram por ser acatadas.

O CdR surge como representante da sociedade civil em um objetivo de estabelecer um vínculo de aproximação entre cidadãos e a UE que não dependa de representantes não-eleitos, mas sim que unam um representante eleito localmente com o processo de integração. Nesse caso, o intuito de representar regiões e ter como membros representantes dessas municipalidades dá ao órgão um tipo diferente de ação dentro da UE. Sem se intitular representante da sociedade civil, o CdR usa o conceito de subsidiariedade e sua fiscalização a fim de defender o ponto de vista de regiões.

O CdR tem as primeiras movimentações a favor de sua criação na época das negociações do Ato Único Europeu (1986). Com um forte *lobby* promovido pelas regiões, especialmente da Itália e da Espanha, o Parlamento Europeu foi utilizado para chamar atenção para o fato de que 70 a 75% das leis aprovadas na UE são implementadas em nível regional/municipal. Dessa forma, se grande parte das leis afeta especialmente regiões/municipalidades, o democrático

seria que esses níveis estivessem inseridos nos processos decisórios dessas questões (LOUGHLIN, 1996).

Contando com forte oposição dos governos nacionais da Grécia e Reino Unido, o assunto é retomado contando com maior relevância a partir das negociações do Tratado de Maastricht (1993). O seu texto de criação coloca, inclusive, que “sua forma atual não deve ser definitiva”, no sentido de que o objetivo e o modo de funcionamento final do CdR ainda seriam definidos (LOUGHLIN, 1996). Em 1995, o CdR pede reconhecimento perante ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) quanto ao seu “direito de subsidiariedade”, ou seja, sua competência em cobrar das instituições da UE que os problemas e questões levantados sejam resolvidos levando em conta atores locais e regionais mesmo quando essas questões fossem tratadas no nível supranacional. Assim, o CdR tem a intenção de destacar sua função de “guardião de subsidiariedade”. O direito de poder emitir opiniões para o Parlamento quando requisitado, sendo conferido o papel de servir como “canal para a população”. Esse canal é reforçado com a criação do *European Summit of Regions and Cities*, que continua a acontecer todos os anos e dialoga diretamente com a comunidade acadêmica e sociedade civil.

O Tratado de Amsterdam (1999) consolida e aumenta o papel do CdR, dobrando o número de áreas em que a Comissão deve obrigatoriamente consultá-lo. O órgão ganha independência orçamentária e administrativa, que antes era poder do CESE. A relação do CdR com as instituições centrais de decisão da UE acaba por se tornar cada vez mais intensa, pedindo para poder emitir mais opiniões ao invés de apenas pareceres técnicos e ter sua importância reconhecida em tratados quanto ao seu papel no processo de co-decisão.

Até então, a função e objetivo do CdR existe de maneira difusa: com intuito de representar regiões e cidades, seu trabalho de aproximar a sociedade civil das instituições é ofuscado por sua aproximação cada vez maior dessas instituições da UE, que já funcionam com um certo nível de distanciamento dos cidadãos. Ao mesmo tempo, o CdR requer o papel de guardião da subsidiariedade, o que poderia não só acabar por exercer um papel fiscalizador nas instituições da UE, como também advogar por maior independência das regiões e municipalidades frente ao aparato supranacional.

No Tratado de Lisboa (2009) o CdR tem o poder de atuar como fiscalizador da subsidiariedade reconhecido frente ao TJUE, desde que exerça esse poder de *maneira razoável* (*reasonable manner*), agindo mais como um reconhecimento da função de monitoração dessa subsidiariedade. O adiamento desse reconhecimento se deu especialmente devido à desconfiança de como o termo subsidiariedade poderia ser aplicado. E então, o conceito é parte importante para que o processo de reconhecimento e definição das funções conferidas ao CdR

fossem possíveis. É excluído da subsidiariedade áreas que são de competência exclusiva da UE, ações que são implementadas com maior sucesso pela UE, e objetivos que não são suficientemente alcançados apenas pelos Estados Membros individualmente (LOUGHLIN, 2007). Em 2007, o CdR passa a disponibilizar publicamente suas opiniões que são levadas à Comissão sobre os rascunhos das leis, em sinal de compromisso com os cidadãos.

Entre as competências atuais do CdR está a elaboração de Relatórios de Impacto (ou seja, o impacto das sugestões feitas pelas opiniões do CdR no que é realmente aprovado pelo processo decisório da UE, que acabam sendo provas da participação efetiva do CdR no processo decisório) que devem ser anualmente entregues ao Parlamento. Além disso, existem áreas temáticas nas quais o CdR deve ser o obrigatoriamente consultado pela Comissão e pelo Conselho, podendo eventualmente ser consultado também pelo Parlamento. Para além disso, o Comitê pode emitir opiniões conforme preferir, além de poder recorrer ao TJUE e cooperar com alguns outros países.

A propaganda do CdR o descreve como “o futuro da Europa”, com sua lógica baseada nas visões idealistas do Funcionalismo, e a governança focada no nível mais raso da UE, ou seja, os cidadãos como os atores que definem o planejamento da Europa a partir de participação direta (KURT, 2009). Termos como “governança multinível”, “democracia”, “cidadania” e “subsidiariedade” são altamente valorizados pelo CdR de maneira a destacar sua relevância junto às instituições da UE (COMITÊ DE REGIÕES, 2019). Remetendo ao pensamento Funcionalista operante na época da origem da UE, descrevendo uma Europa formada por regiões subnacionais, em um nível muito próximo da população que decida o futuro da Europa, e pensado na origem da GMN como um futuro possivelmente operante, essa visão é reformulada pela UE. Ao invés do “Europa *de* Regiões” é adotado o termo “Europa *com as* Regiões”. Essa reformulação descarta a opção de uma Europa governada por níveis subnacionais, reforça a importância e soberania dos Estados Nação, e ao mesmo tempo, reconhece as regiões como novos atores também participantes do processo de integração Europeu. Nesse sentido, a Europa não pertence, ou é governada pelas regiões, mas sim conta com esses níveis como atores na construção de uma *Europa melhor*²⁰.

Esse contexto nos ajuda também a compreender os rumos tomados pela GMN como abordagem. No início, a crescente descentralização leva Marks e Hooghe (1996) a questionarem

²⁰ O julgamento de valor, aqui, faz referência à própria construção de propaganda promovida UE associada aos valores descritos. A participação de diversos atores é por vezes descrita como necessária para a “a construção de uma Europa melhor para todos” e semelhantes, não somente em materiais do CdR, mas também em outras instituições do bloco, e na UE em geral.

se o processo de integração regional não se voltaria cada vez mais para os atores descentralizados, até o ponto em que a tomada de decisão na UE estivesse completamente descentralizada dos Estados. No entanto, com o desenvolvimento do vago Tratado de Maastricht (1993) ao se manifestar *de facto* em suas práticas acaba por provar que o fim dos Estados Nação, ou a diminuição de sua importância, não acontece.

Assim, GMN não significa afirmar que Estados deixarão de ser os principais atores nas instituições, mas sim que eles não são os *únicos* e que outros atores atuam na governança regional de forma decisiva. A presença de atores não-estatais, sub nacionais, ou não governamentais não é inédita, mas sua crescente participação em fóruns globais e em outras instituições internacionais tem levantado um debate sobre como esse acontecimento afeta a soberania dos Estados. Essa relação de conectar o *by-pass*, (ou seja, ação direta de níveis subnacionais com o ambiente internacional, “contornando” os estados nacionais) com a perda de soberania ou um possível questionamento sobre o papel e futuro dos Estados Nação estaria conectada com o próprio histórico de formação desses Estados, marcado pela centralização de poder dentro desses territórios. O início da CECA e o fim da Segunda Guerra Mundial são altamente marcados pela centralização de poderes no nível nacional. Tendo em vista a rápida e fácil mobilização de recursos em tempos de escassez devido à Guerra, a grande maioria dos Estados europeus opta pela centralização, reunido e impedindo governos regionais ou locais de liberdade política (*policy*) e orçamentária (HOOGHE, MARKS, SCHAKEL, 2014). A interação desses níveis de maneira autônoma mesmo dentro do Estado acaba por ser altamente limitada.

Com o início da dispersão, o fato de que esses atores descentralizados tenham a capacidade de construir vínculos e interagir de maneira independente, sem o uso dos Estados com mediadores, acaba por ser visto como uma quebra de barreiras da constituição e concretude de como esses Estados foram pensados e operavam. Ou seja, a descentralização só é descrita porque esses Estados se encontravam antes centralizados. A manifestação desses agentes subnacionais no cenário internacional e a construção de suas interações no processo de integração são consideradas mudanças em como se davam as relações até então, principalmente partindo do ponto de vista dos governos nacionais e o papel deles como únicos responsáveis pela representação de todo seu território como unidade na construção da integração europeia (MARKS, 1993).

Essa reflexão tem diferentes construções e é percebida de maneira diferente em cada Estado. Governos como o da Alemanha e Espanha são exemplos de construções estatais que conferem às suas divisões subnacionais maiores graus de liberdade de ação, decisão e

autonomia. Já outros Estados como por exemplo a Irlanda, Portugal e Grécia são, comparativamente, considerados centralizadores de poder sobre o território como unidade, sem conferir autonomia ou poder decisório significativo à suas divisões subnacionais. Isso faz com que a relação entre centralização/descentralização, bem como a percepção do papel do Estado e como essas dinâmicas de descentralização serão construídas e interpretadas ocorra de maneira diferente em cada Estado Membro (HOOGHE, MARKS, SCHAKEL, 2014). “Nesses países (“centralizados”), os interlocutores da Comissão são representantes das autoridades locais fracas e financeiramente dependentes. A efetividade de autoridades locais nesses países como vozes independentes do estado nacional depende de seus recursos e habilidades de criar coalizões na escala regional” (MARKS, 1993:404, traduzido²¹).

Como resultado, governos subnacionais não estabelecem, mesmo dentro dos marcos da GMN, uma relação de igualdade de poderes horizontal. Eles têm diferentes níveis de poder dentro dos Estados (relação na qual a UE não intervém), e mesmo dentro do marco da UE, eles dispõem de níveis diferentes de poder e competência. Mesmo dentro do contexto da GMN, níveis locais e regionais estabelecem relações de governança de maneira desigual.

A GMN, no entanto, não está associada à quebra de autoridade dos Estados, apesar de reconhecer que, dependendo de qual conceito de Estado for aplicado, essa problemática pode ser levantada. No entanto, a GMN descreve o compartilhamento de soberania através de suas práticas ao invés da ideia que o poder flui de um ator para o outro.

Será argumentado que a literatura da Governança Multinível considera soberania juntamente com linha positivistas, considerando a existência da soberania estatal um fato dado. Essa prática está em correspondência com a compreensão convencional das constituintes Westfalianas de autoridade suprema (interna) e independência (externa) baseada na exclusividade territorial. Essa interpretação sugere que “soberania estatal” é essencialmente um conceito descritivo, do qual o significado consiste em um estado correspondente de relações que podem ser medidas e determinadas. Ainda é difícil reconciliar os elementos centrais alegados com a “virada da governança”, com a emergência de *autoridades sobrepostas*²² e competências compartilhadas entre uma variedade de atores em uma variedade de níveis. (AALBERTS, 2004:25, traduzido²³).

²¹ Do inglês original: In these countries, the interlocutors of the Commission are representatives of weak, financially dependent local authorities. The effectiveness of local authorities in these countries as voices independent of the national state depends upon their resources and ability to create regionwide coalitions.

²² *Overlapping authorities*. Tendo em mente que a tradução para o termo sobreposição por vezes traz a ideia de substituição, compreende-se aqui que o termo *overlapping* está mais conectado com a ideia de interseção, coexistência, e alternância no compartilhamento de autoridade.

²³ Do inglês original: It will be argued that the multilevel governance literature considers sovereignty along positivist lines, conceiving the existence of sovereign statehood as a matter of fact. This practice is in correspondence with the conventional understanding of the Westphalian constituents of supreme (internal) authority and (external) independence based on territorial exclusivity. Such an interpretation suggests that ‘sovereign statehood’ is essentially a descriptive concept, whose meaning consists of a corresponding state of affairs that can be measured and determined. Yet it is hard to reconcile the alleged core elements of sovereignty with the ‘governance turn’, with the emergence of overlapping authorities and shared competencies among a variety of actors at a variety of levels.

No entanto, o fator crucial influente na soberania desses Estados que ganha novas dimensões na GMN é a supranacionalidade na integração europeia. A Comissão é uma forte e importante instituição para que a dispersão de poder ocorresse, sendo apontada como responsável e presente nas primeiras evidências de GMN: a relação entre cidades, regiões, e empresas, entre outros, com o nível supranacional é construída por iniciativa da Comissão. Por ser o órgão que dita a agenda, a relação desses atores descentralizados com a Comissão intensifica ainda mais a sua liberdade de ação e poder em influenciar o processo decisório. Ao disponibilizar fundos orçamentários para o desenvolvimento dessas regiões, a Comissão cria um canal direto de consulta e diálogo com esses atores, que passam a estabelecer escritórios em Bruxelas (MARKS, 1992). Nessa interação a Comissão é a principal ferramenta possibilitante da construção de uma relação entre a arena subnacional e a supranacional, “passando por cima”, ou “ultrapassando” o nível nacional, que até então mediava as relações entre esses dois níveis.

Essa relação acabou por construir a participação de atores descentralizados em políticas promovidas pela Comissão, assim como levou provavelmente à criação de instituições na UE que dão espaço para esses atores, advogam a favor de fundos e aumentos orçamentários que os beneficiem, etc. Nesse sentido, o caráter supranacional acaba por funcionar como um *think tank* que dá voz à diversos grupos de interesse, ao invés de se constituir apenas como uma arena ou instituição de relações entre Estados Membros (GUERRA-BARÓN, 2014). Para parte dos autores, a supranacionalidade é crucial para que a dispersão de poder descrita pela GMN ocorra, o que traz o questionamento sobre se esse seria um fenômeno capaz de ocorrer ou ser interpretado em cenários nos quais a supranacionalidade não esteja presente, até ele começar a ser adotado para interpretar outras instituições. Assim,, a supranacionalidade não é necessária para que se observe o fenômeno da GMN: qualquer relação que envolva mais do que dois níveis (seja essa interação construída no nível supranacional, transnacional ou internacional) constitui cenário para a interpretação da GMN (PIATTONI, 2010).

Desde as primeiras ideias de como o Tratado de Maastricht (1993) seria responsável pelas mudanças que impactariam a UE -e quais mudanças seriam essas-, diversos acontecimentos decorreram. O CdR e o CESE prosperaram e têm papel relevante, o poder do Parlamento da UE foi ampliado, o euro foi implantado, e o Banco Central Europeu, criado²⁴.

²⁴ Apesar de não ter sido um ponto levantado ao longo desse capítulo pela União Europeia não ser o foco dessa dissertação, o Parlamento, o Banco Central Europeu e a Corte da União Europeia também são apontados como importantes instituições constituintes do processo de governança e dispersão de poder descrito pela GMN.

Por um lado, a abrangência e a profundidade da elaboração de políticas e a tomada de decisão se expandiu e dispersou através de novos agentes da UE, e principalmente, para além do Estado. Tal como a GMN previa, a instituição de Maastricht inaugurou um processo de progressiva dispersão e difusão de poder (MARKS; HOOGHE; BLANK 1996).

Esses novos conjuntos de funções e competências, junto com a maior emergência da UE no sistema internacional devido à Política Externa e de Segurança Comum, fizeram com que a própria UE se tornasse também mais tangível e perceptível aos europeus. Em retrospectiva, muito do que torna a UE reconhecida por um cidadão comum (esteja ele dentro ou fora do sistema de integração europeu) foi constituído a partir do Tratado de Maastricht (1993), e parte das ações conectadas com esse reconhecimento são do próprio processo descrito pela GMN.

Por outro lado, o Tratado de Constituição Europeia (2003) foi rejeitado, a crise do Euro e a crise dos Refugiados veio acompanhada de uma crescente quantidade de eurocéticos, e pela primeira vez um país optou por sair da UE, constituindo o Brexit. Se, em seus primeiros estudos, Marks (1992 e 1993) trazia a possibilidade de uma possível obsolescência do Estado formando uma nova Europa de Regiões, ao desenvolver a GMN e melhor definir suas características, essa visão já não era uma opção viável. Assim, apesar da progressiva dispersão de poder, a GMN não descreve o fim do Estado. A soberania não é negada, e o Estado mantém a última palavra sobre quanto do seu poder é dispersado, mas o poder descritivo da soberania é reduzido (HOOGHE; MARKS; SHACKEL, 2014). Mesmo com suas regras e burocracias sobre o poder de decisão, o consenso é sempre buscado, e então, a UE funciona como uma “combinação flexível de cooperação, competição e controle” (BENZ, 2010:220).

Nessa sessão foram trazidas as primeiras movimentações que descreveram uma maior dispersão de poder na UE. Considerado um ponto de virada, o Tratado de Maastricht (1993) institucionalizou essas relações, questionando de que forma a mudança nessas dinâmicas acabaria por afetar o futuro da UE quanto a soberania dos Estados, a emergência de atores subnacionais e novos atores participantes. Se, no início, o fenômeno deixava suas consequências em aberto, foram as mudanças progressivas ocorridas na UE que trouxeram a constituição da GMN e a consolidaram como abordagem ao explicar fenômenos que as teorias de integração anteriores não tinham as ferramentas necessárias para interpretar. Esse desdobramento acabou por desenvolver a descrição de um fenômeno (e uma interpretação sobre a dispersão de poder) que poderia ser descolado do processo de integração europeu, observável e presente em outras instituições e processos de integração. Após trazer a definição e um resumo de como se manifestaram e evoluíram os estudos da GMN na UE, (a partir das próprias manifestações de governança e dispersão de poder observadas na UE) trataremos as principais

características usadas para se compreender a ocorrência da GMN, aplicada hoje não somente à interpretação de arranjos de integração, mas também de outras organizações internacionais.

1.1.2 Governança Multinível como teoria

No fim da década de 90 e início dos anos 2000, grande parte das mudanças trazidas pelo Tratado de Maastricht (1993) já tinham sua manifestação consolidadas na UE, o que acabou por desencadear uma produção numerosa de artigos sobre a dispersão de poder, caracterizando a chamada “virada da governança”. O termo governança descreve a inserção de atores que não são o governo no processo decisório. Tendo como um dos principais difusores do termo James Rosenau e Czempiel (1992), a governança é normalmente caracterizada por “(i) a governança como um processo; (ii) o maior papel e poder de atores não-estatais e (iii) a resultante difusão ou descentralização de autoridade política” (NEUMANN; SENDING, 2006:653).

Não somente as instituições da UE evoluíram, ditando e incorporando perspectivas ao estudo da GMN, como também mais setores e instituições perceberam que o fenômeno se manifestava também em suas arenas. A colaboração de Gary Marks (1992, 1993) com outros autores trouxe elementos significativos para a utilização da GMN como abordagem adotada na interpretação e explicação de outras organizações e fenômenos, se descolando da descrição do processo de integração europeu como caso exclusivo (HOOGHE; MARKS; SHACKEL, 2014).

Os elementos característicos da GMN descrevem, então, (1) a descentralização de poder decisório, que não seria exercido somente por governos nacionais; (2) essa descentralização de poder levaria também à dispersão de poder, ou seja, perda de autoridade dos Estados Nação; e (3) a quebra de separação entre os níveis doméstico e internacional (HOOGHE; MARKS, 2001). GMN descreve então uma difusão de poder transversal, que ocorreria em 3 sentidos: para níveis acima do Estado (a partir da relação de atores domésticos com o nível internacional), níveis abaixo do Estado (ao garantir poder decisório à atores subnacionais) e no sentido horizontal (envolvendo também empresas, grupos civis, ONG’s...). A descrição de características feita nessa sessão não trazem só questões levantadas pelos autores originais, mas também *insights* e questionamentos levantados por outros autores que buscam agregar à teorização da GMN.

A primeira característica citada descreve a chamada difusão de poder e autoridade, em que o Estado deixa de ser o único ator com poder decisório, levantando a questão da transversalidade. Isso é observado quando não é mais possível compreender a tomada de decisão em um processo (a elaboração de *policy*) levando em conta apenas Estados nacionais.

A questão não é o que Estado deixa de ser importante para compreender esses fenômenos, mas sim que ele deixa de ser *o único ator* envolvido nesse processo (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996). No lugar, emergem novas configurações de poderes e competências, com uma confusão de atores encontrados em diversos níveis, e compondo diversos tipos de interações (PIATTONI, 2010).

A segunda característica descrita traz a falta de controle dos Estados Nação sobre parte do processo de tomada de decisão. Essa característica não descreve que o poder flui dos Estados para outros atores, mas sim que a tomada de decisão existe para além do poder dos Estados (AALBERTS, 2004). Isso pode acontecer porque a decisão tomada é a que encontra o “menor denominador comum” entre os atores, ou pela simples delegação de tarefas que o Estado encarrega a outros agentes através de instituições (seja por demanda deles, ou não) (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996). Exemplos dessa perda de controle podem ser observados na inserção de atores horizontais:

Foi descoberto que Organizações Não-Governamentais (ONGs), tinham muito a oferecer aos governos em termos de identificar problemas, implementar soluções, e avaliar resultados. Organizações da Sociedade Civil (OSC's), mobilizando em apoio de minorias linguísticas e culturais, segmentos marginalizados da sociedade, ou em movimentos de problemática específica se tornaram protagonistas em mobilização política e *policy-making* (PIATTONI, 2010:70, traduzido²⁵).

Outros autores trazem o questionamento se Comitês²⁶ (ou seja, iniciativas criadas por Estados-Nação dentro de um arranjo, mas que não são conduzidas necessariamente por eles) estariam inseridas no processo de GMN. Em primeiro lugar, esses Comitês apresentam expectativas diferentes por terem sido propostos e construídos por Estados ao invés de emergirem espontaneamente, além de terem seus membros normalmente também escolhidos pelo Estado de acordo com expertise técnica, legal, administrativa ou política. Nesses comitês existe circulação de informação, autoridade e consenso. Se eles constituem somente uma atividade de tomada de decisão terceirizada (e apoiada) pelo Estado, ou se são de fato caracterizados pela quebra de hierarquia é uma questão que deve ser analisada caso-a-caso, dependendo exatamente de o quanto de poder o Estado é capaz de exercer sobre as decisões tomadas no âmbito do Comitê (PIATTONI, 2010).

²⁵ Do inglês original: It was discovered that non-governmental organizations (NGOs) had a lot to offer governments in terms of identifying problems, implementing solutions, and evaluating outcomes. Civil society organizations (CSOs), mobilizing in support of minority languages and cultures, marginalized segments of society, or single issue movements became staple protagonists of political mobilization and policy-making.

²⁶ No caso do Mercosul, esses órgãos são principalmente os chamados de Subgrupos de Trabalho (SGT's)

A terceira característica determina que as arenas políticas sejam interconectadas ao invés de isoladas. Se antes governos nacionais interagiam entre eles dentro da arena internacional, e se governos subnacionais interagiam somente entre eles (ou trazendo no máximo cooperações no nível vertical), na GMN essa relação se torna difusa (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996). Conectada com a quebra de hierarquia, essa característica remete aos conceitos de *by-pass* e *gatekeeping*. O *by-pass* significa adquirir meios de contornar outros níveis, ou seja, construir relações que possibilitam feitos que não seriam possíveis através dos canais antes presentes, que necessariamente passava pelos atores nacionais. Assim, governos subnacionais interagem no nível internacional com atores nacionais, ou com outros atores, em horizontalidade em uma arena internacional. *By-pass* abre então canais de comunicação alternativos, passando por cima ou ignorando atores que modificariam ou impediriam essa comunicação, participação, ou interferência na tomada de decisão, abrindo novas arenas de negociação. Como resultado, o processo decisório é acelerado, mais eficiente e revestido de legitimidade.

Já a questão de *gatekeeping* introduz a quebra de monopólio dos Estados como capazes de afirmar quais são os atores que podem interagir na esfera internacional, ou seja, os Estados deixam de ser detentores dos portões entre a esfera doméstica e o internacional. Se antes atores descentralizados precisavam do Estado para mediar ou representar seus interesses na esfera internacional, em uma situação de dispersão de poder (conforme descrito pela GMN) a barreira entre atores internos e o sistema internacional é ultrapassada. Essa autoridade pode ter sido “tomada” dos Estados (no caso de instituições supranacionais, por exemplo) ou pode ser que essas interações aconteçam sem que o Estado sequer se dê conta que essas relações foram construídas ou estão institucionalizadas. “Longe de funcionar como os guardas vigilantes dos portões territoriais, governos nacionais estavam inconscientes de que as cercas tinham sido retiradas” (PIATTONI, 2010:19, traduzida²⁷)

Essa questão também é observada quando Estados criam esses canais, e “perdem o controle” sobre as demandas desses atores e as interações entre eles construídas. Essa quebra, no entanto, não é estabelecida necessariamente em uma relação de tensão, e as relações nacional-subnacional são estabelecidas em parceria. A parceria pode ser observada quando Estados nacionais encontram nos governos regionais e locais fortes atores de implementação de decisões que foram tomadas no nível internacional, especialmente em áreas como meio-ambiente, migração, fronteiras, e educação, por exemplo (PIATTONI, 2010).

²⁷ Do inglês original: Far from functioning as vigilant keepers of the territorial gates, national governments were unaware that the fences were being torn down.

Como o Estado deixa de ser onipotente ou único controlador do processo decisório, essa leitura da governança traz debates sobre como essa nova dinâmica afeta a situação do Estado (VOGEL, 2008). Tendo em mente que “O Estado moderno é baseado em basicamente dois elementos, hierarquia interna e autonomia externa” (SPRUYT 1994:3), a difusão de poder e autoridade traz o lado da GMN que discute a perda de soberania pelos Estados, e porquê ela acontece. Hooghe e Marks (2001) exploram três possibilidades que explicam o deslocamento de autoridade para além dos Estados Nação: porque os Estados querem delegar poder; porque os Estados não necessariamente querem delegar poder, mas acreditam que será a melhor opção; e porque, por alguma razão, eles não conseguem impedir que isso aconteça (MARKS, 1996). A dispersão de poder ocorre pela impossibilidade de Estados com grandes territórios em exercer controle efetivo da totalidade do processo de integração contando com um único centro administrativo principal, o que levaria a delegação de tarefas (PIATTONI, 2010).

Já em artigo crítico sobre o fenômeno governança e sua representação de ruptura do Estado como único ator, Neumann e Sending (2006) elaboram que a participação e relevância de outros atores está condicionada aos interesses do Estado. Ou seja, a governança não seria então a observação de novos atores no jogo político, mas sim, interesses e ações do Estado sendo apresentadas de novas formas. Nesse caso, não haveria real dispersão de poder, mas sim uma nova lógica de ação do Estado através de outros atores.

Outro ponto levantado é que os benefícios políticos por vezes superam os custos dessa delegação de poder. Em determinadas situações, os Estado utilizam-se de outros atores, encarregando-os de serem os responsáveis por decisões consideradas impopulares. Em outros casos, são criadas instituições que lidam com questões das quais o Estado prefere optar por não tomar parte no processo de decisão, como por exemplo por não querer lidar diretamente com pressões domésticas. Os Estados criam então órgãos (a fim de terceirizar essas questões) que agem com o papel de mediador, encontrando na esfera da integração regional um ambiente para a resolução dessas questões a partir da livre interação desses atores, sem que os Estados intervenham e sejam apontados diretamente como responsáveis pelo resultado decisório final (MARKS; HOOGHE; BLANK, 1996).

A análise da GMN como uma abordagem para interpretar a dispersão de poder parte do ponto de vista do Estado como agente centralizador. No entanto, existe também uma interpretação da governança como uma abordagem de política públicas, tendo os atores subnacionais como foco e trazendo o princípio de subsidiariedade. O enfoque trazido nesse ponto de vista não é quebra da soberania de Vestefália, mas sim uma questão funcional e pragmática de sistemas administrativos. O debate nesse sentido não está focado em descrever

o futuro dos arranjos de integração ou na progressiva dispersão de poder, mas sim em como as decisões são tomadas e em como sistemas de administração funcionam diariamente (TORTOLA, 2016).

Outro ponto também relacionado à subsidiariedade diz respeito à legitimidade das decisões tomadas segundo a sociedade por elas afetada. Isso explica como ou porquê em determinadas arenas, ou com determinados grupos da sociedade governos locais e regionais conseguem propor melhores soluções com a aplicação de determinadas políticas, devido à relação de confiança e reciprocidade desenvolvido entre o governo local, atores horizontais e os cidadãos. Essas não são dinâmicas de interação que existem de maneiras isoladas, mas sim que dialogam entre si, levando em conta o próprio processo de integração e também o nível do governo nacional (PIATTONI, 2010). *Parcerias* são estabelecidas na promoção da integração contando com níveis subnacionais como atores que constroem pontes entre os projetos de integração e decisão de níveis superiores (que envolvam por exemplo, desenvolvimento econômico, infraestrutura, políticas de fronteiras, etc.) e que geralmente terão um alto impacto no cotidiano da população local para uma determinada região. Governos nacionais contam com esses níveis subnacionais para uma melhor implementação, o que é respondido pelo ganho de autonomia desses atores subnacionais no processo de integração. Essa dinâmica descreve uma ação pró-integração à medida em que incorpora maiores fluxos de capital, bens e serviços em níveis mais próximos dos cidadãos (PIATTONI, 2010).

Por outro lado, entre suas características e categorizações, o desenvolvimento da GMN sofre críticas de não compor uma teoria, ou sequer uma abordagem, mas sim simplesmente traçar um aspecto descritivo sobre o funcionamento da UE, o que levou alguns autores a questionarem sobre como se dará o processo de teorização da GMN.

Uma teoria geral da Governança Multinível que fosse delimitada deveria cobrir pelo menos três áreas. Primeiro, deveria incluir uma coerente explicação das origens da própria Governança Multinível (MARKS, 1996; HOOGHE; MARKS, 2001), e como um corolário, levar em conta porque a transição de um sistema hierárquico para um multinível é mais avançada em determinadas parte do mundo (em primeiro lugar: Europa) do que em outros lugares (BLATER 2001; SBRAGIA, 2010). Segundo, deveria descrever as dinâmicas básicas de governança entre níveis de autoridade, focando especialmente na dimensão sub/supranacional, na qual mediação não é mais monopolizada pelo Estado (HEINELT; NIEDERFHAFFER, 2008; BAUER; BORZEL, 2010). Finalmente, esse tipo de teoria de GMN deveria nos dizer mais sobre a direção provável dessas transformações políticas, particularmente se elas são esperadas a constituir um novo equilíbrio internacional, ou inversamente, se a fluidez da GMN também deve ser lida como implicante de instabilidade política (TORTOLA, 2016:12, traduzido²⁸)

²⁸ Do inglês original: A general theory of MLG so delimited would have to cover at least three areas. First, it would have to include a coherent explanation for the origins of MLG itself (Marks 1996; Hooghe & Marks 2001) and, as a corollary, an account of why the transition from a hierarchical to a multilevel system is more

A GMN como teoria deveria ser mais focada em aspectos estruturais da governança ao invés dos processos de dispersão de poder de maneira isolada, dando conta de uma vasta explicação de fenômenos que podem ser analisados e abarcados pelos seus preceitos. Levando em conta a quantidade de trabalhos que tratam sobre a relevância, papel e emergência de governos subnacionais no fenômeno da governança internacional, é importante estabelecer que eles não os únicos atores introduzidos pela GMN (TORTOLA, 2016). Nesse sentido, quando se menciona a dinâmica observada através da GMN e seus atores, devem ser levados em conta diferentes níveis de governo, sejam locais ou regionais, dos quais outros atores não-estatais também participam à medida em que estão inseridos nas direções horizontais ou transversais do processo decisório dos níveis identificados. A dinâmica da GMN não exclui ou substitui as negociações entre Estados propriamente dita, ela apenas introduz novas interpretações sobre a dispersão de poder em *policy-making* e tomada de decisão, descrevendo inclusive uma interação na qual o Estado também continua inserido.

De maneira geral, a GMN mobiliza os três níveis da política: *politics, policy e polity*. Sendo os três termos traduzidos ao português como política, serão utilizados em inglês para que sejam diferenciados. A mobilização política no nível subnacional, interessada em participar do processo de integração, e toda mobilização dela proveniente (a partir de grupos étnicos, identitários, etc.), demandando por maior autonomia, descreve a relação de *politics*²⁹ da GMN ao trazer um novo padrão de comportamento desses agentes. Para providenciar a formulação, implementação e acompanhamento de *policies*³⁰, governos nacionais precisam de certos setores da sociedade, acabando por incorporar as demandas e participação desses atores. Por fim, essas dinâmicas redesenham as interações e percepções do Estado e suas relações com seus subníveis nacionais (federações e cidades), reestruturando a *polity*³¹. Assim, a dispersão de poder e a relação entre os atores estão presentes em todas as três dimensões descrevendo mudanças nessas relações.

No entanto, como avaliar essas mudanças? Piattoni (2010) sugere 4 categorias: grau, contexto, escopo e impacto. Ao analisar casos, grupos ou órgãos específicos, essas categorias

advanced in some parts of the world (in the first place: Europe) than elsewhere (e.g., Blatter 2001; Sbragia 2010). Second, it should spell out the basic dynamics governing relations among levels of authority, focusing especially on the sub/supranational dimension, whose mediation is no longer monopolized by the state (Heinelt & Niederhafner 2008; Bauer & Börzel 2010). Finally, this type of MLG theory should tell us something about the likely direction of these political transformations, particularly whether these are expected to constitute new international equilibria or, conversely, if MLG's fluidity should also be taken to entail political instability.

²⁹ Atividades de governo e relações políticas entre atores.

³⁰ Sistema de princípios e planos que guiam tomadas de decisão.

³¹ Entidade ou grupo com identidade comum, capacidade de organização e hierarquia.

ajudariam a diferenciar ou indicar semelhanças entre diferentes processos e estudos de caso da GMN. O grau prevê que determinadas regiões serão mais mobilizadas do que outras, que ganham maior inserção ou autonomia em um ambiente interacional ou na sua articulação com essa rede de atores, adquirindo maior participação. O contexto traz um mapeamento do surgimento e intensificação dessas relações, trazendo contextos que incentivem ou limitem a dispersão de poder progressiva na GMN. Já o escopo traz a expansão ou criação de áreas envolvidas no processo, sobre as quais é importante salientar o processo de institucionalização como divisão de tarefas na formulação dessas instituições, e o quanto existe de margem ou porosidade para que esse escopo seja modificado. O impacto é, no entanto, uma das categorias mais complicadas de se medir. Prever, ou até mesmo descrever o efeito de grupos subnacionais e atores não estatais na formulação de *policies*, o quanto a participação deles foi efetiva nesse processo, ou o quanto os Estados nacionais cederam -ou concederam- é subjetivo, o que não significa que não deva ser levado em conta ao descrever essas relações no contexto das interpretações à luz da GMN.

A GMN é então uma abordagem com diversas categorias analíticas, usada para descrever um fenômeno de grande complexidade. O seu núcleo principal descreve a participação de diversos níveis, sejam aqueles acima ou abaixo dos Estados, juntamente com os atores também horizontais, que através de relações transversais, se relacionam. Essa relação acaba por ser descrita como uma quebra de hierarquia, como uma dispersão de poder para além do Estado, e como um ganho de autonomia de novos atores, que agora não precisam mais do Estado para poderem interagir em níveis acima dele, quebrando o monopólio do Estado de ação nessas arenas (BACHE, FLINDERS, 2004). Antes demarcadas por linhas mais definidas, se tornam difusas as relações entre o centro e a periferia, entre o Estado e a sociedade, e entre o doméstico e o internacional (PIATTONI, 2010), reformulando *policies*, *politys* e *politics*. Nesse sentido a governança traz um novo (ou novos) corpo(s) político(s) (*polity*) com poder de interferência em gestão pública (*policies*), causando uma reconfiguração de poder e dinâmica de interesses (*politics*) no processo decisório.

Para além da governança por si só, estudos de caso podem ser trazidos a fim de compreender melhor a dispersão de poder, sendo analisados grau, contexto, escopo e impacto, que em comparação, contribuem para a teorização da GMN, suas variáveis, e suas previsões sobre novas percepções do Estado e novas configurações de interação. De qualquer forma, a interconexão entre os diferentes níveis do processo decisório continua sendo a principal característica descritiva da GMN. As relações antes verticais, se tornam difusas (MARTIN, 2008).

Sartori (1970), trabalha a ideia de conceitos que “viajam”, utilizando os limites do esticamento desses conceitos para a elaboração de teorias em ciência política, e a importância dessas conclusões para o campo de política comparada. Assim, mesmo que tenha já sido amplamente utilizada para descrever outros fenômenos e interações no sistema internacional, e de já ter sua manifestação amplamente interpretada na UE, falta à GMN uma “viagem” à outras regiões, e assim, arranjos de integração.

1.2 Abordagem Novo Regionalismo

Não somente a “virada da governança” trazia novas maneiras de se pensar o regionalismo e a integração regional. O fim da década de 80 e início dos anos 90 foram marcados por um forte aumento dos fluxos de comércio, informações e transporte que compunham e intensificaram o fenômeno da globalização, e diversas outras integrações regionais emergiram no sistema internacional. Com essa nova onda de regionalismo, parte da comunidade acadêmica começa a diferenciar o “velho” regionalismo, ou seja, o regionalismo dos anos 50, protecionista, do “novo” regionalismo, também chamado de regionalismo aberto, ou neoliberal. Como expressão dessa onda, inclusive, surge o Mercosul. Esse regionalismo aberto é rapidamente atrelado aos valores neoliberais, ao Consenso de Washington³², ao Fundo Monetário Internacional (FMI), e ao Banco Mundial, além de serem marcados pela emergência dos Estados Unidos como hegemonia no sistema (SODERBAUM, 2003).

Por outro lado, em extensa pesquisa³³ produzida por Hettne; Inotai; Sunkel, (1999-2001), um outro tipo de novo regionalismo é descrito. O regionalismo de Hettne (2003)³⁴ conecta as novas integrações à um contexto marcado pela presença de novos atores no sistema, ganho de relevância de outros países, globalização, multipolaridade, e interdisciplinaridade dos temas tratados em aspecto regional.

Ao reconhecer a diversidade dessas novas integrações, fica evidente que as formas de se pensar o regionalismo e as integrações regionais eram limitadas a explicar esses novos processos, tendo sido baseadas até então em um único caso europeu. Essa leitura alternativa

³² Dez medidas básicas elaboradas pelos Estados Unidos de políticas macroeconômicas direcionadas a países em desenvolvimento que passavam por crises econômicas.

³³ Entre 1999 e 2001, os autores buscaram, juntamente com a *UNU-WIDER (United Nations University World Institute for Development Economics Research)*, descrever e desvendar o fenômeno do chamado novo regionalismo. As pesquisas renderam um total de 5 volumes, listados na bibliografia.

³⁴ É relevante destacar aqui duas visões com focos diferentes sobre o mesmo contexto. O novo regionalismo descrito por Hettne (2003) onde ser observado como oposição ao novo regionalismo descrito até então, que dá foco a instituições financeiras internacionais, novo tipo de mercantilização, uma conjuntura representante de uma nova hegemonia no sistema, motivações econômicas e liberais.

inicial leva Hettne e Soderbaum (1999) a desenvolver a Abordagem Novo Regionalismo (ANR, em inglês *New Regionalism Approach*, mais referenciada a partir de sua sigla, NRA), uma maneira mais ampla de compreender as regiões. Assim, enquanto as teorias regionais até então existentes estavam diretamente conectadas com a UE, por ser conhecida no ocidente como a única integração regional³⁵ (SODERBAUM, 2016), a ANR surge em uma tentativa de criar uma abordagem que permita adaptação, leitura e compreensão das regiões como processos em que cada caso, de maneira individual, tenha suas próprias características³⁶. O regionalismo deixou de ser fechado, então passam a ser necessárias novas abordagens, abertas e flexíveis, que deem conta dessas novas interpretações, novos atores, e novas regiões, “Resumindo, o Novo Regionalismo é global e pluralístico, comparado com o velho regionalismo, que era Eurocêntrico e limitado (SODERBAUM, 2003:9, traduzido³⁷)”.

A fim de abarcar essa pluralidade e adaptação, a ANR se apropria de uma teoria também recente nas Relações Internacionais, o construtivismo. Nela, os processos regionais são construídos socialmente através da interação entre os atores, e são também o resultado dessa interação. A ANR leva em conta a pluralidade de atores (sejam eles estatais ou não estatais), o contexto e as interações nesse processo de construção (SCHULZ; SODERBAUM; OJENDAL, 2001). Nesse âmbito as possibilidades são múltiplas, podendo resultar na priorização de outras agendas para além da econômica, estruturas institucionais formais ou informais, participação maior de setores e atores não estatais, entre outros. Nesse caso, cada processo de integração regional é simplesmente o resultado de interação entre os seus atores, que são agentes de construção desse processo. Assim, cada interação se torna única por responder diretamente aos seus criadores, e além disso não são modelos estáveis e concretos, podendo mudar de forma ao longo do tempo. Nesse caso, a ANR também explica as diversas fases de transformação entre a CECA e a UE como um processo que varia entre a concretude e a constante construção.

³⁵ É importante ressaltar aqui que a ASEAN, criada em 1967 já estava a pleno funcionamento. Na América do Sul, foi criado em 1969 o Pacto Andino (hoje em dia ainda ativo como Comunidade Andina de Nações, CAN). No entanto, não é raro na academia ocidental ver a União Europeia sendo referenciada como uma iniciativa única no sistema internacional.

³⁶ Embora mais conhecida, a ANR não foi a primeira abordagem a trazer essa possibilidade. Iver B. Neumann's (1994) traz a Abordagem da Construção de Regiões (em inglês, *region-building approach*, também chamada de RBA). A RBA “é baseada na noção de que regiões são precedidas pelos seus construtores – isso é, atores políticos que, como parte de um projeto político veem nos seus interesses imaginar construir uma região.(...)Nesse sentido, RBA procura a raiz de onde, por quem, e para quem declarações e estratégias de construção de regiões são formuladas e se tornam relevantes, em outras palavras, a região *de quem* que está sendo construída. (SODERBAUM, 2016:63)” Mais informações podem ser encontradas nos artigos de 1994 e 2003.

³⁷ Do inglês original: In short, the new regionalism is both global and pluralistic, compared to the old regionalism, which was Eurocentric and narrow.

A implicação é que estudantes de regionalismo precisam adotar abordagens mais flexíveis, que vão além de estruturas formais de relações interestaduais e quadros políticos, e que ao invés disso, reconheçam um grupo de forças -ambas positivas e negativas, formais e informais- que existem além da esfera dos estados e arranjos regionais formais. Isso é especialmente imperativo em uma era na qual os próprios estados estão sob pressão das forças de globalização e neoliberalismo para serem competitivos, o que leva diversos deles a buscarem por novas formas de ‘parceria’ em todos seus níveis, do local para o global (SODERBAUM, 2004:50, traduzido³⁸)

Com essa nova interpretação existem também diversas outras consequências. Uma delas é a possibilidade que essas regiões e arranjos sejam desconstruídos ou mudados. Como não existem regiões naturais, pré-concebidas, ou dadas, elas são compreendidas como processos que podem ser construídos, reconstruídos (modificados) ou desconstruídos ao longo do tempo (SCHULZ; SODERBAUM; OJENDAL, 2001). Assim, o esvaziamento ou abandono de determinadas instituições regionais pode acontecer não simplesmente pela falha, mas sim pela reorganização dos atores em optar pela construção de determinados processos em detrimento de outros. Se determinados atores responsáveis por conduzir parte do processo mudam de interesse, ou passam a ter seus interesses voltados para outras vias e processos de construção regional, o processo anterior é alterado ou desconstruído (BORZEL, 2011).

Além disso, cada região tem atores diferentes envolvidos em contextos diferentes, que geram interações diferentes. Isso acaba por criar uma regionalização específica que irá responder pelo seu próprio grau de institucionalização (formal e/ou informal), priorização de determinados temas da agenda em detrimento de outros, e valorização de atores estatais ou não-estatais (SODERBAUM, 2004). As construções são reflexo dos interesses, ideias e identidades compartilhadas e expressadas pelos atores de forma que esses processos sejam adaptados, customizados e sirvam aos interesses de seus criadores.

Ao levar em conta o contexto, identidade, e valores dos atores, fazem parte também da leitura do processo de criação e construção dessas regiões uma sensibilidade do contexto histórico e reconhecimento da realidade compartilhada entre esses atores e sua região (geograficamente falando) em comum. Mas essas construções não são limitadas ao seu entorno geográfico. O nível global é relevante e as regiões não são encapsuladas em seu próprio entorno, dependendo apenas de sua esfera regional em meio ao vácuo, mas sim fazem parte também de um contexto global como interveniente do processo de construção regional no qual estão

³⁸ Do inglês original: The implication is that students of regionalism need to adopt more flexible approaches, which go beyond the formal structures of interstate relations and policy frameworks, and instead recognize the range of forces – both positive and negative, formal and informal – that exist beyond the sphere of states and formal regional arrangements. This is especially imperative in an era when states themselves are under pressure from the forces of globalization and neoliberalism to be competitive, which leads many of them to seek new forms of ‘partnership’ at all levels, from the local to the global.

inseridas. As influências e atores externos também são levados em conta construindo um processo heterogêneo, podendo ter diversas camadas que manifestem diferente graus de institucionalização e aprofundamento em cada nível ou âmbito de regionalização, que podem se complementar ou inclusive competir uns com os outros (SODERBAUM, 2004).

A conclusão é que a construção de uma integração regional é resultado de diversos atores interessados, podendo englobar atores internos e externos, governos locais, Estados, empresas, sociedade civil e outras organizações, a partir de uma interação ou compreensão subjetiva (SCHULZ, SODERBAUM, OJENDAL, 2001). Elas são construídas a partir de uma identidade, interesses, aspectos históricos e culturais em comum, podendo envolver um número variado de dimensões da sua integração em torno de áreas econômicas, políticas, sociais, culturais, financeiras, diplomáticas, de meio ambiente, segurança, saúde, etc. Esse processo compreensivo faz com que uma pluralidade de resultados possa ser alcançada em questões de objetivos com a integração e desenho institucional, criando um processo customizado e único como resultado de suas próprias interações.

Esse raciocínio abre a possibilidade para um leque de resultados que não existia em teorias anteriores. Tido como ‘modelo’, ou como ‘caso de sucesso’, a integração europeia é por vezes considerado um modelo a ser seguido, copiado ou implementado em outras regiões. Sem sucesso, a ANR propõe que a integração não é uma ‘receita pronta’ a ser seguida ou copiada, mas sim que ela apresentará diferentes características em diferentes regiões, que, apesar de reconhecer níveis mais profundos ou menos profundos de integração, rompe com a ideia de sucesso ou fracasso. A integração regional não é um único modelo linear e engessado a ser seguido por todos, mas sim um processo que se manifesta de maneiras diferentes em localidades diferentes, sendo resultado de seus atores locais. É trazida a proposta de que as integrações sejam lidas tendo como ponto de interpretação o próprio processo e contexto nos quais elas estão imersas, e não tendo como modelo o processo de integração ideal.

Se até esse momento as teorias existentes tinham como foco a integração europeia, o surgimento de novos processos de integração deve também dispor das ferramentas necessárias que deem conta da compreensão desses novos processos. Da mesma forma, essas novas possibilidades e manifestações podem ser reconhecidas sem que sejam taxadas como “desviantes” do modelo europeu como exemplo principal. Parte desse debate abrange o formato ‘formal’ ou ‘informal’ das instituições de integração (SODERBAUM, 2013). Composto por tratados, procedimentos formais, textos escritos, políticas oficiais, interações codificadas e instituições físicas, o processo de integração europeu é tido como altamente institucionalizado, ao passo em que processos como a ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático) são

tidas como ‘informais’, contando com coalizões, redes e modos e de interações não-codificadas entre Estado, mercado e sociedade civil, por vezes baseadas na compreensão mútua e acordos tácitos (SODERBAUM, 2013). Esses tipos de relações, fortemente presentes também em integrações da África e América Latina sugerem que um modelo híbrido entre formal e informal seja o mais comum na construção de integrações regionais, enquanto o alto nível de formalidade do modelo europeu seria excepcional, resultado das interações do seu próprio processo. A ANR traz então a importância de que essas interações informais também sejam estudadas e exploradas ao invés de simplesmente serem consideradas desviantes, para a melhor interpretação e compreensão da construção de arranjos de integração regional.

Essa linha de raciocínio celebra e valoriza comparações com regiões que não a europeia, e a partir dos seus contextos ajuda a construir, compreender e frutificar os estudos de regionalismo em geral a partir do momento em que suas diferenças e semelhanças são apontadas de acordo com sob quais situações e contextos elas emergem. Essas comparações trariam novas reflexões sobre porquê determinadas características e construções estão presentes em determinados processos de integração e ausentes em outros, ou como situações semelhantes são capazes de emergir em situações diferentes a partir de iniciativas diferentes, ou como determinados desafios são resolvidos de uma maneira específica em uma região, enquanto acabam por desencadear crises em outras. De um modo geral, essa nova perspectiva metodológica de comparação permite compreender não somente qual tipo de integração está sendo construída ‘*pelos outros lá fora*’, mas sim também nos ajuda a entender porque ou como está sendo construída ‘*nossa integração aqui dentro*’. Não apenas o modelo europeu é usado para descrever outras integrações, mas também a observação de outras integrações pode ser construtiva para se compreender o modelo europeu.

Essa não-hierarquização acaba por fazer com que a ANR se torne uma ferramenta excelente para o regionalismo comparado. Ele permite que os mesmos fenômenos possam ser observados de maneiras diferentes e em organizações diferentes, e que teorias sejam enriquecidas por uma comparação que não as limite, mas faça com que haja uma maior compreensão sobre qual integração está sendo construída frente às outras. Todos processos são respeitados por serem individuais, ao mesmo tempo em que as organizações aprendem mais sobre como seus processos são construídos *vis a vis* outros processos. Isso se torna importante e valorativo aos próprios estudos comparativos de regionalismo por conseguir romper com a limitação modelo/desvio, formal/informal, para poder abarcar e abranger uma quantidade cada vez maior de manifestações, fenômenos, contextos, atores e explicações, que se aproximam ou se afastam de acordo com suas semelhanças e diferenças, enriquecendo as análises, conclusões,

processos e desenvolvimentos dos estudos de regionalismo e integração como um todo (SODERBAUM, 2013).

Em conjunto com abordagens e teorias de integração, a ANR permite que a comparação seja estabelecida tirando as “caixinhas” pré-concebidas, permitindo que a leitura de outras regiões seja feita levando em conta que seus contextos e manifestações serão diferentes. Assim, o mesmo fenômeno pode se manifestar e ser observado de maneiras diferentes, em distintos lugares (SODERBAUM, 2013). A comparação é feita não de maneira rígida, mas sim ampla, já tendo como pressuposto que apesar de ser o mesmo fenômeno, ele irá se apresentar com outras características, por ter sido composto por outros atores. Essa lente da ANR nos ajuda então a compreender e analisar o processo da GMN no Mercosul, já partindo do ponto de vista que ele se manifesta de maneira diferente de como foi observado na UE, e lidando com toda uma nova gama padrões de interações, comportamentos dos atores, construções e respostas (SODERBAUM, 2003).

1.3 Considerações Teóricas

O início desse capítulo trouxe os principais acontecimentos introdutórios utilizados para descrever a emergência da abordagem GMN, que propõe uma nova leitura do processo de integração na UE. Assim, foram apontados quais eram os principais atores e contextos responsáveis pelo surgimento de novas dinâmicas no processo de integração. A seguir, foram apresentados os principais pressupostos e características da GMN como abordagem, que passa a ser utilizada na interpretação de outros contextos além da integração europeia.

Com a nova descrição desse fenômeno, foram produzidos diversos estudos de caso (AALBERTS, 2004) sobre manifestações de dispersão de poder sob a lente da GMN, dentro e fora da UE. Em contrapartida, a descrição da GMN como abordagem ganhava robustez em suas características a partir da observação e descrição dessas manifestações e dinâmicas. Como resultado, temos a descrição inicial da GMN, conforme ela foi apresentada e primeiramente elaborada por Marks e Hooghe (1997), envolvendo mudanças nas dinâmicas de integração, inserção de novos atores e dispersão de poder. E temos, simultaneamente, diversos estudos de caso que exploram as decorrências dessas dinâmicas e complementam a descrição da abordagem GMN a partir de novas manifestações e interpretações das interações. Essa correlação acontece porque a dispersão de poder, descrita pela GMN, pode se manifestar de diversas maneiras, que voltam a contribuir para o desenvolvimento da abordagem, deixando-a cada vez mais robusta.

Assim, conforme observado na UE, os seguintes exemplos foram citados como manifestações de dispersão de poder:

- a) A interferência de atores descentralizados na criação de instituições e na negociação de tratados.
- b) Financiamento de projetos locais/regionais com orçamento procedente do arranjo de integração, sem ser aprovado previamente pelos Estados nacionais.
- c) A possibilidade de atores descentralizados poderem redefinir seus poderes e funções nas instituições. Essas mudanças estão condicionadas a uma (in)flexibilidade da qual dependem diversas variáveis.
- d) Participação de atores descentralizados no processo decisório. É relevante chamar atenção para o fato de que essa participação não exclui ou ocorre em esfera separada do processo decisório que envolve os Estados nacionais. O próprio CdR e o CESE, mesmo sendo órgãos consultivos já representam a inserção desses atores, mesmo que o resultado final dependa também da aprovação do Conselho da União Europeia, já que a dinâmica política permite a influência desses atores no resultado final.

Com a descrição da GMN, existem centenas de estudos de caso que descrevem canais de como se dá essa dispersão de poder, variando a época, assunto temático da agenda (meio ambiente, segurança, financiamento), instituição (dinâmicas observadas no FEDER, CdR, grupos temáticos do Conselho, etc.), ou atores específicos (sindicatos, associações de direitos de consumidores, grupos de aglomerados de fabricantes automobilísticas, etc.).

Tendo em vista as inúmeras possibilidades de como essa dispersão de poder pode se dar, é também compreensível que a GMN possa ser observada no Mercosul, mas que as interações se darão de maneira diferente das dinâmicas presentes na UE, especialmente devido ao fato de se tratar de uma organização intergovernamental ao invés de supranacional.

A ausência de uma autoridade supranacional não significa que a governança não possa acontecer para além do governo dos Estados. Talvez seja hora de rejeitar a suposição que o supranacionalismo seja a única forma de governança. Devem existir outras formas de governança que expandem a autoridade através do poder das hegemonias ou deve haver combinações entre atores interestaduais ou transnacionais. Uma governança efetiva e cooperação para além do nível estatal podem ocorrer mesmo sem uma estrutura supranacional. (KAHLER; LAKE, 2009, apud JERABEK, 2016:424-425, traduzido¹)

A ANR entra nos objetivos dessa dissertação como uma ferramenta para compreender e avaliar as instituições e o processo construído no Mercosul. Se as teorias anteriores descrevem processos europeus, (traçando percepções de *o quê* uma integração regional é, ou de como ela

deveria ser ou se parecer), comparadas com ela, outras construções regionais são descritas como variações por vezes informais demais, “frouxas” demais, ou até mesmo falhas (SODERBAUM, 2013). Quando abordadas pela ANR, é possível interpretá-las sem colocá-las em uma hierarquia de comparação. Esse exercício possibilita inclusive uma nova maneira de analisar regionalismos comparados, não no sentido de estabelecer comparações diretas com o modelo europeu, mas sim no sentido de compreender por que as regiões são constituídas de determinadas formas em determinados lugares, levando em conta seus contextos e seus atores regionais. “Progresso no campo de regionalismo comparativo não será alcançado simplesmente celebrando as diferenças entre a integração europeia e outros processos, mas sim indo além das dominantes interpretações da integração europeia e suas instituições supranacionais” (SODERBAUM, 2013).

Para isso, foi apresentada a ANR que acaba por permitir, através de sua flexibilidade, que teorias e movimentações observadas em uma região possam ser comparadas de maneiras que são construtivas a todos. Essa compreensão se torna essencial para o que essa dissertação se propõe a fazer: desenhar como a dispersão de poder no Mercosul pode ser explorada pela GMN, tendo como ponto de partida que essa será uma manifestação que se dará de formas diferente das observadas na UE, de onde se origina a abordagem. A proposta apresentada através da combinação entre a GMN e a ANR é então a de compreender a dispersão de poder, tendo em vista que os pressupostos dessas abordagens nos permitem novas visões sobre o Mercosul.

É considerável a quantidade de trabalhos acadêmicos desenvolvidos sobre o Mercosul e suas instituições. Em volume, se destacam aqueles que tratam da cláusula democrática, da adoção do processo decisório intergovernamental ao invés de supranacional, e da construção e papel do Parlasul. O Neofuncionalismo, ao ser adotado para descrever esses fenômenos, dá destaque às elites regionais. O Intergovernamentalismo destaca os interesses nacionais e o processo de barganha entre os Estados, atrelados principalmente ao Executivo. A Governança Multinível inova ao ser utilizada para se interpretar o processo de integração do cone sul ao direcionar o seu olhar para instituições e fenômenos que são pouco estudados e explorados. Nesse caso, a abordagem GMN cumpre a sua função como forma de enaltecer e esclarecer o papel de outros atores de governança na construção da integração do Mercosul, fugindo do debate de processo decisório intergovernamental versus supranacional, e abrindo assim espaço para interpretações que nos ajudem a melhor refletir sobre a construção do Mercosul, suas instituições e o seu tipo de integração, dando destaque para órgãos que são subestimados e pouco explorados. “Acadêmicos da América Latina precisam ir além de descrever tendências e

padrões na política regional e soberania e teorizar muito mais sobre como eles ocorrem, persistem, ou são transformados” (LEGLER, 2013:334, traduzido³⁹).

Dessa forma, ao contrário de como é visto muitas vezes negativamente pela comunidade acadêmica latino-americana, o Mercosul não é uma iniciativa estagnada por confinar seu poder decisório ao nível executivo de seus Estados Membros, e sim, é um arranjo de integração que envolve atores regionais, municipais, civis, civis-organizados, entre outros, em diferentes fóruns e interações cada vez mais difusas e relevantes. Esses níveis de interação são considerados por vezes invisíveis ou menosprezados para compreender o impacto do Mercosul nas sociedades e instituições da região. Mas eles compõem um projeto de integração paralelo, que ao mesmo tempo é aliado dos objetivos centrais do Mercosul. Além disso, são atores de caráter ativo e autônomo, cujas contribuições faltam ser melhor examinadas se desejamos compreender qual tipo de integração estamos construindo, traçar melhores estratégias, reconhecer seus pontos fracos e fortes, e seus critérios incentivadores e limitantes.

É trazido então o caráter dessa proposta: o método de pesquisa exploratório é usado para criar familiaridade, trazer uma compreensão mais rica sobre um objeto, área, ou tópico pouco investigado ou explorado, utilizando-se de uma combinação de técnicas necessárias para tornarem essa exploração viável. Assim, a pesquisa exploratória é seguida normalmente da investigação de um fenômeno, abre espaço para novos debates e problemas, e permite identificar alertas sobre potenciais dificuldades, sensibilidades, e áreas de resistência (THEODORSON e THEODORSON, 1970).

Por outro lado, são reconhecidas aqui as diversas limitações (alcance e tempo, por exemplo) dessa pesquisa. Seria impossível afirmar que se traz aqui um mapeamento de todas maneiras possíveis de manifestações de dispersão de poder no arranjo do Mercosul. Busca-se no entanto, trazer um grupo de estudos de caso que possam indicar as principais características dessa manifestação, quais foram seus principais fatores limitantes e seus principais atores incentivadores, trazendo um quadro inicial das evidências desse fenômeno. Com isso, pretende-se contribuir para uma melhor compreensão da integração que está sendo construída, e trazer a importância de atores que são por vezes subestimados quanto ao grau de sua participação e criação de canais de acesso a partir de novas instituições, e aprofundamento da integração no Mercosul.

³⁹ Do inglês original: Latin American scholars therefore need to move beyond describing trends and patterns in regional politics and sovereignty to theorizing much more why and how they occur, persist, or are transformed

2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO MERCOSUL

Esse capítulo traz as primeiras instituições criada para o Mercosul, que compõem o que aqui será tratado como processo decisório central. São tratadas, na primeira parte, os antecedentes que levam à criação do Mercosul, o contexto de criação de seus dois principais órgãos decisórios (o Grupo e o Conselho), e como eles estão formados. Em seguida, são listadas as iniciativas que pretendiam causar ocasionais mudanças nesse processo decisório, sendo elas o CRPM e o ARGM, além dos órgãos criados para tentar reformas institucionais, como o GANRI e o GAIM.

A segunda parte traz instituições criadas ao longo do tempo que exercem outras funções junto às instituições decisórias. São explorados o FCES, o Parlasul, o Tribunal Permanente e FOCEM, trazendo suas funções, como foram criados, os poderes potenciais para interferir na dispersão de poder dentro do bloco, e sua evolução ao longo do tempo.

2.1 O processo decisório do Mercosul: órgão centrais (Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC) e iniciativas de descentralização

O começo da década de 90 acompanha também o início de uma conversão democrática nos governos da América Latina. Com as décadas anteriores marcadas por regimes ditatoriais, projetos de integração como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio⁴⁰ (ALALC) foram postos em espera, e por vezes, a relação do Brasil com países do Cone Sul experimentou rivalidade e desconfiança, principalmente entre Brasil e Argentina. No entanto, é no fim desse período ditatorial que temos a assinatura do Tratado de Montevidéu (1980)⁴¹, considerado primeiro passo para a criação do Mercosul por constar no Tratado de Assunção (1991). Já a aproximação entre países do Cone Sul a partir do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus (1979) pode indicar a formação de uma sub-região, demonstrando a superação de uma disputa que permeava a relação entre Brasil, Paraguai e Argentina.

A aproximação econômica é fortalecida entre o Brasil e a Argentina, que optam por adotar gradualmente uma política econômica baseada na contenção da inflação e controle da crise da dívida externa (CEPALUNI; VIGEVANI 2016). Com o início do período democrático, as negociações acabam por envolver menor quantidade de países do que a proposta indicada no

⁴⁰ Iniciativa de integração na América Latina nos anos 1960, eventualmente sucedida pela ALADI em 1980.

⁴¹ As primeiras costuras do projeto de integração a partir das relações Brasil-Argentina que culminaria no Mercosul nesse período é bem explorado por artigo do Spektor (2002).

Tratado de Montevideu, seguida por uma série de acordos firmados, como a Declaração de Iguazu (1995). Nesse contexto, em 1986 é assinada a Ata para Integração Brasileiro-Argentina (1986), que lança o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), acordo que busca constituir uma Área de Livre Comércio entre Brasil e Argentina. Já em 1988 é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que prevê o prazo de 10 anos para a criação de um Mercado Comum. Em 1990, com Fernando Collor e Carlos Menem, presidentes do Brasil e Argentina, assinam a Ata de Buenos Aires (1990), que tem como objetivo estabelecer uma Área de Livre Comércio para depois evoluir para um Mercado Comum⁴², que deveria estar vigente até o fim de 1994.

Em 1991 se juntam à iniciativa de integração entre Brasil e Argentina os presidentes Luis Alberto Lacalle (Uruguai) e Andrés Rodriguez (Paraguai) e o Tratado de Assunção é assinado, marcando a criação o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Tratado de Assunção estabelece um período de transição (até o fim de 1994) para o estabelecimento de um Mercado Comum. Ele estabelece uma estrutura mínima de funcionamento: o Conselho Mercado Comum (oficialmente chamado de CMC), e o Grupo Mercado Comum (GMC), com relação hierárquica sob Subgrupos de Trabalho (SGT's) e sobre a Secretaria Administrativa (SAM). A resolução de controvérsias é feita pelo Protocolo de Brasília. É prevista também a formação de uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) que deveria ser criada com as outras instituições do bloco. Essa e outras instituições são lançadas a partir do Protocolo de Ouro Preto (1994)⁴³. Outro dos três órgãos decisórios é a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que não será tratada aqui por ser um órgão de caráter técnico. Ao longo do tempo, o Mercosul desenvolve um organograma complexo e instituições robustas. Isso significa que, além do processo decisório central, existe uma quantidade de órgãos que auxiliam essa tomada de decisão. Aqui esses órgãos tem como principal composição o que serão chamados de “atores descentralizados” por serem compostos por uma multiplicidade de atores (subnacionais, representantes da sociedade civil e outros setores específicos, ativistas, etc) e por serem a arena, no Mercosul, representante da dispersão de poder.

É importante reforçar porque quando a gente fala dos três órgãos decisórios, tanto o Conselho, quanto o Grupo, quanto a Comissão não decidem sozinhos. Eles têm como complemento ao seu processo decisório uma ampla gama de reuniões. O Conselho tem como órgãos de apoio todos esses grupos de tomada de decisão e todas essas Reuniões de Ministros e Altas Autoridades que apoiam o processo decisório do Conselho. O Grupo possui como apoio ao seu processo decisório toda essa gama de foros, grupos, Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e grupos *ad hoc*. Cada

⁴² A área de livre comércio prevê a eliminação de tarifas alfandegárias, enquanto o mercado comum estabelece a livre circulação de mercadorias, pessoas e serviços (BALASSA, 1961).

⁴³ Mas a CPC já havia sido criada dentro do Mercosul a partir de um regimento ainda em 1991.

um com sua temática específica, cada um com seu nível e seu escopo de atuação e com o seu programa (agenda) de trabalho estabelecido pelo órgão decisório (SALLES, 2020:s.n.)

Elas acompanham as mudanças políticas que ocorrem na região e o bloco deixa de ser uma iniciativa direcionada ao mercado comum para se debruçar sobre outras áreas como a integração política, social, de infraestrutura, cidadania, fronteiras, entre outros. Entretanto, as instituições iniciais ditadas pelo Tratado de Assunção, que estabelecem a integração intergovernamental com o processo decisório por consenso, e que tem como membros os executivos dos Estados Membros, continuam praticamente sem modificações. Sendo assim, antes de analisarmos as instituições que nascem a partir dos desdobramentos de relações entre os atores mercosulinos, trataremos uma breve caracterização do seu chamado processo decisório central⁴⁴, e sua flexibilização (ou não-flexibilização).

O Conselho é o órgão superior do Mercosul, responsável pela condução política do bloco. Ele é formado por quatro membros, que são Ministros da Relações Exteriores ou da Economia (ou correspondente), tendo as agendas das reuniões preparadas pelo Grupo. Segundo o estabelecido pelo Tratado de Assunção (1991), as reuniões devem contar uma vez por ano com os presidentes do bloco. A sua presidência tem mandato de 6 meses e é exercida de maneira rotativa em ordem alfabética. É permitida a presença de outros ministros nas reuniões do Conselho.

Com o Protocolo de Ouro Preto (1994), também chamado de Protocolo Adicional sobre a Estrutura Institucional, são adicionadas as funções do Conselho, entre elas, a tarefa de exercer a personalidade jurídica no Mercosul, negociar e firmar acordos com terceiros países e organizações internacionais (podendo delegar essa tarefa a Grupo). Em 1991, Ministros dos Estados Membros pediam ao Conselho pela criação de Reuniões de Ministros de outras áreas dentro do marco do Mercosul, podendo ser citada a criação da Reunião de Ministros da Educação (DEC 07/91). Foi aprovado pelo Conselho, na DEC 07/92 o Plano Trienal no Contexto Mercosul, que pede pela formação de uma consciência cidadã favorável ao Mercosul, o que pode ser citado como um dos primeiros esforços da construção de uma integração que não seja exclusivamente comercial. Sendo assim, passa a constar como função do Conselho criar Reuniões de Ministros.

⁴⁴ O processo decisório central conta também com o Comissão do Comércio do Mercosul (CCM), que, por se tratar de um órgão de assistência ao Grupo encarregado de lidar com as questões técnicas de política comercial, não foi discutido nesse trabalho.

Além disso, o Conselho adota Decisões⁴⁵ em questões orçamentárias e financeiras, e escolhe o diretor da Secretaria Administrativa. Dentre as novas instituições⁴⁶ criadas pelo Protocolo de Ouro Preto, temos a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), e o Foro Consultivo e Econômico Social (FCES). Passa a constar entre as funções do Conselho, o poder de criar os órgãos que achar pertinente, modificá-los, ou extingui-los. Segundo a DEC 14/96, representantes de países que tenham o status de Associados, e países membros da Associação Latino-Americana de Integração⁴⁷ (ALADI) passam a poder participar de reuniões do Conselho como observadores.

A primeira mudança na formulação do Regimento Interno do Conselho é formulada por ele mesmo, e aprovada pelo Grupo na RES 32/98. A presidência do Conselho passa a ser chamada de Presidência Pro Tempore (PPT), sendo a mesma para todos órgão decisórios, passando a constar o direito de se pronunciar sobre acordos feitos em Reuniões de Ministros, e poder se reunir com as Conselho em qualquer uma de suas sessões.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do bloco. Ele é composto por quatro membros titulares (Ministros de Relações Exteriores) e quatro membros alternos (Ministro da Economia, Comercio Exterior ou correspondente, e Bancos Centrais). Representantes da administração pública podem assistir às reuniões, e do setor privado podem ajudar a elaborar e propor medidas concretas (DEC 04/91). Sob a hierarquia do Grupo está a Secretaria Administrativa do Mercosul, e diversos Subgrupos de Trabalho (SGTs) dos quais representantes do setor privado (produção, distribuição ou consumo) podem participar.

Com o Protocolo de Ouro Preto, acontecem algumas mudanças no Grupo. Ele pode propor projetos de Decisão ao Conselho, e deve tomar as medidas necessária para o cumprimento das Decisões aprovadas. Ele tem o poder de criar, modificar, ou excluir SGT's e Reuniões Especializadas. Antes com reuniões de três em três meses, o Grupo passa a se reunir todo mês, e também quando solicitado pelo Conselho.

Na época de sua criação, a Argentina e o Brasil eram os principais defensores de um processo decisório intergovernamental. O Paraguai e o Uruguai, por outro lado, tinham um forte interesse de que o sistema de consenso fosse mantido, mesmo que fossem favoráveis à criação de instituições supranacionais, o que já refletia fortemente um impasse no processo

⁴⁵ Em maiúsculo por ser um nome específico dado aos documentos emitidos pelo Conselho. No caso do Grupo, os documentos emitidos são Resoluções. As referências aos documentos feitos como DEC ou RES significa que eles foram aprovados por esses órgãos, respectivamente.

⁴⁶ Como necessariamente elas foram criadas e inseridas no marco do Mercosul será tratado em seções específicas para elas ao decorrer do capítulo.

⁴⁷ Outra organização de integração comercial da América Latina, criada no já citado Tratado de Montevideu (1980) A participação na ALADI é a principal característica que determina o critério para adesão ao bloco

decisório diretamente relacionado às assimetrias entre os membros do bloco (VIGEANI; MARIANO; MENDES, 2002).

Já o Paraguai e o Uruguai mostraram interesse, inerente às suas realidades, em manter o sistema decisório por consenso a fim de sustentar seu relativo poder de veto. Ao mesmo tempo, eram favoráveis à conformação de instituições supranacionais, pois supunham que isto seria benéfico nos casos de solução de controvérsias e conflitos de interesses governamentais, ao diminuir os impactos que os pesos argentino e brasileiro representam para eles. O resultado final foi a manutenção do sistema decisório por consenso e da estrutura institucional intergovernamental. Isso permite dizer que esses dois grupos de países acordaram em uma concessão mútua: enquanto os dois maiores países aceitaram manter a regra do consenso, os dois menores renunciaram a sua posição em torno de instituições com caráter supranacional. Dessa forma, a cooperação entre eles garantiu ganhos para todos e adiou a definição da conformação institucional do Mercado Comum (VIGEANI; MARIANO; MENDES, 2002:45)

A constituição do Paraguai, em 1992, aceita a condição de se submeter a órgãos supranacionais, e a Constituição da Argentina também prevê uma ordem supranacional, desde que em uma relação recíproca e simétrica com os outros Estados envolvidos (PEDROSO, 2007). Juntos, o Grupo e o Conselho constituem o processo decisório central do Mercosul, que tem se mantido com poucas mudanças ao longo do tempo. Esse processo decisório não é somente intergovernamental, tomado por consenso, mas é também altamente centralizado no executivo dos Estados membros, sendo por vezes chamado de intergovernamental-presidencialista⁴⁸.

Por um lado, esse presidencialismo é apontado como a condicionalidade para o sucesso do desenvolvimento do processo de integração. No contexto de criação do Mercosul, esse método de decisão foi pensado como uma maneira de fazer com que as decisões fossem tomadas de maneira rápida e ágil. Assim, a aprovação dos presidentes seria o suficiente, ao invés de estabelecer uma longa burocracia e uma série de instituições para que a região pudesse logo evoluir para um Mercado Comum. "O argumento diplomático e dos governos (...) foi que a baixa institucionalização e o caráter intergovernamental do processo seriam fatores que garantiriam avanços rápidos, prescindindo de burocracias pesadas" (VIGEVANI et al, 2008:6). Além disso, a falha do ALALC e ALADI foi por vezes atribuída ao excesso de institucionalização formal (MALAMUD, 2003).

Ao longo do tempo, no entanto, surgem questionamentos sobre quais as consequências para a adoção desse processo de tomada de decisão para os rumos da integração. Como característica da democracia latino-americana, diversos autores (LINZ, 1990; VALENZUELA,

⁴⁸ As consequências e significados desse sistema intergovernamental presidencialista foram amplamente exploradas e estudadas por Malamud em sua tese de doutorado, *Presidential Democracies and Regional Integration. an Institutional Approach to Mercosur* (2003).

1993; MAINWARING,1993) chamam atenção para “Problema do Presidencialismo”, em que o presidente é caracterizado pelo acúmulo de funções e determinada centralização de poder, em que o presidente é Chefe de Estado, representante da nação, e ao mesmo tempo, representa opções partidárias bem claras. Essa questão se reflete bem já nos primeiros anos do desenvolvimento do Mercosul: cada vez mais tarefas deixam de estar sob responsabilidade do Conselho (que é o órgão superior) e são delegadas para o Grupo (órgão executivo). Com isso, já temos uma primeira mudança em como esses órgãos foram planejados *versus* como eles funcionam:

Para além da concentração de poder nos órgãos decisórios, existe um claro predomínio do Grupo sobre o Conselho e a Comissão de Comércio. Ainda que formalmente o Conselho seja superior ao Grupo, são os responsáveis pelo último os que preparam as decisões do primeiro, as chamadas reuniões preparatórias do Conselho. Isso implica igualmente uma concentração temporal do processo decisório para o final do semestre. A quase totalidade do que se produz nos âmbitos negociadores ao longo do semestre (frequentemente, como consequência de anos de negociação em fóruns específicos) desemboca como uma avalanche sobre os escassos dias da última reunião do Grupo e prévias do Conselho. Isso explica em grande parte o alto grau de desaprovação a propostas inovadoras, o grau de incongruência sistêmica do processo decisório, assim como o escasso pragmatismo e precariedade técnica das decisões (CAETANO, 2009:38, traduzido⁴⁹)

Essa condição faz também com que resultado da integração se torne mais sensível a mudanças políticas na região. Essa construção já se tornou característica do Mercosul como modelo de integração, fazendo com que ele seja dividido em fases caracterizadas por suas mudanças políticas, sendo denominado neoliberal ou pós hegemônico (SODERAUM, 2016). A convergência política entre os presidentes dos seus Estados Membros também determina a frequência de atividades e aprofundamento da integração (GRANJA, 2016), fazendo com que o bloco tenha períodos de maior ou menor atividade. O medo de uma chamada paralisação decisória, ou seja, que o processo de integração seja interrompido devido à falta de consenso entre o executivo dos Estados Membros se estabelece inclusive como umas das principais preocupações quando comparado ao processo decisório da supranacionalidade:

De fato, o risco da paralisia decisória era algo temido pelos mais entusiastas do processo de integração europeu. Dotar qualquer um dos membros do bloco de um poder de veto ameaçaria bloquear o avanço do processo de integração e, mais,

⁴⁹ Do espanhol original: Más allá de la concentración del poder en los órganos decisorios, hay un claro predominio del Grupo sobre el Consejo y la Comisión de Comercio. Aunque formalmente el Consejo sea superior al Grupo, son los responsables por el último quienes preparan las decisiones del primero en las llamadas reuniones preparatorias del Consejo. Esto implica igualmente una concentración temporal del proceso decisorio al final del semestre. La casi totalidad de lo que se produce en los ámbitos negociadores a lo largo del semestre (a menudo, como consecuencia de años de negociación en los foros específicos) desemboca como una avalancha de papel sobre los escasos días de la última reunión del Grupo y las previas del Consejo. Esto explica en gran parte el alto grado de rechazo a las propuestas innovadoras, el grado de incongruencia sistémica del proceso decisorio, así como el escaso pragmatismo y la precariedad técnica de las decisiones.

implicaria permitir que circunstâncias temporárias de um Estado ameaçassem o projeto de integração continental. Com efeito, estavam os europeus convencidos de que as metas ambiciosas da integração europeia não poderiam ser atingidas caso adotassem uma fórmula institucional que permitisse que interesses locais se sobrepusessem aos continentais. Tomar decisões por maioria e impedir que individualmente um membro pudesse bloquear uma medida do bloco eram, assim, fatores indispensáveis para que a Europa cumprisse seu vaticínio e pudesse, enfim, atingir os níveis de integração planejados. (FURLAN 2010:104-105)

Apesar de pronunciamentos favoráveis à adoção de algum nível de supranacionalidade por basicamente todos seus membros, existe uma ausência de vontade política que se mova nessa direção. Como resultado, não só o sistema de processo decisório é mantido, assim como também seus órgãos principais, o Conselho e o Grupo, quase não sofreram alterações. Fica também evidente que o Mercosul não é mais o mesmo de seu contexto de criação. Se antes a integração se baseava em decisões de caráter comercial que dependiam da baixa institucionalização para o aprofundamento da integração, hoje em dia essa integração já se ramificou para tantas agendas diferentes que o processo decisório atual não consegue atender, trazendo o debate sobre a necessidade de uma reforma institucional para o melhor funcionamento do Mercosul, maior dinamismo nas discussões e agilidade nas decisões.

O primeiro sinal de intenção de superação dos interesses nacionais é mostrado com a DEC 11/03, que cria a Comissão dos Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), a destacando inclusive como resultado dos “efeitos do desenvolvimento da função de representação do Mercosul” (MERCOSUL, s.n.). Essa comissão é composta por um representante de cada país, além do Presidente (depois chamado de Alto Representante, apontado pelo Conselho e que deve ser uma personalidade política de destaque de um dos Estados Membros). Eles são os primeiros atores que tem como função apresentar projetos e soluções que beneficiem o bem da região como um todo. Entre as funções estão assistir o Grupo em todas suas reuniões e apresentar a ele iniciativas sobre matérias relativas ao processo de integração, negociações externas e conformações do mercado comum. Em suas relações com as outras instituições, devem fortalecer relações econômicas, sociais e parlamentares junto à CPC, FCES e Reuniões Especializadas. Com a DEC 33/09, o grupo é também encarregado de trabalhar a favor da maior e melhor projeção do Mercosul no cenário internacional.

Outro movimento nesse sentido foi a criação do Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM), pela DEC 63/10. O Alto Representante seria uma personalidade política destacada, com ampla experiência em integração. Ele era designado pelo Conselho por um mandato de 3 anos, que pode ser renovado uma vez, obedecendo a ordem rotatória do Mercosul. Ele deve elaborar propostas para o bloco relacionadas a questões sociais, cidadania no Mercosul, promoção de uma identidade cultural interna e sua projeção externa, atração de investimentos

externos, cooperação para o desenvolvimento, observação de missões eleitorais, impulsionar a divulgação do Mercosul dentro e fora do território do bloco, e manter diálogo com todas instituições. O primeiro nome a exercer o cargo foi o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães Neto, que renunciou ao cargo devido à falta de apoio político por parte dos líderes dos países aos projetos propostos, entre eles, uma crítica ao aporte financeiro do FOCEM, que seria muito baixo (CARTA CAPITAL, 2012). O cargo foi exercido por outros dois brasileiros (Ivan Ramalho e Florisvaldo Fier, conhecido como Dr. Rosinha) até 2017, quando o cargo foi extinto devido à “sobreposição de funções” (EL PERIODICO, 2017).

Além da CRPM e do ARGM, criado para elaborar propostas e pensar projeto para o bloco como um todo além dos interesses individuais de cada um dos Estados Membros, existem outras decisões que demonstram a insatisfação com o quadro institucional do Mercosul. Em 2006, é criado o Grupo Ad Hoc de Alto Nível para a Reforma Institucional (GANRI), que deveria desenvolver uma proposta final de reforma para o Conselho até o fim de 2007. Essa reforma deve constar, segundo a DEC 29/06 a “reestruturação dos órgãos decisórios e seus foros subordinados, incluindo suas competências e aprimoramento na incorporação normativa” (MERCOSUL, 2007:s.n.). Sem uma proposta, o prazo foi renovado para 2009.

Como resultado do atraso na reforma institucional, tanto o Conselho como o Grupo passam por mudanças como forma de desengessar um pouco o funcionamento do Mercosul. A DEC 14/08 faz algumas modificações no regimento interno do Conselho. As reuniões passam a ser divididas em 3 sessões, e além dos membros principais, participam Ministros de outras áreas (segunda sessão) e os presidentes dos Estados Membros (terceira sessão). Pela primeira vez, é permitida a presença de atores além dos Executivos nas reuniões: “o Conselho pode, em função dos temas e quando achar conveniente, convidar para assisti-las representantes de setores econômicos e sociais dos Estados Membros e representantes de organismos internacionais ou de grupos de países”. A Reunião de Ministros passa a ganhar maior legitimidade: devem acontecer ao menos uma vez por semestre, e seus consensos são chamados de Propostas, que são encaminhados ao Conselho. Essas Propostas podem tomar forma de projetos de acordos internacionais, Decisões, Recomendações ou outros. Essas adequações são feitas, segundo as cláusulas preambulares, com o fim de aperfeiçoar o funcionamento e alcançar maior desenvolvimento institucional, reconhecer a importância da institucionalização das Reuniões de Ministros, e com isso, criar um intercâmbio ágil e direto de ideias e perspectivas. É criado então um canal forte de lobby por vias domésticas.

Sem uma resposta sobre a GANRI em 2009, em 2010, com a DEC 06/10, é estabelecida a Reunião de Alto Nível para Análise Institucional, que, através de análises, deve ajudar o

Grupo a elaborar uma proposta de reforma institucional. Assim, a tarefa da reforma institucional deixa de ser “independente” para passar a ser diretamente vinculada ao Grupo. Entre as matérias da reforma, a mudança no processo decisório do Conselho e do Grupo não é mais incluída.

Já o regimento interno do Grupo é atualizado pela DEC 45/15. O Grupo pode intervir na resolução de controvérsias e nas reclamações que são recebidas pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) e fiscalizar a qualidade do FOCEM. Como outra tentativa de melhorar o funcionamento do Mercosul, manter as atividades da integração e reduzir a burocracia ociosa, os SGT’s e RE’s passam, segundo a DEC 08/18, a ter que elaborar programas de trabalho a serem submetidos ao Grupo, tendo que se reunir pelo menos uma vez por semestre, e enviando convocatórias e agenda. Como resultado, pode ser considerado também que o processo decisório no Mercosul é dividido entre duas fases: uma preparatória, da qual participam os SGT’s e RE’s na formulação de propostas, e uma decisória, em que essas propostas são encaminhadas para o processo decisório centralizado, exclusivo aos representantes dos Estados (VELASCO, 2013).

Frente ao não avanço em matérias de reforma institucional, em 2019, o Conselho aprova a DEC 09/19, que afirma a necessidade de revisar órgãos do Mercosul, unificar órgãos que apresentam superposição de temas da agenda, e fazer mudanças na estrutura institucional do bloco. A fim de garantir agilidade na integração, decide por fazer diversas mudanças em questão de fusão e exclusão de órgãos que “cumpriram seu mandato ou objetivo” Na DEC 19/19, a reforma institucional é retomada, e é aprovado um plano conduzido pelo Grupo de revisão da estrutura institucional entre 2020 e 2021. Nas cláusulas preambulares, é reconhecida a necessidade de que “não se ramifique excessivamente, o que gera fragmentação e cria obstáculos ao acompanhamento dos trabalhos dos foros dependentes dos órgãos decisórios do bloco”. O Grupo passa a ser assessorado pelo Grupo de Assuntos Jurídicos e Institucionais do Mercosul (GAIM) sobre quais órgãos serão extintos, tendo como principal critério a frequência de atividades. Nessa decisão, são diminuídos o *status* e as atividades do FCCR, e é instituída a eliminação de órgãos que estejam inativos por dois anos. Segundo as decisões de 2019, o Grupo deixa de somente ter o poder de “criar, modificar e excluir órgãos”, e passa a assumir o papel de ser o condutor e responsável pelas reformas institucionais do bloco, principalmente se considerarmos que o GANRI tinha um caráter de maior independência.

Existe também outra adaptação válida de nota: a SAM passa a se chamar somente de Secretaria do Mercosul (SM). De acordo com a DEC 30/02, ela deixa de ser somente o depósito de documentos e organização da agenda, e se torna uma assessoria técnica que “possa atuar a partir de uma perspectiva comum e contribuir para a consolidação do Mercosul”, “gerando um

efetivo espaço de reflexão sobre o processo de integração”. Se torna parte das atribuições a realização de estudos de interesse do processo de integração, elaboração de relatório sobre o desenvolvimento do processo, e desenvolvimento de temas de interesse do bloco, sendo assim o primeiro órgão com características de autonomia.

Como resultado, podemos afirmar que poucas foram as mudanças observadas ao longo do tempo no chamado processo decisório central do Mercosul. Esses órgãos foram resultado das dinâmicas e necessidades presentes e observadas no contexto de criação, e atenderam bem ao propósito pelo qual foram escolhidas, que era aprofundar o processo de integração. Levando em conta os custos e consequências dessas escolhas, o que tínhamos já no início dos anos 2000 era uma integração mais complexa: incorporação de novas agendas, uma integração que supera o âmbito comercial, e um arranjo institucional muito mais ramificado e abrangente. Por um lado, podemos afirmar que a missão inicial pensada ao adotar esse processo decisório como estratégia para agilizar a interação pode ter sido suficientemente bem sucedida para ter como resultado uma integração com um grau de desenvolvimento na qual esse processo decisório não cabe mais por não conseguir lidar com todas as demandas.

2.2 O Aprofundamento Institucional do Mercosul: FCES, Parlasul, Tribunal Permanente e FOCEM

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994 estabelece o marco institucional do Mercosul, apresentando o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) no intuito de inserir no processo de integração atores importantes, facilitar a incorporação de normas no âmbito nacional e promover a democratização do bloco. A década dos anos 2000 também traz importantes adições institucionais, assim como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPRM), que começam a operar em 2004, juntamente com as negociações para que a CPC evolua para o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o que acontece em 2006. Apesar de essas não serem todas as instituições que surgem no processo de integração ao longo desse período, são as instituições que se destacam no organograma em função e independência, e que serão examinadas aqui nessa ordem e contexto cronológico de desenvolvimento.

Segundo o Protocolo de Ouro Preto, o FCES é um órgão consultivo ao que cabe a representação de setores econômicos e sociais dentro do Mercosul. O seu regimento interno é elaborado pelo próprio FCES, e encaminhado ao Grupo Mercado Comum para aprovação em 1996. O órgão tem, ao analisar suas funções definidas, uma série de liberdades para sua

manifestação: avaliar e apresentar o impacto social e econômico da integração, propor normas e políticas econômicas e sociais, realizar investigações e eventos de questões sociais e econômicas que sejam relevantes para o Mercosul, contribuir para a maior participação da sociedade promovendo a integração de facto, entre outras (RES 68/96). Ele tem também a liberdade de criar e atribuir funções a comissões temáticas especializadas, grupos de trabalho e órgãos de estudo que sejam temporários ou permanentes.

Uma das questões mais polêmicas do FCES diz respeito a sua composição: são 9 delegados que compõe cada seção nacional. A baixa quantidade numérica em representação foi escolhida a fim de facilitar a tomada de decisão. Existia também falta de acordo quanto à representação desses 9 delegados e a proporção desses grupos, especialmente quanto à organizações de consumidores no caso Brasil e Argentina. Por fim cada seção nacional tem sua composição decidida internamente, cumprindo alguns critérios: (1) são 3 categorias de classificação: empresários, trabalhadores e setores diversos, e cada seção nacional deve buscar por equilíbrio em quantidade igual de representantes de cada uma dessas categorias; (2) esses delegados devem ser importantes representantes do principais setores em cada um dos países; (3) cada seção nacional tem o direito a até 9 delegados, mas não é obrigatório que todas essas cadeiras sejam preenchidas ou estejam sempre presentes (RES 68/96).

As reuniões ocorrem de maneira ordinária uma vez a cada 6 meses, podendo se reunir também de maneira extraordinária. Por um lado, as reuniões acontecem duas vezes (ou pouco mais do que isso) ao ano, o que acabou por encorajar a formação de seções nacionais, fazendo com que as atividades do órgão sejam mantidas e articuladas domesticamente nesse meio-tempo. No entanto, como resultado, o FCES acaba por replicar o processo decisório central ao ter um caráter fortemente intergovernamental ao se dividir em seções nacionais, tornando-o mais suscetível à defesa dos chamados “interesses nacionais”, em detrimento de tornar o FCES um órgão de caráter mais transnacional (MOAVRO, 1997).

As recomendações do FCES se manifestam em grande parte sobre o acordo da União Europeia e o Mercosul, sobre rodadas da OMC, direitos humanos e meio ambiente (ROCHA, RIBEIRO, 2017) Além disso, as recomendações são aprovadas por consenso entre as sessões nacionais, e caso alguma delas esteja ausente, são dados 30 (trinta) dias para apresentar objeções, em caso contrário, a recomendação é aprovada. Caso seja uma consulta por pedido do Grupo Mercado Comum e não haja consenso sobre a aprovação da recomendação, todas as posições são elevadas, no entanto, a consulta do Grupo muito raramente acontece. Na organização do regulamento oficial do FCES, foi inclusive um dos pontos recusados pelo Grupo que ele tivesse a obrigatoriedade de consultar o FCES sobre determinadas temáticas. “Parecia

que o Grupo, ao invés de perceber o Foro como um órgão cooperativo, o via como um órgão competitivo, abrigando certa desconfiança sobre o mesmo desde seu nascimento” (MOAVRO, 1997:10, traduzido⁵⁰)

Outras duas questões no regulamento interno do FCES foram recusadas pelo Grupo. Uma questão foi orçamentária, da qual o Grupo se defendeu com a afirmação de que o FCES é um órgão terceirizado (o que é um estranhamento, já que o FCES está inserido no marco institucional do Mercosul), e uma questão de legitimidade, que pedia a inserção das recomendações emitidas pelo FCES no boletim oficial do Mercosul, o que foi permitido mediante permissão do Grupo (ROCHA, RIBEIRO, 2017). Desde então, a única mudança em seu regulamento interno foi ter aumentado as seções nacionais de 9 (nove) para 12 (doze) delegados por país.

No caso do FCES, é difícil avaliar as relações reais entre o órgão e o Mercosul. Ao mesmo tempo em que lhe foi dada uma independência total para se manifestar, tem apresentado baixa expressividade (se comparado com alguns SGT's, como o de emprego, ou com algumas reuniões especializadas, como a de agricultura familiar). Faltam trabalhos acadêmicos sobre como o FCES se posiciona para além de suas preocupações com as empresas e trabalhadores do Mercosul e para além dos acordos que o bloco assina. A sua atuação parece esvaziada e, em uma primeira análise, esse parece ser um problema de orçamento, já que segundo o seu regimento interno existe interesse de produzir estudos e investigações sobre setores da integração e estabelecer reuniões com proposições de grande relevância, mas falta orçamento para fazê-lo com regularidade. Outra questão é que do FCES participam atores que já tem outros canais de diálogo com o Mercosul, seja a partir de suas relações internas com os governos nacionais, reuniões especializadas e SGT's, que são subsidiários ao Grupo, causando uma concorrência de canais de influência que caso não tenha uma diferenciação funcional significativa, não se justifique.

Em 2004 é criado o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), sendo que em 2003 já era reconhecida sua importância e consultada sua viabilidade (DEC 27/03). A desigualdade estrutural entre países do Mercosul costuma ser apontada frequentemente como principal entrave para o desenvolvimento do processo da integração, do arranjo estrutural, e das mudanças no processo de decisão. Assim, a maior competição entre os seus Estados Membros seria o primeiro estágio alcançado para que o bloco se aprofundasse. A redução dessas desigualdades, reconhecidas desde o Tratado de Assunção, passam a ter a importância de suas

⁵⁰ Do espanhol original: Pareciera que el Grupo, en lugar de percibir el Foro como un órgano cooperativo, lo viera como un órgano competitivo, abrigando cierta desconfianza hacia el mismo desde su nacimiento.

soluções levantadas com a DEC 19/04, que cria um grupo com Ministros de Relações Exteriores e Ministros da Economia do Estados Membros, a fim de identificar iniciativas e programas para promover a competitividade entre os membros do bloco, especialmente as economias menores.

O FOCEM tem suas funções distribuídas em 3 grandes áreas: convergência estrutural, desenvolvimento de competitividade, coesão social, e fortalecimento da estrutura institucional e processo de integração. Contribuem fortemente para os aportes do fundo suas economias mais fortes, Brasil e Argentina (com taxas de 70% e 27%, respectivamente), que são realocados em programas da seguinte forma: 48% ao Paraguai, 32% ao Uruguai, 10% Brasil e 10% Argentina (DEC 18/05). Podem apresentar projetos órgãos do setor público do Estados Membros, instituições privadas ou mistas, desde que tenham “forte impacto aos cidadãos do Mercosul”. O processo decisório inclui a CRPM⁵¹, e em seguida, Unidades Técnicas Nacionais, para então prosseguir para o processo decisório no Mercosul passando pelo Grupo e Conselho.

O processo decisório, quais atores podem submeter propostas, e a maneira como o fundo é distribuído são temas de constante debate sobre o FOCEM. Comparações são especialmente feitas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), nas quais as propostas são submetidas por regiões (inclusive transnacionais) diretamente à Comissão Europeia. Assim, os atores a submeterem as propostas seriam governos subnacionais do Mercosul, exatamente por compreenderem a melhor maneira de atender aos cidadãos, e em determinados casos teriam acesso ao fundo barrado pelas Unidades Técnicas Nacionais, obedecendo um caráter político ao invés de técnico. Até 2015, dos 49 projetos apresentados ao FOCEM, 43 foram aprovados (FOCEM, 2015).

Recentemente, por razões políticas, ligadas à disputa entre os dois países em torno da fábrica de celulose instalada às margens do rio da Prata, a Argentina vetou, no âmbito do Conselho, o uso de recursos do Focem para financiar uma linha de interconexão elétrica que ligaria o Brasil ao Uruguai no valor de US\$ 83 milhões – ligando a cidade brasileira de Candiota (RS) ao município uruguaio de San Carlos, próximo a Punta Del Este (VALOR ECONÔMICO, 2009 apud SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010:42)

No entanto, existem particularidades sobre a divisão de recursos e aprovação de projetos no FOCEM, estabelecendo uma relação paradoxal: enquanto o objetivo do FOCEM é diminuir desigualdades regionais, aquelas regiões e governos subnacionais com os indicadores mais baixos do bloco estão localizadas em sua economia mais forte, que é o Brasil. Assim, enquanto o país mais forte economicamente é o principal ponto discrepante na desigualdade competitiva entre os membros, se seus governos subnacionais fossem usados como critério, se estabeleceria uma dinâmica contrária ao objetivo pelo qual o FOCEM foi criado.

⁵¹ Sobre as funções da CRPM, ver página 53

Existe também determinado ceticismo sobre a quantidade de aportes destinados aos FOCEM, com a ideia de que seria um valor muito baixo, e bem longe do suficiente para suprir as deficiências em competitividade e causar convergência regional, especialmente o suficiente para o aprofundamento da integração. Nesse sentido, são feitas observações que o FOCEM institui um sistema de pagamentos entre os países de economias mais fortes para as economias mais fracas do bloco, como uma maneira de equilibrar custos e benefícios da participação e apoio à união aduaneira.

O FOCEM surgiu em um momento de grande insatisfação das duas menores economias do Mercosul e os dois maiores beneficiados com recursos do fundo são exatamente os países que ameaçavam desestruturar o bloco. Evidencia-se, portanto, a função de compensação financeira – ou de *side payments* – aos “sócios menores” exercida pelo FOCEM em troca da estabilidade do Mercosul, importante para os “sócios maiores” em sua estratégia de política externa. (...) Apesar do discurso oficial, os “sócios maiores” não têm demonstrado interesse pelo aprofundamento institucional do Mercosul rumo à consolidação de um mercado comum, mas sim por garantir a sua estabilidade enquanto uma união aduaneira imperfeita calcada em um modelo estritamente intergovernamental. (TESSARI, 2012)

O FOCEM é umas das instituições mais promovidas pelo Mercosul, pela sua suposta perceptibilidade de ações para as populações nacionais dos países que compõem o bloco. Seu processo decisório, no entanto, tem as suas supostas debilidades, como o fato de as propostas subnacionais dependerem de aprovação dos governos nacionais antes de serem apresentadas no âmbito regional, e terem também suas complexidades e paradoxos: as localizações com indicadores mais debilitados estão exatamente localizadas no país mais economicamente forte do grupo. Por outro lado, parece estar envolto em uma dinâmica importante que acaba por versar também sobre uma outra desigualdade importante no bloco, que é a desigualdade política entre os atores, constituindo assim não um plano de convergência estrutural, mas sim um sistema informal de *side payments* fazendo com que os atores mais fortes mantenham o interesse dos atores mais fracos politicamente de continuarem participando e fazendo parte do bloco.

O marco jurídico do Mercosul é inaugurado com o Sistema de Resolução de Controvérsias, a partir do Protocolo de Brasília com a DEC 01/91, que deveria estar vigente até 1994, sendo substituído pela instituição de um tribunal com o Protocolo de Ouro Preto. No entanto, essa decisão foi revista por não existirem conflitos comerciais suficientes entre os países membros que justificasse os gastos com estruturas permanentes.

Em 2000, com o chamado relançamento do Mercosul, no entanto, a instituição de um Tribunal volta a ser considerada, contando com diferentes propostas sobre como funcionariam as regras e poderes do novo mecanismo de solução. Paraguai e Uruguai eram fortes defensores

da criação de um Tribunal de Justiça para o bloco, defendendo a igualdade e estabilização de um órgão permanente (KLOR; PIMENTEL, 2004). A proposta considerava também a criação de uma Secretaria Técnica e acesso de entes não-governamentais ao mecanismo. Visavam, através do meio jurídico, uma forma que alcançar e garantir maior simetria em negociações gerais do processo de integração, sendo importante notar o caráter supranacional que poderia existir nessa proposta (BRESSAN, 2012).

Apesar de se declarar aberto às sugestões de todos quanto às negociações e formato final da instituição, o Brasil mostrou resistência sobre a ideia do fortalecimento de um órgão com poder jurídico (MARIANO, 2007). Juntamente com a Argentina, defendia a solução de controvérsias a partir de vias políticas e diplomáticas. O consenso, no entanto, existia em um ponto comum: deveria ser uma instituição de baixa oneração, que fosse ágil, e que valorizasse a negociação, diálogo e consenso. Esses eram pontos levantados também pelo Brasil para impedir um aparato jurídico com maior autonomia: o custo alto, “a falta de necessidade de modificação da estrutura jurídica do Mercosul, o número reduzido de conflitos julgados, a impossibilidade de atender reclamações de particulares, além do desconhecimento dessa estrutura pelos órgãos judiciários nacionais” (BRESSAN, 2012: 34).

O Protocolo de Olivos, aprovado em 2002 e que entra em vigor em 2004, institui o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPRM), que é julgado como uma das mais importantes institucionalizações do bloco. Entre as mudanças feitas para a resolução de controvérsias, o Protocolo de Olivos impede que os Estados Membros recorram, ao mesmo tempo e em mesmo assunto, pela resolução de controvérsia em diferentes fóruns (como a OMC), o que é importante já que diferentes países já tiveram diferentes resultados na mesma temática quando em disputa sobre a mesma questão no Mercosul e na OMC.

O TPRM traz também novidades no processo de resolução de controvérsias. Elas devem ser primeiro negociadas diretamente entre as partes envolvidas, por vias diplomáticas. Em uma segunda fase a decisão é política, sendo discutida no Grupo, e apenas em terceira fase são mobilizados mecanismos jurisdicionais, como através dos tribunais *ad hoc*, cabendo apelação. Esse desenvolvimento do sistema de controvérsias pretende gerar uma interpretação uniforme sobre suas normas, criando um marco institucional e normativo assentado na jurisprudência. Quais os limites, no entanto, para a dita solução de controvérsias, baseado em acordos que regulamentam o Mercosul, mas que não tem caráter econômico? Essa fragilidade acaba por ter sido exposta em uma das principais crises do bloco.

No ano de 2012, em um contexto de grande afinidade política, crescimento econômico, e alto valor dos barris de petróleo, o Mercosul se preparava para receber a Venezuela no bloco.

No entanto, a aprovação de novos membros, como todas as decisões do processo intergovernamental instaurado e consolidado, dependia do consenso entre todos os membros, e no caso, o Paraguai se opunha. Em junho, sendo responsabilizado por um episódio de enfrentamento entre camponeses e policiais, Fernando Lugo, na época, presidente do Paraguai, sofre impeachment em um processo de pouco mais de 24 horas. Presidentes dos países do Mercosul logo se pronunciavam declarando o ocorrido como golpe e assim, o Paraguai é impedido de participar na XLIII Reunião do Conselho do Mercado Comum do dia 29 de junho. Essa reunião gera o Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Membros (MERCOSUL 2012), documento que oficializa a suspensão do Paraguai do bloco e, ao mesmo tempo, aprova a entrada da Venezuela no Mercosul. A suspensão do Paraguai é possível graças ao Protocolo de Ushuaia, documento assinado em 1998 que prevê a suspensão do status de membro de países que apresentem rupturas democráticas (MERCOSUL, 1998).

Os congressistas paraguaios entendem que o país está suspenso, mas continua sendo membro do bloco. Os discursos da rejeição da entrada da Venezuela continuam a ser maioria e agora não levantam somente questões comerciais como eram até então, mas “também afirmaram que se tratava de uma questão de respeito ao Paraguai e que a medida deveria ser tomada para demonstrar soberania, além da manutenção da ordem vigente” (FRIZZERA, 2013:159).

Mesmo com a votação negativa do Paraguai, a Venezuela é incorporada ao bloco, e assim, surge uma polêmica sobre o uso estratégico da Cláusula Democrática que teria sido mobilizada, nesse contexto, como manobra para derrubar o veto do Paraguai. Diversos pontos em defesa do Paraguai são levantados pelo governo e pela mídia: Já que o principal argumento usado pelo Mercosul foi que Fernando Lugo não pôde se defender durante o processo, onde estava o direito do Paraguai de se defender frente às acusações de não democrático antes de ter sua suspensão decidida pelos outros membros? (POSTIGA, 2014). A inconformidade sobre a dança das cadeiras no Mercosul leva o Paraguai ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul que se afirmou incapaz de lidar com a situação:

Neste caso específico, ainda que tenha havido recurso por parte do Paraguai ao sistema de solução de controvérsias do bloco, este, instado a se manifestar, considerou que o procedimento excepcional de urgência solicitado pelo Paraguai não era aplicável neste caso, em uma nítida tentativa de lavar as mãos, evitando posicionar-se acerca do ocorrido. Tal atitude é inaceitável em se tratando da mais alta instância jurídica de uma organização internacional de vocação regional. Desde que judicializada a relação, esta deve ser objeto de decisão exclusivamente pelo órgão jurídico competente, não havendo que se falar em decisão política, portanto. A corte de revisão do Mercosul, no caso em apreço, teria o dever de se manifestar, não apenas em razão de ter a competência para tanto e de ter o dever de se manifestar acerca da legalidade dos atos praticados no âmbito do bloco, mas pelo essencial papel que desempenham

os tribunais em um projeto integracionista: sua atividade não deve ser meramente revisional, pertencendo também a sua esfera a promoção do diálogo entre as cortes e tribunais constitucionais (KEGEL, 2012:14-15).

O envolvimento do TRPM na causa ainda pode ser questionado, já que a não-inclusão da Venezuela, por parte do Paraguai, era pautada principalmente em questões econômicas. A diplomacia brasileira responde a favor do Mercosul, afirmando que a suspensão do Paraguai e a adesão da Venezuela não são eventos correlacionados, e que diversas consultas internas foram feitas ao Congresso paraguaio, ao partido Colorado, e ao próprio Fernando Lugo antes da decisão de suspensão ser tomada (GEHRE, 2012). Independentemente do que se possa argumentar no estudo desse caso, a crise expõe uma série de fragilidades no Mercosul: a importância do uso de mecanismos a fim de defender regimes democráticos e o seu uso por motivações políticas, as fragilidades na elaboração dessa cláusula democrática em estabelecer processos e condições de suspensão e sanções, e a falta de um regime jurídico robusto e autônomo o suficiente para responder a essas crises de uma maneira que não seja necessariamente interpretada como negociação política entre as partes.

O TPR foi acionado com fulcro no artigo 24, do Protocolo de Olivos, que prevê mecanismo excepcional e de urgência, que estabelece o emprego de procedimentos especiais para solução de controvérsias surgidas de acordos emanados de reuniões de ministros do Mercosul que possam ocasionar danos irreparáveis às partes. Da análise da demanda, o TPR entendeu não ser competente para resolver a controvérsia proposta, recusando-se a adentrar no mérito da causa, sob alegação de não se tratar o objeto da demanda de questão comercial, mas de assunto de cunho meramente político. É claro que uma análise jurídica da situação atual do Mercosul no que se refere aos dois episódios examinados não pode estar completamente afastada da esfera política. No entanto, se a decisão política ocorre à margem das normas criadas e adotadas pelos próprios Estados, ela é não somente incoerente como também ilegal ((DELUCA, 2011 apud POSTIGA, 2014:11)

Em questão de solução de controvérsias de viés econômico, no geral, o TRPM tem se provado um mecanismo suficiente. Com uma existência entre a informalidade jurídica e a resolução de controvérsias por negociações, não-inclusão de agentes não governamentais, é importante ressaltar o artigo 54 do Protocolo de Olivos: “A denúncia ao presente Protocolo significa *ipso jure* a denúncia ao Tratado de Assunção. Ou seja, renunciar (denunciar) o Protocolo de Olivos -cujo executor principal por excelência é precisamente o Tribunal Permanente de Revisão- equivale a abandonar, de pleno direito e no mesmo ato, ao próprio processo integracionista chamado Mercosul” (GONZÁLEZ, 2017: 98, traduzido⁵²).

⁵² Do espanhol original: La denuncia al presente Protocolo significa *ipso jure* la denuncia del Tratado de Asunción”. Es decir: denunciar (renunciar) el Protocolo de Olivos –cuyo ejecutor principal por excelencia es precisamente el Tribunal Permanente de Revisión– equivale a abandonar, de pleno derecho y en el mismo acto, al propio proceso integracionista llamado Mercosur.

Tribunais internacionais costumam ser um formato frequente de características de GMN, já que os Estados escolhem se submeter (ou submeter seus indivíduos) às leis firmadas internacionalmente. No Mercosul, no entanto, a limitação do desenvolvimento dessa dispersão de poder pode ser observada quanto ao impacto do TRPM (ou seja, até que nível ele pode interferir nas questões da integração) e ao escopo das temáticas, que se limitam às controvérsias dos acordos comerciais, normalmente questões de caráter técnico. Se por um lado a escolha por manter a resolução de controvérsias em um aparato básico possa desencadear outras crises no Mercosul, por outro, o fato da não necessidade ou baixa utilidade do órgão pode ser apontado como um ponto favorável, pelo menos enquanto esse for um argumento válido.

O Parlamento do Mercosul (Parlasul) tem a sua origem com a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), em setembro de 1991 (ano do Tratado de Assunção). Ela é composta por 8 senadores e 8 deputados de cada Estado Membro, selecionado pelos próprios parlamentos. Desde então já é mencionada a intenção de se criar um “Parlamento para o Mercosul”. O órgão já tinha dificuldades em acompanhar as negociações do bloco por não ter acesso a essas informações através do Grupo (MARIANO, 2001). Isso não muda com o Protocolo de Ouro Preto, no qual a CPC é oficialmente agregada ao marco institucional do bloco, contando com 64 parlamentares (16 de cada Estado Membro).

Entre outras de suas dificuldades, está a de estabelecer diálogo com outros órgãos do Mercosul como o FCES, responsável pela representação econômico-social do bloco. Exatamente por ter pouca influência no processo decisório, representantes dessas outras agências preferiam procurar diretamente o Grupo ao invés de passar pela CPC. Ainda assim, a CPC procurou obter relevância trazendo para si o papel de revestir de legitimação questões que seriam levadas ao processo decisório através da elaboração de Recomendações. Assim, essas questões passariam pela aprovação por parte dos cidadãos e uma série de especialistas, e então a Recomendação seria levada aos órgãos decisórios (MARIANO, BACK 2011).

Até então, a CPC tinha função representativa dos legislativos nacionais, sendo de caráter consultivo, principalmente no sentido de agilizar a ratificação nos parlamentos nacionais com as Decisões do que fosse aprovado pelos executivos no Grupo. (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 2004) Nesse quadro, o Brasil lidera a quantidade de normas aprovadas no bloco que foram internalizadas nacionalmente, com 55,4%. Na Argentina, Paraguai e Uruguai, a internalização é em índice menor, variando entre 39 e 35% dessas normativas, segundo dados de 2005, logo antes do órgão se tornar o Parlamento do Mercosul. (COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA, 2005).

Ao longo dos anos, no entanto, a CPC praticamente não teve mudanças significativas em sua atuação, que só foi alcançada em contexto altamente favorável para isso. Com o relançamento do Mercosul, no início dos anos 2000, era significativa a questão da reinvenção do bloco, marcado pelo compromisso com valores democráticos e expansão das áreas de atuação para além da integração econômica. Assim, a primeira iniciativa direta em se criar o Parlamento do Mercosul surge em 2000, com a previsão para que seja inaugurado antes de 2009.

A instituição parlamento sempre foi desejada coletivamente por todos os membros da Comissão Parlamentar Conjunta. Mas, toda nossa timidez ao longo desses 15 anos anteriores [ao Parlamento do Mercosul], se devia ao fato de que sempre que o processo protagonizado pelos Poderes Executivos, a CPC achava que seria inaceitável principalmente para o Itamaraty se falar em parlamento. Eu me lembro que em 1996, nas reuniões da Comissão Parlamentar Conjunta aprovávamos moções para a criação de uma Assembleia Parlamentar, queríamos usar bastantes eufemismos para variações de Parlamento do Mercosul, porque achávamos que era inaceitável para o Conselho do Mercado Comum assimilar essa proposta. Foi então com a iniciativa do presidente Lula, foi num discurso do Lula que veio a proposta do parlamento pelo voto direto. (Consultor do Senado Federal brasileiro, Eugênio Arcanjo, em entrevista concedida a PIETRAFASA, 2011:203)

Com a vontade política acertada entre Brasil e Argentina, a intenção de criar o Parlamento do Mercosul é manifestada na reunião dos Chefes de Estado de 2003. Segundo Drummond (2005), Paraguai e Uruguai se opunham à ideia, preferindo que a CPC se fortalecesse. A partir de então começaram as atividades sobre qual forma tomaria e quais funções seriam atribuídas ao Parlamento do Mercosul. Uma proposta foi apresentada pelo Brasil, e uma pela Argentina⁵³, e frente à possibilidade de mais um demorado processo de desenho institucional burocrático, a Conselho estabelece que o funcionamento do parlamento deve se dar até dezembro de 2006 (MALAMUD, DRI, 2013).

Sendo assim, foi de um grupo de trabalho montado para o desenho do Parlasul de onde saiu o formato final do protocolo constitutivo, incluindo uma série de setores como parlamentares, acadêmicos, consultores jurídicos, etc. Na época, a reformulação do parlamento tinha como intuito estabelecer um canal direto com o setor civil, aproximar o Mercosul da população, e revestir o processo decisório de maior legitimidade.

Mas na última etapa da que saiu o Protocolo, o trabalho foi completamente diferente. Não se trabalhou por um projeto nem se trabalhou como base das diretivas em respeito a um eixo temático. Porque não foi um trabalho de negociação, mas sim um trabalho técnico porque houve cooperação entre todos Então não foi como se sentasse o negociador do Brasil e o negociador da Argentina e para ver quem ganhava a disputa. Tampouco foi que se sentavam todos os técnicos em uma mesa negociadora, mas sim que todos eles tratavam de prosseguir com o que foi mandado pelos parlamentares.

⁵³ As negociações sobre a criação do Parlasul estão bem descritas em documento emitido pela CPC, chamado *Hacia el Parlamento de Mercosur* (2004)

(...)Acredito que foi a primeira vez que não só se criou um Grupo Técnico de Alto Nível para a redação do Protocolo, porque este grupo não só foi concebido com o critério habitual das representações nacionais, mas que também se incorporou um critério mais transversal, incorporando gente da Secretaria do Mercosul, da Comissão de Representantes Permanentes, das universidades. Foram outros critérios os que se utilizaram além dos regionais (...) incorporaram a lógica da noção regional. (Informações cedidas à PIETRAFASA, 2011:210, através de entrevistas em 14 de agosto de 2008, Buenos Aires, traduzido⁵⁴)

O formato final do protocolo constitutivo foi assinado em dezembro de 2005. Enfim, o Conselho do Mercado Comum aprovou e os Presidentes dos Estados Membros do Bloco assinaram o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul na Reunião da Cúpula Presidencial, realizada no dia 9 de dezembro de 2005 na capital uruguaia. Durante o ano de 2006 passou pelas ratificações, com sua primeira assembleia em maio de 2007. (MALAMUD, DRI, 2013). Outra dificuldade da CPC foi enfrentada inclusive na transformação para o Parlamento do Mercosul: a aprovação nos congressos nacionais. Houveram dificuldades como incluir o item na agenda do congresso, instruir outros parlamentares sobre o processo de integração e sobre as funções do Parlasul.

No caso da Argentina um único deputado conduziu a maioria das negociações. Como consequência, um senador uruguaio teve que viajar para Buenos Aires para explicar a senadores argentinos o que o parlamento regional era. No Brasil, depois de meses de negociações, o presidente da delegação nacional da CPC negociou a lei ele mesmo de uma câmara a outra, possibilitando a aprovação nas duas câmaras na mesma tarde. (MALAMUD, DRI, 2013:229, traduzido⁵⁵).

Seriam duas fases para sua implementação efetiva: a primeira, do início de 2007 até o fim de 2010, e a segunda o início de 2011 até o fim de 2014. A primeira fase, seriam acertados a proporcionalidade de parlamentares por país, e eles se preparariam para as eleições diretas (até então eram 18 por Estado Membro. “Cada parlamentar na época representava 10,5 milhões de habitantes, no caso do Brasil; 2,3 milhões no caso da Argentina, 370 mil pessoas no caso do

⁵⁴ Do espanhol original: Pero en la última etapa de la cual salió el Protocolo, el trabajo fue completamente diferente. No se trabajó sobre un proyecto ni se trabajó en base a las directivas respecto a determinados ejes temáticos. Porque no fue un trabajo de negociación este, sino que fue un trabajo técnico porque hubo una cooperación entre todos. Pues no fue que se sentaba el negociador de Brasil y el negociador de Argentina para ver quien ganaba en el tironeo. Tampoco fue que se sentaban todos los técnicos en una clave negociadora, sino que todos ellos trataban de llevar adelante lo que les fuera demandado por los parlamentares. (...)Creo que fue la primera vez que no sólo se creó un Grupo Técnico de Alto Nivel para la redacción del Protocolo, porque este grupo no solo fue concebido con el criterio habitual de las representaciones nacionales, sino que también se incorporó un criterio más transversal, incorporando gente de la Secretaria del Mercosur, de la Comisión de Representantes Permanentes, de las universidades. Fueron otros criterios los que se utilizaron aparte de los regionales [...] Incorporaron la lógica de la noción regional

⁵⁵ Do inglês original: In the case of Argentina, one deputy alone had conducted most of the negotiations. As a consequence, a Uruguayan senator had to travel to Buenos Aires to explain to the Argentine senators what the regional parliament was about. In Brazil, after months of negotiations, the president of the JPC national delegation carried the bill himself from one chamber to the other, enabling its approval in both houses in the same afternoon.

Paraguai e 191 mil no caso do Uruguai” (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007 apud MARIANO; BACK, 2011:48). Na segunda fase, a proporcionalidade já estaria definida e passariam para a real execução das eleições diretas. (PARLASUL, 2005). Seguindo o calendário, a questão da proporcionalidade da representação foi resolvida em 2010, no Acordo Político para a Consolidação do Parlamento do Mercosul, que estabeleceu, até o fim de 2014, que seriam 37 parlamentares para o Brasil, 26 para a Argentina, e Paraguai e Uruguai com a mesma quantidade, contando com 18 parlamentares cada. A partir do início de 2015 (ou da adesão da Venezuela), o número de representantes brasileiros subiria para 74, e os argentinos, para 43 (DELEGAÇÃO PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ALADI E AO MERCOSUL, 2011).

Existiu também um constrangimento na rapidez do Paraguai ao ratificar as eleições diretas, e novamente, ao realizá-las quando ainda não se havia decidido sobre como seria a divisão de cadeiras no Parlasul. O prazo estabelecido para realização de eleições diretas era 2010, 2014 e foi então adiado para o ano de 2020 (RIBEIRO, 2012). Em 2015, os argentinos vão às urnas pela primeira vez para votar, devendo ter havido novas eleições em 2019. No entanto, foi acordado em 2019 que novas eleições só poderiam ser feitas de maneira simultânea, com todos países realizando as eleições diretas de seus parlamentares do Mercosul, no “Dia do Mercosul Cidadão”.

Dessa forma, como o Parlasul tem de fato funcionado até então? Conforme Dri, Paiva (2016) analisa, os documentos emitidos em maior quantidade são declarações (manifestações sobre diversos temas, mesmo que não relacionadas com órgão e decisões do Mercosul) e disposições (regras sobre a organização interna da instituição). Os projetos de lei (propostas apresentadas ao Conselho, raros), pareceres (modificações sugeridas aos projetos do Conselho, não foram apresentados) são os que abrem maiores precedentes para a dispersão de poder e fortalecimento do órgão. Apresentadas em quantidade relevante e com determinado poder de influência existem as recomendações (indicações gerais aos órgãos decisórios), documentos no quais apesar de serem endereçados ao Conselho, tem como principal requerimento influência sobre algum dos estados parte, principalmente no que diz respeito à adoção e difusão de políticas públicas. A relação de interferência aqui não diz respeito então ao plano da integração, mas sim a um ambiente doméstico.

Já as Recomendações foram divididas entre as de aplicação imediata, sobre temas não-polêmicos (que pede ao Conselho a assinatura de, por exemplo, uma convenção de direitos humanos), e de aplicação mais demorada. O exemplo citado por Dri, Paiva (2016) inclui controle de atividades de pesca, caça e gado perto de áreas protegidas, o que normalmente é

encaminhado pelo Conselho ao Subgrupo de Trabalho do responsável pelo tema. Apesar de reconhecidas pelo Conselho, apenas uma minoria das Recomendações é aprovada. A incompatibilidade de temas da agenda entre o que é discutido no Conselho e as Recomendações no Parlasul indicam que o órgão tem falhado em se estabelecer como mediador (através da disponibilização de um canal alternativo para interferir no processo decisório), ou como mecanismo de pressão (agilizando matérias que talvez já estejam sendo discutidas ou procuram espaço junto ao Grupo). Se comparado com a atuação da CPC, isso significa que o Parlasul sofre da mesma dificuldade em se provar como influenciador para outros órgãos do Mercosul.

A maioria dos parlamentares são da região sul e sudeste, as mais afetadas por matérias fronteiriças e de integração, o que reflete limitação temática das propostas e debates do Parlasul (MARIANO E MARIANO, 2002). Além das questões locais, as suas atividades são fortemente focadas em questões nacionais, deixando o escopo regional em posição de menor relevância. Um contraponto a isso são as Recomendações, nas quais a maioria esmagadora trata de questões regionais (DRI; PAIVA, 2016). Essa questão se reflete também em como os parlamentares se organizam, por vezes se agrupando de maneira mais nacional (o que refletiria interesses nacionais) do que transnacional (dificultando a formação de possíveis partidos regionais).

Por um lado, isso faz com que determinada união possa ser observada entre os parlamentares que se organizam em grupos nacionais, praticamente abandonando seus partidos de congresso doméstico, e votando juntos em um grande partido nacional. São deixadas de lado disputas partidárias que são substituídas por interesses nacionais. Nesse sentido, a natureza do Parlasul também apresenta uma dinâmica de lógica mais intergovernamental ao invés de supranacional, diferentemente do que foi observado na elaboração de seu Protocolo enquanto ainda era CPC. Essa união é presente na delegação brasileira e na argentina. A delegação paraguaia costuma ser mais dominada por parlamentares de direita. A uruguaia é a única delegação na qual essa união de caráter nacional não foi observada, e na qual a direita apresenta caráter mais pró interesses nacionais e a esquerda interesses mais pró integração (MALAMUD; DRI, 2013).

Essa falta de união transnacional refletiria no enfraquecimento da pressão exercida pelo Parlasul, pelo não-desenvolvimento de suas atribuições, e desencorajaria a extrapolação de suas atribuições de maneira que o órgão se fortaleça, exerça de fato os poderes de influência que já tem, e explorasse a possibilidade de garantir outras funções e poderes através de reivindicações (DRI; PAIVA, 2016). Além disso, os parlamentares cumprem um mandato duplo como nacionais e regionais, o que também significaria que exista uma sobreposição de funções, na qual a atuação nos congressos nacionais seria mais valorizada, principalmente por questões de

reeleição. No caso de parlamentares regionais, isso não aconteceria e eles teriam que estar unicamente focados com questões de integrações e se especializariam em temáticas regionais, fortalecendo a instituição (RIBEIRO, 2012). O desenvolvimento *de facto* da atuação do Parlasul que o Protocolo descreve não é presente, seja pelo baixo interesse manifestado pelos parlamentares, seja pela decisão dos órgãos decisórios em ignorar as proposições do Parlasul.

Diante desse quadro, há de se verificar se a falta de autonomia do Parlamento deriva de algum problema de desenho institucional e das competências que lhe foram outorgadas ou se deriva da vontade do Executivo, que lidera o processo de formação de políticas públicas, de não permitir que as propostas dos parlamentares sejam implementadas. (RIBEIRO, 2012:45)

O Parlasul, por isso, não atua da maneira como prevista por não ter passado por suas etapas de transição, que inclui a votação direta pelos Estados Membros. E o que temos como resultados é que grande parte dos problemas apontados sobre sua autonomia, sobre a falta de interesse por parte dos parlamentares no processo, e sobre a pouca relevância ou capacidade de interferência no processo decisório todos apontam para a mesma causa, que é a não execução das eleições diretas.

A possível existência das eleições direta levanta um outro ponto: já que o processo decisório intergovernamental é mantido, isso significa que o parlamento regional será submisso aos congressos nacionais? São possíveis diversos argumentos para essa resposta. Ribeiro (2012), por um lado, afirma que ter parlamentos envolvidos no processo revestem as decisões de legitimidade, e reduzem o déficit democrático no Mercosul. Assim, as decisões começam sendo aprovadas pela representatividade regional (com o Parlasul), e terminam tendo sua aprovação pela representatividade local facilitada (a partir dos Congressos Nacionais).

Uma vez submetida à análise de órgão parlamentar, seja ele regional, comunitário ou nacional, a norma se reveste de legitimidade. Ao passar pelo parlamento nacional a norma recebe uma legitimação a posteriori, uma vez que sua tarefa é aprovar uma norma já editada pelos órgãos decisórios regionais. Quando passa pelo parlamento regional, ela detém legitimidade a priori, pois é em seu âmbito que nascem as normativas. Isso não significa que a legitimação a priori e *a posteriori* sejam equivalentes. A norma gerada por um parlamento regional é revestida de legitimidade desde sua concepção, pois é formada a partir da vontade das populações dos Estados Partes, consubstanciada no voto do representante diretamente eleito. Sua proposição é realizada a partir das demandas dos diferentes seguimentos da sociedade representados pelos Parlamentares eleitos. Por sua vez, a norma que é somente ratificada por Parlamentos nacionais, ou seja, que recebe legitimidade *a posteriori*, conta com a chancela dos representantes, embora esses não possam alterar seu conteúdo ou propor um projeto alternativa, têm o poder apenas de aprovar ou vetar sua vigência (RIBEIRO, 2012:45)

Por outro lado, Mariano (2011), trabalha com outra ideia, que explicaria, inclusive, a relutância em aprovar as eleições diretas: o argumento de que, com o aval de um parlamento

regional, a necessidade de re-submeter decisões aos congressos nacionais perderia a necessidade, abrindo assim precedentes para mudanças relevantes no processo decisório. Caso seja essa realmente a situação, então esse poderia ser considerado um claro exemplo no qual a dispersão de poder, imprevista pelos estados nacionais, é impedida por eles.

Porém, a incorporação de uma nova regra pode gerar consequências muito mais amplas do que as previstas por aqueles que a adotaram. À medida que se estruturam novas instâncias de participação, seu impacto vai além da mera criação de mecanismos para responder às demandas, gerando mudanças na agenda política que podem fugir ou extrapolar os limites definidos pelo Estado-Nação, tendo a capacidade de levar a um aprofundamento da cooperação.(...) Esse papel de consolidação do processo não resulta de uma atuação deliberada por parte dos parlamentares no sentido de assumir esse papel, pois esse objetivo não aparece na sua agenda ou nas propostas. Isso ocorreria como resultado do que chamo de consequência inesperada: os parlamentares eleitos pelo voto direto, ao atenderem aos seus interesses próprios, gerariam coletivamente um resultado inesperado que pode alterar os rumos da integração, voltando-a para um processo de aprofundamento que, no caso do Mercosul, não é desejado neste momento pelos governos nacionais. (MARIANO, 2011:154)

Por vezes descrito como um fracasso no Mercosul, o Parlasul pode ser compreendido como um exercício importantíssimo sobre a conjuntura momentânea na qual ele foi pensando, nos conflitos entre interesses regionais e nacionais, e entre o que é acordado e no que acontece nos rumos do bloco na disputa entre parlamentares e executivo, além da imprevisibilidade das consequências do que é acordado nos tratados. Vigevani (2006) levanta um ponto importante: “poderemos até mesmo criar o Parlamento do Mercosul, mas não será suficiente se não desatarmos os nós políticos. No caso do Brasil, um desses nós refere-se à necessidade de oferecer garantias de que as políticas e os interesses nacionais não serão ameaçados por parceiros” (VIGEVANI, 2006:48). Por enquanto com o futuro das eleições diretas indefinido, o Parlasul é o mais claro exemplo dos governos executivos impedindo ativamente a dispersão de poder decisório no bloco, e da discrepância entre intenções e práticas no Mercosul.

3 PERTENCER OU NÃO? INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A PARTIR DE UMA INTEGRAÇÃO INDEPENDENTE

Esse capítulo traz três estudos de casos comparados, analisando órgãos com diferentes níveis de complexidade e diferentes institucionalizações. Esses órgãos foram analisados individualmente, mas foi percebido que seria interessante aqui discuti-los a partir de duas situações diferentes: o fato de estarem não inseridos no organograma do Mercosul ou serem reconhecidos como instituições do bloco.

Na primeira parte, com foco maior em instituições que não estão inseridas na institucionalização do Mercosul serão trazidos o Somos Mercosul e a Cúpula Social do Mercosul, sendo ressaltados de quais maneiras essas iniciativas constroem canais de diálogo no intuito de influenciar políticas no bloco. São duas instituições que não fazem parte do organograma do bloco. No caso seguinte, do Mercocidades e do FCCR, são trazidas iniciativas com atores subnacionais, sendo uma delas uma instituição oficial do Mercosul, e outro não, destacando as liberdades e limites de cada uma das iniciativas. São duas instituições com os mesmos atores, uma que faz e uma que não faz parte do organograma do bloco.

Logo em seguida, são analisadas a REAF e a RMAAM, Reuniões da Agricultura Familiar e das Mulheres, correspondentemente, ambas instituições consultivas do Mercosul. São duas instituições que fazem parte do organograma do bloco, e que se desenvolveram institucionalmente com estratégias distintas. Aqui, novamente são explorados também como um exemplo muito bem sucedido de dispersão de poder no bloco, juntamente com outro exemplo que, mesmo com determinadas limitações na dispersão de poder, continua com uma agenda intensa de atividades de grande relevância. Assim, são trazidas análises individuais que, quando observadas em conjunto, nos ajudam a melhor refletir sobre os níveis de robustez de cada uma das iniciativas, o que pode ser desenvolvido estando elas ligadas ou não ao marco institucional do Mercosul, e diferentes estratégias desenvolvidas que as conectam diretamente com a dispersão de poder e autonomia.

3.1 As “instituições híbridas

Essa parte trata sobre o que serão chamadas de “instituições híbridas”. Elas são instituições que não tem iniciativas nos executivos nacionais, mas nas quais participam e dialogam líderes do Mercosul. Existem acordos interinstitucionais, mas não estão inseridos no marco institucional do bloco. Foi escolhido para esse estudo a Rede Mercocidades e o Programa

Somos Mercosul. Juntamente com a Rede Mercocidades será trazido também o FCCR, que é um órgão reconhecido no bloco regional e com o qual a criação dialoga fortemente com o Mercocidades⁵⁶.

É interessante trazer também que o motivo pelo qual essas instituições fazem ou não fazem parte do marco institucional do Mercosul é relevante, e será explorado nessas sessões. Apesar disso, as suas características em comum apresentam um forte engajamento dos atores nelas inseridos, um forte caráter regional de suas propostas, e capacidade de influenciar os rumos da integração seja através do processo decisório mercosulino, ou até mesmo fora dele.

3.1.1 Somos Mercosul e a Cúpula Social do Mercosul

O programa Somos Mercosul estabelece uma iniciativa altamente significativa para o bloco no sentido de inserir outros atores no processo decisório sem romper com o modelo intergovernamental. O ano de 2004 e 2005 marcam o início da chama “onda rosa latino-americana”, indicada pela simultânea eleição de presidentes de esquerda e centro-esquerda na região. Esse consenso sobre a prioridade de determinadas agendas significaria um rumo específico para o que seria desenvolvimento do Mercosul, focando em agendas sociais e aproximação das atividades do bloco de movimentos sociais e criação da identidade de um cidadão mercosulino. Na questão da integração, esse momento foi também chamado por outros acadêmicos de regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI, 2012).

O Somos Mercosul é um espaço de diálogo que une atores tradicionais do Mercosul aos seus novos atores. Isso significa uma conexão entre aqueles que já participam ativamente no bloco através dos grupos de trabalho e reuniões especializadas como associações e sindicatos, funcionários dos ministérios, etc., juntamente a grupos de estudantes, acadêmicos, movimentos sociais locais e regionais e a própria sociedade civil através da participação cidadã. Juntos, o objetivo é que eles participem da construção regional e tenham voz no processo. Assim os objetivos do Somos Mercosul incluem: fortalecimento da sociedade civil (inserir a participação cidadã na construção do bloco e torná-la central, criando uma identidade sobre o Mercosul incluindo o poder de influenciar a agenda); democratizar o bloco (compartilhamento de responsabilidades na construção da integração, criar um vínculo de apoio entre a sociedade e o bloco, incluindo o fortalecimento do Parlasul, conferir à população o poder de demandar

⁵⁶ Originalmente, o FCCR era uma instituição que deveria ser trazida ao longo do segundo capítulo dessa dissertação. No entanto, ao estudar sua origem, funcionamento e limitações, acreditou-se que seria mais interessante trazê-lo juntamente com a Rede Mercocidades.

informação e transparência sobre as decisões do bloco); enfatizar os aspectos positivos do bloco (que os cidadãos tenham conhecimento sobre as iniciativas de cooperação e atividades implementadas no âmbito local e regional, parte dos seus órgãos, instituições e avanços produzidos) (SOMOS MERCOSUR, s.d.).

Assim, o programa foi anunciado pela presidente do Uruguai Tabaré Vázquez, enquanto o país tinha a Presidência Pro Tempore em 2005. Existem também evidências da participação do governo da Alemanha na criação do Somos Mercosul, a partir da Agência Alemã para Treinamento e Desenvolvimento (InWent) e FES, que entrariam incentivando o diálogo entre os atores e trocariam experiências sobre o processo europeu (NUNES, 2010).

A cooperação alemã exerce uma função de observador e consultor, que fiscaliza, debate o tema e reforça o direito de participação dos cidadãos nas decisões do seu Estado diante dos governos. Ela também serve como fiscal da ação do Estado frente ao cidadão, para que não haja abuso de poder e tampouco o desrespeito dos direitos da população. Sua função é promover uma participação política mais ativa (incluindo os direitos das mulheres e dos direitos dos povos indígenas) e desenvolver o conceito de boa governança na área das políticas e finanças públicas. Este tópico é o tema mais promovido no âmbito do Mercosul (NUNES, 2010:32)

A formalização e institucionalização do Somos Mercosul, no entanto, é limitada. Essa oficialidade parcial tem um custo e um objetivo. Por um lado, o Somos Mercosul não deveria ter suas ações limitadas por uma estrutura rígida, ou estar sob normas restritivas do bloco, sendo subsidiário dele. Por outro, não deveria ser apenas uma iniciativa pública completamente independente, mas sim que existisse diálogo entre esses atores e os presidentes coordenadores do processo, recebendo sugestões e mantendo uma cooperação próxima, criando um canal direto de construção do processo, participação e informação, entre os governos e a sociedade.

Por isso, o que era inicialmente o programa Somos Mercosul, era uma plataforma que foi posteriormente retomada pela seguinte presidência Pro Tempore. E isso, deu-lhe uma consolidação, uma formalização, que é de fato uma formalização bastante volátil de forma intencional. Ela não deve ser uma outra instituição no organograma do Mercosul, porque a sua oficialidade como organização iria definir para ela limites. Porém, ela não deve ser tampouco uma simples expressão dos atores sociais, que formaram uma aliança entre si. Por isso, a iniciativa é uma estrutura de dimensão regional, que os governos dos países membros do Mercosul, reconheçam, apoiem, mas não sejam dirigidas por eles. Então, eu acho, que ela se configurou como um instrumento de meio-perfil com uma formalização flexível, não tendo as limitações, que pertenceriam, por exemplo, o Fórum Consultivo, [...] mas tampouco a distância do governo, que teria uma simples rede social. (Gerardo Caetano - Diretor Acadêmico da Cefir, em entrevista a NUNES, 2010:42,43)

Em questões de coordenação das iniciativas, cada país tem um ponto focal, e os quatro pontos focais coordenam as atividades do Somos Mercosul. Os Pontos Focais são formados por um funcionário do governo, escolhido pelo Ministério de Relações Exteriores, que articula as atividades e temas da agenda entre os governos nacionais e as organizações sociais. Na

Argentina, o órgão responsável é o Conselho Consultivo da Sociedade Civil (CCSS) (grupo composto por 30 organizações sociais diferentes, articulado pela crise argentina de 2001). No Brasil, é a Assessoria para Assuntos Internacionais da Secretaria Geral da Presidência da República, que mantém contato próximo com o FCES e a CPC. No Uruguai, o próprio Ministério de Relações Exteriores é o ponto focal, estando fortemente ligado com instituições alemãs e com o CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional). O Paraguai, por outro lado, encontrou dificuldades para construir articulações em seu Ponto Focal pelas questões políticas e socioeconômicas, mas está sob cargo da Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores (NUNES, 2010).

Um dos importantes eixos de ação construído pelo Somos Mercosul está na capacitação. Informar aos organizadores de ONG's, representantes da sociedade civil, sindicatos e grupos estudantis a fazer com que o bloco trabalhe a favor dos cidadãos é uma de suas principais características. Esses cursos de formação foram conduzidos de maneira presencial, de maneira virtual, ou de maneira digital, através de CD-Roms. Essa formação busca informá-los sobre o bloco de integração, como ele funciona, quais os benefícios aos cidadãos, os canais disponíveis para diálogo e intervenção no processo de decisão, chamando atenção para a atuação de regiões e cidades. De maneira indireta, essa iniciativa acaba por criar uma noção de cidadãos do Mercosul e aumentar a participação desses agentes, não somente em informá-los sobre os canais existentes de diálogo mais também por construir um vínculo de *accountability*. Outro veículo de informação nesse sentido foi o Boletim Somos Mercosul, uma *newsletter* digital que buscava informar aos interessados quais pontos da agenda sendo discutidos no bloco e os próximos compromissos e negociações programados.

Assim, o Somos Mercosul pode ser considerado uma instituição híbrida não só em sua semi-institucionalização, mas também desde as suas origens, contando com sua criação a partir do governo, sociedade civil e até mesmo um ator externo. O Somos Mercosul não somente é fruto de um processo aprofundado de características descritas pelas GMN, como ele gera essa própria governança ao pedir com que outros atores se aproximem do bloco. Outra questão deve ser chamada atenção: a formação do Somos Mercosul compreende e aceita as dinâmicas intergovernamentais do bloco e o que isso implica para o processo decisório. Ele não rejeita a centralização do processo decisório nos governos nacionais, ou pede pela mudança nesse processo, mas procura criar um vínculo direto com esses tomadores de decisão. Por outro lado, esse caráter de “instituição híbrida” conserva aos atores do Somos Mercosul o direito de autonomia. Por vezes esse atores, ao serem inseridos no processo ou nos órgãos oficiais do Mercosul acabam por serem privatizados, servirem aos interesses e agendas desses estados,

terem suas pautas sequestradas ou somente servirem como agentes de legitimação das pautas dos governos centrais, enquanto essa não-institucionalização faz com que esses representantes de interesses públicos continuem servindo e defendendo interesses que são, de fato, públicos, sem serem captados ou terem suas demandas privatizadas nos mecanismos e fóruns de decisão. (SILVA; MARTINS, s.d.). Essa atuação entre a autonomia e a independência permitia ao Somos Mercosul uma relação de crítica-cooperação com o bloco.

Por fim, existe mais uma articulação do Somos Mercosul que é relevante, e que teve suas atividades reverberando pelos anos seguintes, que são as Cúpulas Sociais do Mercosul.

Em fevereiro de 2006, foi realizada uma reunião por iniciativa da Fundação Friedrich Ebert Uruguai, da qual participaram os pontos focais da Iniciativa Somos Mercosul, representantes de várias organizações sociais, uma delegação do CPC, o coordenador da União do Sul (CCCS), a Rede de Mercocidades, o Presidente da CRPM Carlos Alvarez e outros. Na reunião, foi definida minuciosamente a estrutura do Somos Mercosul, que desde o começo intencionava reunir a sociedade civil, os governos e as instituições do Mercosul. Colocando esses três grupos sociais juntos, criaram-se condições para a convocação do “Primeiro Encontro por um Mercosul Produtivo e Social”, que foi realizado em julho daquele ano, na cidade de Córdoba, como parte do conjunto de eventos da 30ª Cúpula Presidencial do Mercosul. O objetivo dessa reunião era aprofundar a participação da sociedade civil, em particular das organizações regionais no processo de integração. (...) Com a participação de 500 representantes de organizações da sociedade civil, o evento foi um sucesso. As expectativas da reunião foram largamente superadas, e como resultado da troca de ideias e dos debates foi criada uma agenda com 41 Pontos, a serem trabalhados pela sociedade civil em conjunto com o Mercosul. Imediatamente após Córdoba, o presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, convocou todos a se engajarem na implementação da agenda. Dando sequência aos acontecimentos, o país realizou a Primeira Cúpula Social do Mercosul, na cidade de Brasília. (NUNES, 2010:63)

A Cúpula Social pode ser considerada a materialização robusta e corpórea em que o Somos Mercosul toma forma. São espaços e reuniões simultâneos, que acontecem ao mesmo tempo em que as Cúpulas Presidenciais do Mercosul, que agregam uma multiplicidade de atores interessados como representantes da sociedade civil. Mas não só isso, participam também funcionários públicos, representantes de governos locais, funcionários dos executivos centrais, parlamentares, representantes de Reuniões Especializadas, Grupos de Trabalho, entre outros. São discutidos temas de importância local, de regiões transacionais e que cobrem todo o território do Mercosul. Entre as suas temáticas estão igualdade de gênero, integração produtiva, articulações transnacionais de direitos dos trabalhadores, educação, questões fronteiriças, e são trazidas discussões sobre a construção cidadã, identitária e cultural do Mercosul. Participam como parceiros nessas articulações, o FCES e a CRPM, fazendo com que as discussões repercutam e sejam levadas às instâncias decisórias do bloco (SILVA, MARTINS; s.d.).

A Cúpula não seria anti-Mercosul, mas sim um complemento à suas atividades constituindo uma rede de apoio crítico, que dialoga sobre os seus problemas, especialmente

aqueles que passam despercebidos ou não são escutados pelos governos nacionais, e são propostas soluções. Por vezes, por se constituir como um espaço de visibilidade e articulação transacional, que se articulam diferentes atores nacionais de um mesmo setor acabe assim por criar um mecanismo de pressão para que decisões sejam tomadas e suas demandas sejam escutadas pelo bloco (NUNES, 2010), que devem responder com maior transparência.

Um documento da UPS (Unidade de Apoio à Participação Social) (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.) oferece um compilado das Declarações emitidas pela Cúpula, além de uma pesquisa sobre quais eram os seus participantes e seu impacto no processo decisório do Mercosul. Na quantidade de participações, se destacam instituições de caráter regional, entre elas, o Programa Mercosul Social e Solidário, a CCSCS, e a Associação Latino-Americana de Pequenas e Médias Empresas. Os temas mais mencionados nas declarações finais das Cúpulas também são interesses de caráter regional: estabilidade democrática, geopolítica, defesa e segurança regional; modelos de integração, desenvolvimento e negociações comerciais internacionais; direitos humanos, participação social e trabalho (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.)

Nas entrevistas realizadas, 75% eram representantes de organizações políticas e sociais, 15% representavam governos nacionais, e 5% organismos regionais. De todos participantes, 50% tinham a Cúpula como seu único espaço de participação no Mercosul, o que significa que, para muitos, a Cúpula Social era seu canal de acesso ao bloco. Outros 35% afirmaram participar também de outros espaços, como Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros ou Grupos de Trabalho, ou até mesmo do Parlasul, IPPDH e Alta Representação Geral (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.)

Esses espaços de participação não eram meramente articuladores, mas de fato impactavam na agenda regional e nas decisões tomada pelo bloco. Ou essa é a opinião dos participantes, onde 65% responderam que os debates contribuía para definir ações concretas em determinadas áreas temáticas, e a mesma quantidade (65%) afirmou que os debates não levam em nada de concreto. A soma dá mais de 100% porque as ações concretas não funcionam em todos os casos, mas não há consenso sobre quais temas da agenda são ou não são impactados pelas discussões na Cúpula. Mas quanto ao processo decisório, 35% opinou que os debates não são levados à outras instituições do Mercosul, 20% afirmaram que sim, e outros 20% afirmaram que depende. Entre os atores da Argentina e do Uruguai, 55% opinaram que a Cúpula tem ganhado crescente relevância, e no Brasil 45%. Curiosamente, 40% dos entrevistados do Paraguai responderam que não (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.)

Outra questão relevante para a articulação da Cúpula e sua aproximação com o processo decisório e o reconhecimento da relação dela como órgão não-inserido, porém com poder de articulação, é a presença dos próprios presidentes nas Cúpulas. Nesse sentido, se destaca a edição de 2010, em Foz do Iguaçu, que contou com a participação do Lula, Mujica e Fernando Lugo. A participação dos presidentes se repetiu em 2011, no Parque Ñu Guasú, com Lugo, Mujica e Rafael Correa (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL,s.d.). Em 2012, com a DEC 56/12, a Cúpula Social do Mercosul passa a ser reconhecida, oficialmente, como uma instituição do bloco, inclusive tendo a participação de alguns de seus atores custeada pela UPS⁵⁷.

Foram dezoito Cúpulas, tendo a última acontecido em dezembro de 2015, em Brasília. Entre os feitos e resultados gerais que foram aprovados no âmbito do Mercosul e tiveram suas iniciativas geradas em debates da Cúpula Social, é reconhecida a fundação da própria Unidade de Participação Social (UPS), e avanço em temas de fronteira. Na Cúpula de Córdoba (2006), aconteceu a primeira discussão sobre a elaboração de um Plano de Ação Social. Os presidentes aprovaram a proposta, e a iniciativa foi incorporada à agenda social, resultando no PEAS.

No ano de 2016 seria a Presidência pro Tempore da Venezuela, que sofreu para ser reconhecida pelos outros membros devido às questões da cláusula democrática. O mandato seguinte foi cumprido por uma presidência conjunta, e durante todo o ano não houveram Cúpulas Presidenciais. Em julho de 2017 aconteceu a Cúpula Presidencial seguinte, sob presidência de Macri, presidente da Argentina. Dessa vez, e daí em diante, não houveram mais Cúpulas Sociais do Mercosul. A declaração alega que “não haviam as condições de segurança necessárias”. Assim, houve uma “Cúpula dos Povos”, contando com a presença de Evo Morales, presidente da Bolívia. O evento foi organizado pelo ex-embaixador argentino na Bolívia, Ariel Bastiero, que declarou que essa decisão era por questões ideológicas:

Não lhes interessa participação de setores populares e daqueles que possam expressar um discurso diferenciado do que tem nesse momento poder real na região, encarnados por Macri na Argentina e (Michel) Temer no Brasil (...) vão se esconder em um hotel e colocar cercas a três quilômetros ao redor (NIN, apud UVAL, 2017:s.p., traduzido⁵⁸)

As Cúpulas Sociais do Mercosul deixaram sem dúvida um legado, inclusive sobre o qual debruçaremos mais no capítulo seguinte. De um modo geral, elas contribuíram para o aprofundamento de política sociais no Mercosul, aproximaram a população e setores da

⁵⁷ A UPS será tratada em maiores detalhes no capítulo 4.2

⁵⁸ Do espanhol original: No le interesa la participación de los sectores populares y de aquellos que puedan expresar un discurso diferenciado del que tiene en este momento el poder real en la región, que lo encarnan Macri en Argentina, y [Michel] Temer em Brasil (...)Se van a esconder en un hotel y van a poner vallas tres kilómetros a la redonda.

sociedade civil junto ao reconhecimento do bloco, reduziram o déficit democrático. A sua constituição e possibilidade inclui o envolvimento de atores descentralizados, juntamente com atores do bloco decisório chegando inclusive aos presidentes. Contou também com a influência de atores externos (o governo na Alemanha) em sua iniciativa, e grande parte dos feitos da Cúpula Social vêm exatamente por encontrar o equilíbrio entre diálogo e autonomia e abraçar o sistema decisório intergovernamental.

Por outro lado, a Cúpula Social enfrentou também limitações. O mais relevante deles está claramente no fato de que ela não existe mais devido ao contexto do Mercosul pós-2016. E a institucionalização talvez não a teria salvado (como, veremos no capítulo seguinte, não salvou a UPS). Os avanços atingidos pela Cúpula Social foram possíveis porque, segundo os acordos e documentos da época, governo e Cúpula Social tinham os mesmos planos para o Mercosul. Por fim, a Cúpula Social como existia já pedia por um projeto de reinvenção. Com suas 18 edições e 9 anos de existência, os textos e trabalhos emitidos por ela começavam a ficar repetitivos e perder o fôlego e sofrer divisões internas, o que pode se dever também ao contexto social da época. Além disso, existe pouco reconhecimento interno, nos documentos do Mercosul, sobre os efeitos dos alcances da Cúpula no bloco, sobre os quais os governos nacionais continuaram a levar crédito sobre as iniciativas. Por fim, a Cúpula era um importante representante do apoio da sociedade civil sobre as ações do bloco de integração, e principalmente sobre os rumos que o projeto levava naquele contexto. O apoio e simpatia incentivavam a participação e porosidade no processo de integração, que, em troca, criava uma relação de cidadania e revestia o bloco de reconhecimento e legitimidade.

3.1.2 Mercocidades e o FCCR

O interesse de governos locais de se inserirem no processo de integração data o ano de 1995, com a criação da Rede Mercosul de Cidades (Mercocidades), uma rede de diálogo e engajamento entre as cidades do Mercosul e seus Estados Associados, que hoje conta com mais de 300 membros. A origem do Mercocidades está na Declaração de Assunção⁵⁹, seminário promovido por outra rede de cidades, a UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-Americanas), chamado Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades. Ainda no mesmo ano é assinado a “Compromisso de Porto Alegre”, documento assinado pelos prefeitos presentes que concordavam na maior participação de cidades no processo de integração, e desenvolver um

⁵⁹ Participavam da assinatura Assunção, Montevideu, Brasília, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago de Chile

espaço de convergência e disseminação de políticas públicas (MERCOCIDADES, 2020). Os primeiros desenvolvimentos se deram também ainda no mesmo ano, em novembro, com a I Cúpula da Rede, onde foi gerada a Ata Fundacional do Mercocidades, da qual participaram *intendentes, alcaides* e prefeitos (GRANATO; ODDONE, 2008).

A rede é composta por um Conselho de Intendentes, Alcaides e Prefeitos, uma Secretaria e nove Unidades Técnicas responsáveis por diferentes temáticas. As relações estabelecidas no Mercocidades têm como objetivo a cooperação e competitividade, além de estabelecer ligações diretas com instituições de processo decisório do Mercosul (CHASQUETTI, 2017), e assim inserir as cidades como um dos atores também responsáveis pelo processo de integração. É prevista também como atividade a assinatura de acordo de cooperação internacional do Mercocidades, especialmente no âmbito de políticas públicas e desenvolvimento, exercitando esse desenvolvimento interno e relações externas simultaneamente (MERCHER; BERNARDO; SILVA, 2018).

No entanto não são somente os governantes locais compõem o Mercocidades. Estão presentes também consultores técnicos, a comunidade acadêmica, experts, burocratas, empresários, representantes de ONGs e OIs, setores da sociedade civil, etc. Podem ser citados diversos exemplos da interferência da atuação do Mercocidades sobre os rumos da integração. Um deles é a criação do Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça⁶⁰ em 2013, e que congrega as agendas das cidades fronteiriças, com seminários e planejamentos anuais para a construção do diálogo e demandas importantes para as fronteiras do Mercosul tais como cultura, uso total de suas potencialidades, crimes em áreas fronteiriças, etc. (MERCHER; BERNARDO; CORREIO, 2019). Esses planos de ação anuais prezam pelo desenvolvimento de chamadas Merco-regiões, ou seja, regiões fronteiriças transnacionais que dependem da articulação e cooperação entre governos, municipalidades e outros atores para desenvolverem. É importante citar que essa lógica não se limita às questões de segurança, mas também de desenvolvimento social, e demandas de interesse público (MERCHER; BERNARDO; CORREIO, 2019).

O desenvolvimento do Mercocidades é robusto e tem um histórico de atividades suficiente para, inclusive observar diferenças de comportamento. Em pesquisa de Mercher, Bernardo, Silva (2018), foram observadas mudanças na condução de políticas públicas das unidades técnicas que tem como temática o desenvolvimento. O modelo empregado oscila entre

⁶⁰ O tema das fronteiras, entre diversos outros (como educação, cultura e saúde), são áreas que também apresentam características de governança multinível no Mercosul, mas que não tiveram como ser explorados devido à limitações de tempo.

um caráter neoliberal, focado na competição e na participação das empresas como principais atores para o desenvolvimento das cidades, baseado na competição, para um afastamento desse modelo a partir do início dos anos 2000. A partir de então passa a ser valorizado um modelo mais cooperativo baseado na ideia de cidades como mercados complementares, sendo valorizadas mobilidade urbana, integração produtiva, cadeias de valor, relacionamento histórico, etc. Essa mudança, entretanto, não é uniforme, constatando que algumas cidades tendem mais para um perfil ou outro, e que no Brasil, a maior parte delas seguem as políticas públicas de viés mais liberal, enquanto o modelo cooperativo é predominante em cidades argentinas e uruguaias. Assim, é traçado um paralelo direto sobre o uso que essas cidades fazem da rede Mercocidades e qual ideia elas têm sobre o significado e a função da integração, colocando em xeque novamente as variáveis de interesses nacionais (no caso, locais) *versus* interesses regionais (como localizações focadas no desenvolvimento da região como parte de um todo).

Em uma perspectiva mais neoliberal, essa situação de autonomia das cidades em pensar apenas em seu desenvolvimento pode ser explicada pela natureza dos próprios agentes: governos municipais se reconhecem institucionalmente responsáveis apenas pelo desenvolvimento de sua cidade. Entretanto, essa perspectiva mais constitucional e institucional não se sustenta plenamente, especialmente quando se observam as iniciativas de cidades como Morón (Argentina) e Santo André (Brasil), que pensam políticas públicas para o desenvolvimento de sua municipalidade, mas como consequência do desenvolvimento regional. (MERCHER; BERNARDO; SILVA, 2018)

Entre outras atividades do Mercocidades para além da difusão de políticas públicas nas Unidades Técnicas/Temáticas estão os cursos de capacitação técnica com experts para funcionários públicos dessas localidades, planejamentos, publicações e estudos para a Agenda 2030, o Projeto de Cooperação Sul-Sul, com aporte financeiro para cooperação entre cidades, podendo envolver empresas e organizações, além de interações do Mercocidades com outros atores internacionais e outras redes de cidades. Essas atividades se reúnem e culminam na Cúpula do Mercocidades, realizada todos os anos, que marca também a passagem de presidência de uma cidade para outra.

Existe também relação do Mercocidades com outras instituições do Mercosul, firmadas através de acordos de cooperação mútua. Com o Instituto Social do Mercosul (ISM⁶¹), são promovidas articulações de políticas sociais no âmbito regional, agregado à pesquisa e difusão de políticas públicas afim de diminuir assimetrias também a partir da realização de eventos em conjunto. O resultado dessa parceria é entregue pelo ISM ao Grupo e RMADS. Existia também

⁶¹ O ISM será tratado em maiores detalhes no Capítulo 4.1

um acordo firmado entre o Mercocidades e o ARGM⁶² que estabelece diálogo quanto à planos de cidadania regional. Já no caso do IPPDH, foram realizadas diversas atividades em conjunto, especialmente sobre o papel das cidades que são sítios de memória e políticas públicas referentes às questões de gênero, políticas de não discriminação, e fortalecimento institucional das cidades em questões de direitos humanos, também a partir de capacitações regionais feitas pelo IPPDH oferecidas aos representantes do Mercocidades.

É importante ressaltar que as atividades independentes do Mercocidades significavam que não existia diretamente um órgão para a participação direta dos governos subnacionais no arranjo institucional do Mercosul. Parte desses atores tinham como único canal de acesso ao bloco a CPC, da qual os atores argentinos eram o que mais faziam uso (BOTTO, 2013). A articulação de seus membros leva a criação de Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) em 2000, e no ano seguinte começam os diálogos entre governadores de Estados Federados, Departamentos e Províncias. As atividades do Mercocidades são conjuntas às da REMI, compartilhando do mesmo calendário. Suas seis primeiras reuniões tiveram como temática interesses das cidades no processo de integração e descentralização, de maneira que a sétima reunião já demandava a criação de um espaço com maior poder institucional no Mercosul (MARIANO; TESSARI, 2006).

Assim, 2004, em Belo Horizonte é criado pelo Conselho o FCCR. As cláusulas preambulares reconhecem a necessidade de ações coordenadas entre todos os níveis dentro do Mercosul. O FCCR substitui a REMI, criando duas subdivisões: uma destinada aos níveis locais (municípios), e uma aos níveis regionais (Estados Federados, Departamentos e Províncias). A sua função inclui a proposição de medidas de coordenação política para o bem estar e qualidade de vida aos habitantes do Mercosul, no formato de recomendações que são dirigidas ao Grupo.

Ele é composto por no máximo dez representantes por Estado nacional, de cada uma de suas subdivisões, que devem se reunir pelo menos uma vez a cada seis meses. No regimento interno do FCCR é possível perceber a influência do Mercocidades no projeto do órgão: as funções conectadas ao desenvolvimento sustentável, transparência, pluralidade, tolerância, promoção da paz, valores de igualdade e eliminação de formas de discriminação, defesa do meio ambiente e biodiversidade descrevem valores mais comuns ao diálogo horizontal entre municípios do que órgãos de caráter intergovernamental do Mercosul.

Entre seus objetivos, promessas que seriam de grande valor ao bloco: criar espaços de participação cidadã para garantir a permanência, desenvolvimento e aprofundamento do bloco;

⁶² O cargo de Alto Representante não existe mais no âmbito do Mercosul. Sobre suas funções e extinção, veja a página 54.

além de defender e recuperar patrimônio de identidade regional, sejam eles culturais, sociais, produtivos e tecnológicos como os pilares de uma história e um futuro em comum. Outro ponto que interessaria ao Mercosul diz respeito a um mecanismo de avaliação da implementação dos projetos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que avaliem o impacto local no sentido econômico e social dos seus projetos (DEC 41/04).

Existiram, no entanto problemas para a instalação do FCCR, que só ocorreu em 2007, com a Carta do Rio. Essa foi uma dificuldade no nível federal apresentada em todos os países do Mercosul (LIMA, 2019), já que não existia consenso sobre quais órgão seriam os responsáveis por escolher os representantes que compõem o FCCR. No caso do Brasil, ficou a cargo da presidência, na Argentina e no Paraguai, a cargo do Ministério de Relações Exteriores, na Venezuela, a cargo do Estado, e no Uruguai, a cargo de uma associação de prefeitos (SADECK; FROIO; MEDEIROS, 2017). Como resultado, a Carta do Rio foi a I Declaração do FCCR, realizadas de maneira simultânea à XXXII Cúpula de Chefes de Estado, com a ideia de atrair atenção midiática.

Quanto à suas realizações, é possível observar um engajamento muito mais forte de governos locais, e um engajamento muito mais baixo dos governos regionais. Além disso, mesmo entre os governos locais existem assimetrias de participação, já que o engajamento é muito maior em áreas diretamente afetadas pelo processo de integração e suas fronteiras, e que grande parte da agenda do FCCR se direciona a essas atividades. Por vezes também o FCCR é esvaziado por existirem outros órgãos considerados mais benéficos às cidades e que ainda estão diretamente conectados com o propósito da integração, como o Mercocidades. Um artigo realizado por Paikin (2011) traz um interessante mapeamento de quais são os atores subnacionais mais engajados no Mercosul (avaliando apenas os da Argentina), em quais canais eles são ativos e mais usam para influenciar o processo de integração. É interessante chamar atenção para o caso da Província de Tucumán, que foi de relações de desconfiança, tensão e reprovação ao processo mercosulino e se transformou em um dos atores mais atuantes nesses canais.

A relação dos governos centrais quanto à forma como eles lidam com a participação desses atores subnacionais é importante, sendo encorajada no Brasil e na Argentina. No caso do Paraguai existem poucos incentivos, e no caso do Uruguai, essas atividades são reconhecidas pelos governos centrais, mas também parece ser pouco incentivada (SADECK; FROIO; MEDEIROS, 2017).

Um dos pontos mais alarmantes na relação entre o FCCR e o Grupo é um determinado nível de desinteresse do Grupo pelo órgão. Por um lado, o FCCR é considerado uma conquista

dos governos subnacionais de se inserir no arcabouço institucional do Mercosul. A observação de sua atuação indica que suas atividades são feitas de maneira quase independente do bloco de integração, e suas implementações encontram sucesso principalmente em questões fronteiriças e de engajamento de atores que são diretamente afetados pelas fronteiras mercosulinas. É perdida a oportunidade, por parte do Grupo de ganhar uma importante instituição com um caráter forte de parceria: atores com grande interesse de contribuir com a integração, que tem muito o que oferecer ao Mercosul em questões de construção de cidadania (em parcerias com a Unidade de Apoio à Participação Social, UPS), e monitoramento, principalmente quanto à uma das principais preocupações do Mercosul, as assimetrias regionais (em parceria com o FOCEM).

Inclusive, a criação do FOCEM dinamizou as atividades do FCCR, causando a disputa por recursos. Isso resultou em documentos de caráter recomendatório emitidos pelo FCCR pedindo que o critério e distribuição de recursos fossem modificados, pressionando o Mercosul para que o fundo deixasse de ser simplesmente uma distribuição de recursos para um fundo de desenvolvimento para as regiões efetivamente.

Mesmo com a resistência ao aprofundamento institucional demonstrada principalmente pelas duas maiores economias do Mercosul, o avanço da integração ao longo do tempo, com a incorporação de novos atores e a criação de instituições e mecanismos como o FOCEM, pode gerar consequências inesperadas. No caso específico do FOCEM, a sua criação trouxe como consequência a mobilização dos governos subnacionais na disputa pelos recursos do fundo, o que dinamizou as atividades do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Certamente essa não era uma consequência desejada pelos Estados-membros quando da criação do fundo. (TESSARI, 2012:134)

Como resultado, o que pode ser percebido é Mercocidades como o principal órgão atuante para as vozes subnacionais no Mercosul. Ele foi o responsável pela criação de outros órgãos, vinculados ao bloco, e que acabam por não ter a mesma resposta. A falta de atividades do FCCR poderia ser explicada pela falta de interesse dos atores. Essa dificuldade do FCCR em atrair e engajar os atores pode ser explicada de diversas maneiras: à sua falta de influência no poder decisório, (devido às relações que o órgão tem com o Grupo); à frustração pela falta de acesso ao FOCEM, ou de interesse nas criações de fundos ou aportes de investimentos promovido pelo bloco; ou até mesmo ao fato do Mercocidades já cumprir a difusão de políticas públicas, construindo um espaço regional que supre as possíveis necessidades desses órgãos. Nesse sentido, é possível afirmar inclusive que o Mercocidades tem mais a oferecer a essas regiões do que o FCCR, especialmente levando em contas o programa de Cooperação Sul-Sul.

É importante também destacar que o Mercocidades não é a única instituição nesse sentido, tendo sido criadas duas regiões mercosulinas transnacionais, o CODESUL (Conselho

de Desenvolvimento do Sul) e a CRECENEA (Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino), que tem como função estabelecer nessas zonas planos de desenvolvimento integrados para além das fronteiras em matérias de turismo, educação, segurança, infraestrutura etc. Levando em conta o que esses planeamentos tem a oferecer para o processo de integração, o interesse do Mercosul por essas iniciativas é muito baixo (PAIKIN, 2012).

Como reflexo dos pontos avaliados nessa seção, as dinâmicas subnacionais no Mercosul estão atualmente a pleno movimento. Com a DEC 19/19, o FCCR perde status. Considerado um dos dois principais órgão consultivos (juntamente com a FCES, mimcando o arranjo institucional de integração europeu) vinculados diretamente ao processo decisório central (ao Grupo e Conselho) segundo o organograma do Mercosul. O FCCR passa a ser considerado um dos “órgãos não permanentes que poderão celebrar reuniões sob o formato de “Conferências”, quando julgarem necessário, para o tratamento de temas de sua competência ou quando o Grupo solicitar”.

Por outro lado, em 2020 o presidente do Mercocidades entregou a Mario Abdo Benítez, presidente Paraguai (no momento, responsável pela Presidência Pró Tempore), uma carta que pede ao Mercosul reconhecimento e integração do Mercocidades como instituição do bloco. Nela, é ressaltada a ação do órgão para a criação da REMI e do FCCR, e afirma:

Lamentavelmente, ambos espaços ficaram perdidos no ostracismo do processo. Na atualidade os governos locais que integram o Mercocidades representam mais de 120 milhões de cidadãos. Nesses 25 anos essa rede tem ganhado legitimidade regional e internacional na construção de espaços de diálogo e consensos entre os governos da região, propondo e trabalhando para gerar laços duradouros de cooperação, amizade e integração entre os povos. Por isso, os e as Intendentes, Alcaldes e Prefeitos que integramos Mercocidades estamos convencidos de que a produção de um projeto comunitário como melhor destino comum, só será possível com a concorrência de diferentes interesses e olhadas setoriais, avançando em uma região compreendida e integrada de todos os atores, incluindo necessariamente os governos locais. Mercocidades representa essa diversidade e exemplo de construção de consensos entre os governos locais de diferentes partidos políticos dos países do Mercosul ampliado. Por isso propomos que Mercocidades seja reconhecido como o legítimo espaço de representação dos governos locais da região, um interlocutor válido e reconhecido pelo Mercosul (MERCOCIDADES, 2020, traduzido⁶³)

⁶³ Do espanhol original: Lamentablemente ambos espacios han quedado perdidos en el ostracismo del proceso. En la actualidad los gobiernos locales que integramos Mercociudades representamos más de 120 millones de ciudadanos. En estos 25 años esta red ha ganado legitimidad regional e internacional en la construcción de espacios de diálogo y consensos entre los gobiernos de la región, proponiendo y trabajando para generar lazos duraderos de cooperación, amistad e integración entre sus pueblos. Por ello, las y los Intendentes, Gobernadores, Alcaldes y Prefeitos que integramos Mercociudades, estamos convencidos de que la construcción de un proyecto comunitario como mejor destino común, solo será posible con la concurrencia de los diferentes intereses y miradas sectoriales, avanzando en una región cohesionada e integrada de todos los actores, incluyendo necesariamente a los gobiernos locales. Mercociudades representa esa diversidad y ejemplo de construcción de consensos entre los gobiernos locales de diferentes partidos políticos de los países del Mercosur ampliado. Por ello proponemos que Mercociudades sea reconocida como el legítimo

3.2 A difusão de políticas públicas: REAF E RMAAM

A participação das mulheres no Mercosul data perto do início do bloco, em 1992, quando uma iniciativa Uruguaia pretendia elaborar uma pesquisa sobre o impacto do Mercosul sobre as mulheres da região. O estudo buscava prever quais os pontos focais nos quais elas seriam afetadas positivamente e negativamente, e quais proveitos poderiam tirar da iniciativa de integração. O diálogo traçado por ela intrabloco resultou em um seminário internacional, realizado pelo governo brasileiro em 1995, intitulado Mulher e Mercosul e outro em 1997. Essas reuniões criaram rede de organização governamentais e não- governamentais, pesquisadoras acadêmicas, empresarias, organizações sindicais etc. Outra reunião importante foi a Conferência de Pequim, também em 1997. O Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul tinha uma seção exclusivamente direcionada para mulheres no mercado de trabalho. (MONTEIRO, 2014).

Ao longo desse tempo foram construídas perspectivas e debates que começaram a tratar a temática da igualdade de gênero no Mercosul, e defender a ideia de que deveria se dar a criação de um órgão especializado na temática juntamente do Conselho, especificamente com uma reunião de alta autoridade e cada um dos países membros, com um foco especial para a criação de políticas públicas (RMAAM, 2012). Essas atividades e declarações entre 1995 e 1997 resultaram na criação da Reunião Especializada da Mulher (REM) na Cúpula de Presidentes de 98 na Argentina, com a RES 20/98. O Fórum de Mulheres, organizado pelo Brasil, também aparece como importante arena na interação dos atores que mobilizariam a criação da REM. A REM tinha como objetivo então estabelecer uma análise quanto à igualdade de oportunidades afim de contribuir com o desenvolvimento no Mercosul, contando com a cooperação de outras organizações e instituições.

A atuação da REM mobiliza temas como a participação política das mulheres no bloco, violência contra as mulheres, inserção de perspectiva de gênero na educação e direitos sexuais. Em 2005, a REM passou por uma autoavaliação, na qual comprovava não ter impactado de maneira efetiva nas questões de gênero dentro do bloco, propondo a inserção de organizações da sociedade civil. No diagnóstico, foi chegada à conclusão de que faltava o engajamento de atuações nacionais que invadissem o trabalho regional. Faltava interação vertical a favor da institucionalização dessas políticas públicas para dentro do espaço regional (RIBEIRO, 2018.). O período de 1999 a 2003 parece ter tido menos atividade no REM. Pedidos de estudos que

espacio de representación de los gobiernos locales de la región, un interlocutor válido y reconocido por el Mercosur.

utilizem indicadores homogêneos a fim de traçar um mapeamento sobre a temática no Mercosul mostram que eram essas as prioridades do órgão na época. As atividades voltam a ser mais ativas com as insurgências do âmbito social do Mercosul (SCHNOR, 2017).

Dez anos mais tarde, segundo pedido a REM, e em apelo os avanços institucionais e importância do órgão para o bloco, é o status das instituições é elevado, transformando-se em Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher no Mercosul (RMAAM) com a RES 24/11. A RMAAM é subsidiária ao Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), e tem como função propor medidas e políticas sobre a matéria de igualdade de gênero no bloco, especialmente a partir de recomendações (RMAAM, 2012). Relatórios colocam também que foi possível observar o fortalecimento técnico e financeiro da RMAAM, além de melhoras de intercâmbio e comunicação. É importante notar que a partir dessa transição de REM para RMAAM passa a ser prevista de maneira regulamentada a participação social dentro do órgão. É aberta também a participação de outros órgãos institucionais mercosulinos em suas reuniões, contando inclusive com o envio de sugestões e propostas.

No entanto, existe um motivo de crítica para esse ganho de poderes seguido pela regulamentação de participação da sociedade civil, que foi restringido o escopo sobre quem participaria. Assim, o diálogo plural e diverso apontado nos fóruns iniciais sobre mulher e Mercosul durante a década de 90, assim como a participação desses atores de maneira informal na REM nos anos 2000 passa a ficar mais restrito no processo de avanço para a RMAAM. Se as vozes foram cortadas ou simplesmente realocadas, não é possível concluir ainda.

Ao longo dos anos de existência da REM, hoje transformada em RMAAM, foi normatizada a presença da sociedade civil na estrutura da reunião especializada e, em pouco tempo do início de funcionamento da REM, foi definido o estilo de participação da sociedade civil. Embora estivessem formalmente incorporados, os movimentos de mulheres do campo popular foram excluídos de fato do processo. Segundo Rodríguez, “somente se legitimou o movimento de mulheres empresárias, com o que foram fechados os canais para uma participação mais democrática, e foi capturada a agenda do movimento social” (RODRÍGUEZ, 2010:34). Ainda nessa linha, Lilián Celiberti assinala que as organizações feministas, sindicalistas e acadêmicas estiveram ausentes da atividade da REM depois de constituída, ainda que houvesse estado na sua idealização, e que participaram de certas reuniões como observadoras e a convite de alguns governos. (MONTEIRO, 2014:88)

Para a justificativa da importância da evolução da REM para RMAAM se destacam duas atividades principais da RMAAM: o já mencionado pedido de homogeneidade de indicadores para traçar a ocorrência da violência contra a mulher no Mercosul, e o projeto financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Graças à uniformização dos indicadores, foram feitos diagnósticos que permitem avançar com políticas públicas sobre os temas nos quatro países, uma tarefa que é técnica e

interinstitucional no Mercosul. Como resultado está a criação de mecanismos sobre tráfico de pessoas (MONTEIRO, 2014). A instituição sofre, por outro lado, com a falta de orçamento. Grande parte dos seus estudos e execuções de atividades é feito com financiamento da AECID. Outra questão envolvendo o desenvolvimento das atividades da REM é o pedido de uma secretaria permanente com sede própria, que também não acontece por questões orçamentárias. Mesmo depois de se tornar RMAAM, os apelos pela existência de uma secretaria própria continuaram não sendo atendidos. Foram feitas, no total, três pedidos diferentes, através de estratégias diferentes, para a criação dessa secretaria. Primeiramente, que seria uma tarefa do Fórum de Mulheres do Mercosul (iniciativa brasileira), a partir de um plano de ação elaborado juntamente à AECID, ou que essa função fosse assumida mesmo dentro da Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) (MONTEIRO, 2014).

Permanente ou provisória, ou qual seja o adjetivo que se queira agregar ao seu sentido, nota-se a falta de uma articulação mais contundente da RMAAM para lograr esse objetivo. Pensa-se, pois, que essa ausência não se dá pelo motivo de desorganização logística dos mecanismos nacionais que compõem a reunião ou pela ausência de uma articulação política mais contundente em torno do tema, mas sim pela própria importância da existência de uma secretaria para que a reunião saia dessa fase que insiste em ser declaratória. Pois, passados dezesseis anos de atividade REM/RMAAM, juntamente com a análise interna de que sem um grupo técnico que faça o trabalho permanente administrativo que o espaço precisa para ser mais efetivo, por que o Grupo ou o Conselho, condutores do processo de integração, não priorizam essa demanda relacionada ao Gênero e a Mulher? A incompletude da RMAAM então pode ser lida como uma concessão de poder por esses órgãos condutores com limites estabelecidos e alcances não tão significativos assim, como o sentido intrínseco ao Gênero e aos direitos humanos das mulheres (MONEIRO, 2014:131).

No entanto, a RMAAM tem alcançado êxito quanto à disseminação de políticas públicas, especialmente em termos de mulheres nas fronteiras e o tráfico de mulheres, incluindo a disseminação das chamadas Secretarias de Políticas para as Mulheres (SPM), que deixou de ser um modelo brasileiro para ser implementado em outros países do Mercosul (MONTEIRO, 2014). O diálogo interinstitucional também é intenso: foram aprovadas diversas normativas pelo Conselho quanto à diversas questões como igualdade de oportunidades, trabalho doméstico, exploração sexual, desenvolvimento da economia social, etc. Em diálogo com o Parlasul, foram inseridas observações em seu protocolo institucional sobre a representação política feminina. Com a RAADH, foi criado um grupo de trabalho de mulheres e direitos humanos. A RMAAM também trabalhou juntamente com o ISM e o CCMAS na elaboração do PEAS para ter certeza de que todos seus âmbitos levassem em conta a perspectiva de gênero, enviando também uma solicitação a essas instituições, comprovando assim a participação ativa desses órgãos na elaboração, implementação e monitoramento do PEAS. Outro diálogo próximo é tido com a Reunião Especializada em Agricultura Familiar (REAF). Por sempre ter

contado com âmbitos que trabalham a temática da mulher em trabalho rural na REAF, os dois órgãos traçaram um diálogo próximo (MONTEIRO, 2014).

Sobre a questão de participação de organizações e sociedades civis na RMAAM, seu regulamento interno prevê a participação como observadores, especialmente com uma função representativa, trazendo temas que ainda não constem na agenda inicial dos governos ou aos quais não esteja sendo dada a atenção necessária (MONTEIRO, 2014.). Essa participação com observadores não é obrigatória, e tem sido registrada como mais comum em momentos nos quais os governos estão mais abertos para a participação da sociedade civil no bloco. Nesse sentido, as organizações civis que trabalham com as temáticas de mulheres se organizam internacionalmente ou nacionalmente, mas tem as suas abordagens pensadas em problemas e desafios regionais comuns aos quatro países (MONTEIRO, 2014). Por outro lado, a participação de algumas organizações dentro de RMAAM não constitui interesse em atuar no Mercosul necessariamente (como instituição), mas sim se mostrarem notadas ativas, presentes e organizadas a esses governos nacionais. No entanto, a falta de representação da sociedade civil como um dos problemas notados pela RMAAM no seu funcionamento volta a ser apontado em relatórios e planos de ação. Já eram presentes como um dos pontos fracos diagnosticados, e essa característica continua presente no início dos anos 2010.

Ainda assim, a participação social internacional trabalhando juntamente com a RMAAM tem resultado na incorporação e disseminação de políticas públicas entre os países. Existe inclusive comprovação dessas temáticas serem discutidas e incorporadas às agendas nacionais concomitantemente ao diálogo que ocorreu na RMAAM. Além disso, ele é usado também como fórum para que esses grupos de mulheres comuniquem sobre como conseguiram agir nacionalmente, compartilhando estratégias. A articulação argentina sobre a quantidade mínima de candidatas femininas para partidos políticos tem sido citado como um promotor a ser incorporado nos outros países do bloco pela REM e RMAAM. Outras temáticas citadas da difusão de políticas públicas são leis sobre trabalho doméstico, programas para a proteção da mulher contra a violência, etc. Ao se assumir como esse espaço de diálogo, a própria RMAAM fortalece sua institucionalidade.

Por outro lado, o órgão também conta com divergência de posicionamento entre os quatro países, o que limita sua articulação como ator no sistema internacional. Dessa forma, o RMAAM dialoga no sentido vertical mais para baixo (focado nos seus cenários nacionais), mas novamente os atores que o utilizam como espaço de diálogo também usam essa articulação e cooperação regional afim de se alinharem internacionalmente.

A assinatura do Tratado de Assunção trouxe preocupações também para os pequenos agricultores. Expostos agora à abertura comercial e ao grande agronegócio como um dos atores mais interessados em influenciar os governos no processo de integração, a agricultura de pequena escala começou a se organizar afim de tentar garantir seus direitos de participação no bloco. A partir dessas articulações se formou a Confederação Internacional de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul Ampliado (COPROFAM), em 1994. Originalmente contando com 12 organizações sindicais de no total sete países, a organização transnacional era composta por diferentes tipos de grupos de agricultura (campesina, familiar, indígena, etc.), mas que se juntaram afim de demandar políticas diferenciadas. Com isso foi instituído no ano seguinte, juntamente ao Grupo, o SGT 8, o Subgrupo de Trabalho da Agricultura, que previa discutir o impacto da integração sobre esse setor, principalmente devido à sua crescente vulnerabilidade (GRISA; NIERDELE, 2019).

Com a Carta de Montevideu, emitida pela COPROFAM em 2003, que pede pela criação de uma agenda para políticas diferenciadas para a agricultura familiar dentro do Mercosul, é criada a REAF (Reunião Especializada para a Agricultura Familiar). É importante destacar nesse contexto, a liderança e interesse brasileiro, e o programa FIDA-MERCOSUL (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola), que previa investimentos aos pequenos agricultores para a diminuição da desigualdade e incluía também Chile e Bolívia.

Foi o Ministério Brasileiro das Relações Exteriores (MRE) que articulou a leitura da Carta de Montevideu às demais autoridades regionais, ato realizado pelo então presidente da Coprofam e ex-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Brasil). A reação do Conselho foi incumbir ao governo brasileiro o encargo de apresentar uma proposta que pudesse se adequar à estrutura institucional do Mercosul. A tarefa foi repassada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, com apoio do MRE, desenhou o primeiro formato de uma Reunião Especializada, apresentado na Reunião Ordinária do Grupo em fevereiro de 2004. (GRISA; NIERDELE, 2019:11)

A criação da REAF em 2004 com a RES 11/04 não cria somente um espaço de diálogo entre esses agricultores e os governos nacionais, mas reflete a inserção de todo o setor da agricultura familiar dentro da dinâmica comercial do Mercosul, garantindo que esses atores também usufruam dos benefícios da integração a partir de políticas públicas direcionadas (FERREIRA, 2019a). A REAF conta também com grupos temáticos especializados à juventude, mulheres do campo, prevenção em mudanças climáticas e acesso à terra (FIRMINO, 2017).

A ação da REAF nos anos seguintes se tornaria o exemplo de um grupo marginal que encontrou no Mercosul um espaço para existir, garantir seus direitos, explorar as possibilidades

da integração e inclusive transborda para fora do nível regional se tornando um importante ator internacional ao mesmo tempo em que reafirma sua diversidade e identidades locais.

No entanto, para chegar no nível de organização que o REAF atualmente se encontra, foi necessário um processo de mútua aprendizagem. A liderança na REAF teve que desenvolver maneira de lidar não somente com os movimentos sociais do campo, mas também em conseguir traduzir as suas demandas dentro das regras e normas de um aparato institucional e regional já constituído dentro de uma lógica formal. Para essa uniformização regional foi necessário criar um diálogo nacional com os governos centrais, o que também não existia de maneira uniforme até então, criando um novo espaço público de diálogo e interação entre esses atores. (NIERDELE, 2016)

A interação de cenários diferentes que foi construída de maneira transnacional também teve suas próprias particularidades. A convivência nova e, por vezes, esporádica entre esses atores gerou uma situação inicial de competição e desconfiança, de forma que algum desses grupos que representavam uma identidade e modo de agricultura específico fosse defender seus interesses e detrimento dos outros, o que fazia com que a formação final dos documentos de posicionamento fosse amplamente discutida. Por outro lado, ao mesmo tempo essas interações trouxeram ao mesmo tempo um nível de reconhecimento e criação de relações de confiança entre os atores, o que foi tema das suas primeiras plenárias temáticas, que versavam sobre a categorização de o que seria agricultura familiar. (NIERDELE, 2016)

Como resultado, a REAF é um órgão customizado, que tem fortes bases em participação social. Essa ideia, encabeçada e empreendida pelo Brasil, causou estranhamento aos outros membros do bloco. O resultado das dinâmicas é que as decisões são movidas por cooperação e consenso através de acordos e negociação, saindo de uma lógica formal ou coercitiva movida através de decretos (NIERDELE, 2016).

O órgão é dividido em Seções Nacionais, que se reúnem organizações sociais e coordenadores, onde são debatidas propostas nacionais e regionais trazidas por essas organizações, com um documento no qual constam seus posicionamentos e propostas oficiais. (FERREIRA, 2019a). Existe também a Plenária de Organizações Sociais, responsável pelo desenho de políticas públicas formado por diversos grupos de pequenos agricultores. Essas reuniões antecedem as Plenárias Regionais, que se encontram no âmbito do Mercosul uma vez por semestre e tomam as decisões finais a partir de Recomendações enviadas ao Grupo. importante notar que a REAF se consolidou como um órgão extrabloco, por contar com a participação da Venezuela, Bolívia, Chile, Peru, Equador e Colômbia (GRISA; NIERDELE, 2019).

Os já mencionados grupos temáticos tratam recortes específicos da agricultura familiar, se encontrando também uma vez por semestre e tem o trabalho de assessorar as negociações da REAF a partir de estudos e informações técnicas. Já a Secretaria Técnica dá o apoio logístico e operacional das reuniões e acompanhamento de prazos, bem como a pauta das reuniões, metodológica dos debates, e interação da REAF com outros fóruns internacionais e organizações multilaterais (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Antes de cada Plenária Regional acontece também a Reunião de Coordenadores nacionais, sobre quais são os pontos de acordo de atividades coletivas, propostas de cooperação e o programa final da Plenária Regional, onde esses pontos poderão voltar a ser contestados pelos movimentos sociais (GRISA; NIERDELE, 2019). Essa complexidade e customização foi construída com o tempo, principalmente entre os anos de 2006 e 2008, o que levou à criação de laços de confiança entre os atores envolvidos e institucionalização das dinâmicas de funcionamento para a tomada das decisões. Como resultado, foi gerado também o FAF, o Fundo da Agricultura Familiar, construindo aportes financeiros que garantem a participação da sociedade civil nas atividades regulares da REAF. O Chile inclusive passou a contribuir com aportes para o fundo devido à pressão e importância de que os seus agricultores familiares também participassem das reuniões (FERREIRA, 2019b).

No seu funcionamento prático, a REAF se tornou um importante canal de difusão de políticas públicas no chamado Mercosul ampliado (ou seja, estendendo o Mercosul para os Estados associados). Entre os principais exemplos dessa difusão de políticas públicas adaptadas para as realidades nacionais estão a criação de registros acionais para agricultores familiares, as compras públicas, regulamentação e controle de propriedades de terras, programas educacionais para a juventude rural, e políticas de igualdade de gênero com foco em mulheres rurais (GRISA; NIERDELE, 2019). Além disso, foram também difundidas leis para a proteção desses agricultores no caso de catástrofes ambientais ou climáticas e manejo sanitário, de maneira que essas leis ganhassem maior uniformidade entre os países integrantes do bloco (FERREIRA; LAISNER; LIMA, 2015).

Formalmente, participam da REAF a Bolívia desde o surgimento do órgão, o Chile desde 2005, e o Equador desde 2011 (FERREIRA 2019b). Assim a REAF se apresenta como um forte ator mercosulino em uma medida regional que inclusive ultrapassa as fronteiras do bloco, fazendo com que esses atores ganhem a partir de uma visibilidade transnacional, capacidade de impactar politicamente suas realidades nacionais. Não só isso, a REAF se tornou também uma forte inspiração internacional: “São organizações que, geralmente, não possuem tradição de participação em nível doméstico e internacional, localizadas em países que, muitas

vezes, nem mesmo dispõem de estruturas governamentais domésticas que possibilitem o contato entre essas organizações e seus respectivos governos (FERREIRA 2019b:214)”

A importância e atuação da REAF tem sido citada e exaltada dentro do sistema ONU (na FAO, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura e na CSA, Comitê de Segurança Alimentar, especialmente), na CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) e na UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). Nesse sentido ela se destaca pelas fortes interações entre estado e sociedade civil, pela capacidade de influência na disseminação de políticas públicas, pela criação de um diálogo nacional antes inexistente, construção de uma estratégia regional, e pela sua atuação internacional sendo inclusive reconhecida como um ator descolado do Mercosul (NIERDELE, 2016).

A atuação internacional tem mudado principalmente as visões desses países de uma agricultura familiar frágil e vulnerável para uma ferramenta soberana para garantir a segurança alimentar. Internacionalmente, a REAF tem a liberdade para se posicionar e atuar, sem interferência dos governos. Na mesma forma, ao se posicionar sobre a REAF, no caso de mudança ou desacordo de posicionamento, os governos nacionais devem se reunir com a sociedade civil no âmbito da REAF primeiramente, baseado em relações de confiança e cumplicidade. No caso de desacordos sobre os pronunciamentos, como já foi o caso no tema de reforma agrária, a disputa permanece latente, por vezes resultando na retirada do tema (NIERDELE, 2016).

Durante os últimos anos inclusive, expandir a agenda e contatos da REAF internacionalmente tem sido a principal estratégia do órgão, permitindo também que os atores conheçam e ampliem novas políticas públicas sobre agricultura familiar, ampliem os seus espaços de discussão e implemente essas técnicas a de capacitação a nível regional, além da formação e parcerias e acordos de cooperação bilaterais (NIERDELE, 2016).

É preciso considerar que, para além das recomendações, resoluções e/ou decisões em nível regional, as atividades da REAF impactam nas estruturas governamentais domésticas, na medida em que os governos podem optar por incorporar os insumos produzidos pelo trabalho realizado em nível regional em suas legislações e políticas públicas nacionais, mesmo sem a aprovação dos órgãos superiores do Mercosul. No entanto, isso não altera as dificuldades da REAF em se colocar como uma instituição protagonista no processo de governança da agricultura familiar na região. (FERREIRA, 2019a:89)

O que temos como resultado na REAF é inesperado, esse modelo é o que constitui o chamado “método REAF”: “É verdade que, desde a sua criação, a REAF revelou certa autonomia dentro da estrutura enrijecida de relações comerciais que define o Mercosul. Há quem sugira que foi isto que lhe permitiu construir um espaço privilegiado de diálogo entre

governos e organizações sociais, o que não foi replicado nas demais instâncias no bloco. (NIERDELE, 2016:595)”. Uma conjunção improvável de atores plurais em identidade, que tiveram contato anterior limitado, se juntam com o objetivo de cooperarem afim de terem força política suficiente para que seus direitos sejam protegidos. Com ambiente inicial de competição e desconfiança, a REAF, um órgão regional, é utilizado para construir laços no ambiente doméstico, criando uma relação entre esses atores e os governos nacionais e que era limitada. O órgão criado não somente se torna importante para a proteção desses grupos considerados até então vulneráveis, como também cria um espaço de difusão de políticas públicas que amplia os direitos desses grupos e criam políticas sociais que serão adaptadas e direcionadas a eles.

Isso só se torna possível devido às inovações institucionais que constroem um aparato e uma dinâmica entre os atores que funciona de maneira única dentro do Mercosul, aproveitando dos momentos conjunturais favoráveis para a ampliação dessas ações ao mesmo tempo em que se prova resiliente à mudanças políticas devido ao forte engajamento dos atores, que apesar das suas características em comum reconhecem suas assimetrias e identidades locais, tendo como uma das principais características para esse junção, a diversidade. Por fim, a REAF se projeta internacionalmente se tornando conhecida para além dos âmbitos do Mercosul, se tornando um ator em fóruns multilaterais e re-conceitualizando a imagem da agricultura familiar de um grupo vulnerável para o sinônimo de sustentabilidade e solução de problemas na produção agrícola e segurança alimentar. Uma junção transnacional de identidade locais constroem um espaço regional que consegue construir diálogos domésticos nacionais, e que mais do que isso, consegue se projetar internacionalmente de maneira independente, é sem dúvida um dos principais exemplos de uma integração *de facto*, e constitui um estudo de caso pouco explorado de dispersão de poder no Mercosul.

4 O MERCOSUL SOCIAL

O capítulo busca apresentar os desenvolvimentos do chamado Mercosul Social (LIMA, 2019), que compreende o período de multiplicação nas instituições de caráter social no Mercosul dos anos 2000 até o início da década seguinte. A primeira parte traz a criação e multiplicação das instituições sociais do bloco ao longo do tempo, que acontecem concomitantemente às atividades da Cúpula Social do Mercosul. Esse desdobramento institucional compreende a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), a (Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais) CCMAS, e o Instituto Social do Mercosul (ISM), culminando na criação do PEAS. O estudo de caso do PEAS é apresentado por ter sido o principal incentivador na criação dessas instituições, por compreender o principal marco do caráter social incorporado na integração, por estar ativo a mais de dez anos e por ser um plano com diversas interações interinstitucionais. Por estarem apresentados como uma relação mais no sentido vertical do Mercosul social, e as atividades do IPPDH também são exploradas devido à sua forte interação com a sociedade civil, dando um caráter de um braço transversal ou horizontal na dinâmica social.

Na segunda parte do capítulo serão analisadas duas iniciativas completamente distintas para a cidadania do Mercosul. Com isso, a ideia é analisar lado a lado dois projetos que trabalhem com o mesmo âmbito, um sendo idealizado e conduzido por atores descentralizados, e outro pelos atores centralizadores de poder, no caso, os Estados Membros. Uma iniciativa *bottom-up*, a UPS, que surge a partir de reivindicações durante as Cúpulas Sociais do Mercosul, e uma iniciativa *top-down*, liderada pelos Estados Parte, o Estatuto de Cidadania do Mercosul. Como resultado, as duas tem pontos fortes e fracos. Enquanto a UPS tem como principal função informar um grupo restrito sobre formas de engajamento e porosidade no Mercosul, a UPS demonstra uma forte coesão entre os líderes políticos que encabeçam os planos a longo prazo para o bloco, servindo ao mesmo tempo, como um reflexo dessa cooperação já costurada ao longo das décadas. Já no caso das fragilidades, está destacada a participação social como formação de cidadania como um aspecto fortemente dependente de conjunturas, e no caso da UPS, a falta de aproximação entre as altas instâncias decisórias do Mercosul e o nível cidadão.

4.1 Institucionalização do Mercosul Social e a difusão de políticas públicas: RMADS, CCMAS, ISM e o PEAS

Mesmo com o seu nascimento na década de 90, sob contexto neoliberal e comprometido com o chamado “regionalismo aberto”, o Tratado de Assunção afirma o seu compromisso com a justiça social e com a melhora da qualidade de vida dos seus habitantes. Como o empresariado já participava em reuniões do Grupo, passa a existir pressão de membros da sociedade civil, empregados e sindicatos para que possam também ser ouvidos dentro das negociações do bloco e nas determinações dos rumos do processo de integração. Com o início das instituições sociais e seus desenvolvimentos marcando a progressão dos anos 2000, é no fim dos anos 90 que encontramos o principal marco que determinaria os principais pontos da agenda do Mercosul Social.

Um dos atores mais atuantes nesse cenário é a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), fundada em 1986, que compõe uma organização conjunta das principais centrais sindicais dos países do Mercosul, incluindo em alguns casos o Mercosul ampliado. Em 1991, junto à uma Reunião de Ministros do Trabalho do Mercosul, a CCSCS se reuniu simultaneamente e aprovou um documento com as perspectivas iniciais sobre como deveria se dar o processo de integração regional quanto aos trabalhadores, propondo também a criação de um SGT sobre relações trabalhistas. Em 1991, o SGT de Assuntos Trabalhistas foi aprovado no Mercosul, sendo o primeiro órgão no arranjo institucional a ser criado por uma iniciativa que não partisse do executivo dos Estados Membros, mas sim dos sindicatos, um grupo de cidadãos civis organizados, e além disso, de caráter transnacional (ENCICLOPEDIA LATINOAMERICANA, 2020).

A preocupação do CCSCS em se infiltrar no processo de integração mercosulino aconteceu ao perceber que a integração -no caso, com características neoliberais- eram já uma realidade. Existia uma preocupação principalmente pelo fato do terceiro setor estar já incluso no processo de construção da integração desde o início. No entanto, a sua atuação, mesmo desde o começo não se limitava apenas à discussão de condições de trabalhadores, mas também a área social, meio ambiente, democracia, e como esses deveriam ser assuntos a serem incorporados no processo de integração (JAKOBSEN, 1998). Com isso, o CCSCS traçou a estratégia de conseguir se posicionar em diversos outros SGT's e assim influenciar em diversas outras temáticas.

Como resultados das articulações constantes do CCSCS, alguns resultados podem ser citados. Em 1993, a CCSCS elaborou a Carta de Direitos Fundamentais, conforme havia sido

requisitado pelo Grupo na reunião presidencial de Las Leñas em 1993. O documento teve negociação polêmica, e propunha a garantia de condições igualitárias de trabalho nos quatro países, pedindo “a livre circulação de trabalhadores, harmonização dos direitos laborais e dos sistemas de seguridade social, realização de convênios coletivos regionais e internacionalização de sindicatos” (VELASCO, 2013:76). Por ser mais uma lista de desejos do que ações concretas, a carta foi aceita porém não incorporada. (VIGEVANI, 1996).

No entanto é aprovado a partir da DEC 19/97, em dezembro de 1997 o Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercosul, fazendo referência aos trabalhos desenvolvidos pelo SGT 10 (na época Subgrupo de Assuntos Trabalhistas, Emprego e Segurança Social), e em dezembro de 1998 é aprovada a Declaração Socio-laboral do Mercosul. Os dois documentos marcam o início da transição do Mercosul como um bloco comercial e econômico para o desenvolvimento crescente do seu âmbito social, que passa a compor o processo de integração.

Assim, entre 1993 e 1998 o bloco é fortemente marcado por uma demanda socio-laboral liderada por um discurso sindical com reivindicações transnacionais. Preocupado com os efeitos do Mercosul sobre diversos setores trabalhistas, essas centrais sindicais “passaram a disputar abertamente espaços no processo de negociação” (VIGEVANI e MARIANO, 1998:86). Essas reivindicações mudam de formato também. Antes preocupadas em participarem do processo de negociação, começam a perceber a partir do Mercosul uma arena importante para a reivindicação de seus direitos, incluindo harmonização legislativa entre os países parte (VELASCO, 2013).

No entanto, é a crise comercial que lança a oportunidade para a institucionalização social no Mercosul. Após períodos de adaptação tarifária para a real instituição do bloco, seguido de uma fase neoliberal no fim dos anos 90, o Mercosul experimenta, na entrada do século XX, uma de suas primeiras crises e reinvenções. Com a desvalorização da moeda brasileira juntamente com a crise argentina, a dimensão comercial do bloco é impactada, e a relevância de sua existência, questionada. Essa questão, no entanto, acaba por ser vista como uma oportunidade para o maior amadurecimento das instituições do bloco, e para um aumento das temáticas envolvidas na integração (VELASCO, 2013). O Mercosul existente a partir de então não é apenas o projeto de Tratado de Assunção que passou a incorporar questões trabalhistas porque elas fazem parte da dimensão econômica, mas sim passa a ser um Mercosul com uma integração cada vez mais aprofundada, plural em temática e da qual participam outros atores, tendo essa nova fase reconhecida inclusive como o “Mercosul Social”.

A institucionalização começa no ano 2000, quando é lançada a Carta de Buenos Aires, manifestando o interesse na institucionalização do âmbito social do bloco, e criada então a

Reunião de Ministros e Autoridade de Desenvolvimento Social (RMADS) fórum encarregado da tarefa, vinculado ao Conselho, e assistido pela FCCP. Em 2006, acontece a XXX Cúpula de presidentes do Mercosul, na qual os presidentes pedem que a RMADS comece a elaborar um plano social para o bloco. Vale lembrar que a XXX Cúpula de Presidentes acontece ao mesmo tempo da primeira Cúpula Social do Mercosul, o que serve como indicativo do forte diálogo entre os executivos nacionais e setores sociais vigentes no contexto, além da importância dada pelos países membros da incorporação da agenda social ao bloco.

Como prova da maior vocação social do bloco, vale destacar a realização, em dezembro de 2006 em Brasília, da I Cúpula Social do Mercosul, que contou com o engajamento de diversos movimentos sociais e populares, notadamente as centrais sindicais, bem como de instituições do Mercosul e membros dos governos dos países-membro. O evento serviu para ratificar a Agenda Social do Mercosul, enfatizando a necessidade dos movimentos e organizações sociais participarem e incidirem efetivamente no processo decisório do bloco. Reconheceu-se, outrossim, que para se avançar “rumo a um Mercosul mais efetivo e democrático é fundamental enfatizar as dimensões política, social, trabalhista, ambiental e cultural da integração regional, em complementação às dimensões comercial e econômica”. (artigo 3º da Declaração Final). (VELASCO, 2013:79-80)

Em 2007, com a DEC 03/07 é criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), que começou a funcionar dois anos depois, com sede em Assunção, Paraguai. Ele é a instância técnica responsável pela promoção da dimensão social e tem como função elaborar projetos, relatórios e modalidades de financiamento desses projetos, além de promover encontros locais e regionais com atores sociais interessados. Em 2008, com a DEC 39/08 é criado o terceiro importante órgão que constitui o âmbito social no Mercosul, a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no Mercosul (CCMAS), órgão auxiliar ao Grupo, que tem como função desenhar o plano estratégico-social, e deve trabalhar em coordenação com o ISM e o RMADS, supervisionando as etapas de planejamento e execução.

Um documento preliminar do Plano Estratégico para Ação Social (PEAS) é aprovado em dezembro de 2008 por parte do Conselho, contando com 5 eixos de discussão e 19 diretrizes. A versão final é aprovada na Cúpula de Assunção, em junho de 2011, com 10 eixos principais e 26 diretrizes estratégicas. O PEAS estabelece um marco de ação para implementar medidas na criação de uma mesma realidade socioeconômica a nível regional nos quatro países. Sem um prazo final, ele é uma rota ou um guia para as políticas públicas prioritárias a serem pensadas e executadas pelos três órgãos sociais, em conjunto com os Subgrupos de Trabalho, Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas, de acordo com cada temática. Isso significa que estariam envolvidos secretarias, ministros, organizações transnacionais, internacionais e locais, ONGs, etc. (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2012). É válido de nota também que

existe uma grande coincidência entre as demandas reclamadas nas Cúpulas Sociais do Mercosul e no conteúdo final do PEAS (ALMEIDA 2017).

Foi elaborada, em 2012, uma cartilha pelo RMADS sobre o PEAS, com o intuito de engajar os atores necessários. Já em 2015, o ISM realiza a primeira avaliação das atividades desenvolvidas a partir de um questionário encaminhados aos âmbitos do Mercosul relacionados com o PEAS, identificando um total de 22 órgãos diferentes, sendo que 18 instâncias responderam à pesquisa. Os formulários incluíam os produtos finais desenvolvidos, proposta de modificação e inclusão de novos eixos e traziam a relevância e complexidade das relações interinstitucionais no Mercosul para a mobilização dos objetivos do PEAS. O resultado final, em uma publicação do ISM de 2017, lista diversas atividades realizadas que vão de encontro com os objetivos do PEAS, sendo muitas delas sobre as quais se tem pouca informação e divulgação.

Outras avaliações não foram realizadas depois dessa, e de maneira geral, o acompanhamento da implementação é limitado. Além disso é complexo realizar um estudo de acompanhamento de implementações que exigem relações de caráter transversal, exigindo um aparo e pessoal maior do que os atualmente existentes no bloco, exigindo um seguimento mais minucioso. (ALMEIDA,2017).

A partir da crise da Venezuela no bloco, e do comando do processo de integração guiado pelo fim da onda rosa, o Mercosul começa a passar pelo chamado processo de flexibilização, o que significa que questões sociais se tornam secundárias e o caráter econômico volta a ser o ponto principal da integração, a partir de então, passando a ser mais voltado para o “Mercosul para fora” ao invés do “Mercosul para dentro” (ODDONNE; GRANATO; DURÁN, 2007), marcado pela articulação de tratados de comércio internacionais. As decisões orçamentárias tomadas a partir desse momento influenciam na falta de acompanhamento das atividades do PEAS, também do desenvolvimento do âmbito social do bloco.

Existem diversos aspectos que explicam a participação e existência do Mercosul Social. Marcado pela onda rosa na região, ligado à preocupação com a maior participação civil, caráter democrático, valorização de direitos humanos e preocupação com uma identidade cidadã, a existência dele também pode ser explicada pela insatisfação de determinados atores com os rumos da integração e o encontro de uma conjuntura que favorece fortemente esse direcionamento. Seria assim a combinação de um déficit social do bloco, uma compensação dos impactos negativos da integração sobre determinados setores, promoção da maior competitividade regional e legitimação do processo de integração. (GONZALEZ CRAVINO, 1999).

4.1.1 Um braço transversal: o IPPDH

As atividades em termos de direitos humanos no Mercosul começam em 2004, com a Cúpula dos Chefes de Estado. A DEC 40/04 cria a RAADH (Reunião de Altas Autoridades dos Direitos Humanos e Chancelaria do Mercosul), com uma iniciativa basicamente liderada pelos governos centrais. Desde então a RAADH já tinha como objetivo incentivar o diálogo da sociedade civil para a difusão de políticas públicas em torno de direito humanos. Essa característica é importante, porque vai definir em larga escala a atuação do IPPDH. Para esse estudo de caso é trazida uma iniciativa *top-down* por representar o Estado não como na questão de dispersão de poder no bloco, mas sim com o papel de difusor dessa dispersão. Cada Estado designa um agente titular e um alternativo, assim como os funcionários que integram a delegação de cada reunião. A RAADH atua através de Comissões Permanentes, Grupos de Trabalho e Conferências Públicas, em diálogo com movimento sociais e organizações, que serão mais tarde discutidas em Sessões Plenária sobre quais conteúdos serão encaminhados ao Grupo ou Conselho (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUL, 2016).

A RAADH se reúne uma vez por semestre, e nas reuniões dos anos 2006 e 2007 decide pela maior institucionalidade de direitos humanos no bloco, com a ideia de incentivar uniformização das leis internas sobre direitos humanos, produção de pesquisas e publicações, sendo iniciativa que contou com amplo apoio da sociedade civil (JÚNIOR, 2020). Em 2008 uma proposta foi elevada ao Grupo, que fez algumas recomendações, o que levou o documento a ser re-discutido. As disputas na época tinham como principal entrave os custos da institucionalização de mais um órgão permanente com secretaria própria no arranjo do Mercosul, e ficou combinado que parte desses gastos seriam cobertos com aportes do FOCEM (JUNIOR, 2020). Apesar disso, o contexto favorecia a criação dessa instituição, e a Argentina era um ator com alto grau de interesse:

Em entrevista colhida para a presente pesquisa, Paula Rodriguez Patrínós, Assessora do Secretário Executivo do IPPDH desde a fundação do Instituto, assinalou que o surgimento do IPPDH em 2009 foi muito favorecido pelo contexto da região na época, com governos abertos e sensíveis à pauta dos Direitos Humanos, compartilhando diversas afinidades político-ideológicas, com forte proximidade entre os Secretários ou Ministros de Direitos Humanos e seus respectivos Presidentes. Ademais foi uma época de muitos recursos econômicos para a região. Houve um empenho particularmente intenso e comprometido da Argentina para que o IPPDH saísse do papel (FILHO, 2018:335).

Assim uma nova proposta é encaminhada ao Grupo, e o IPPDH (Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos) é criado com a DEC 14/09, ocupando seu espaço físico na Ex-

ESMA⁶⁴, tendo a maior parte do orçamento de seu funcionamento e pessoal pagos pelo governo argentino. O Secretário Executivo, cargo mais importante, é escolhido pelo Grupo.

O desenvolvimento do IPPDH é dividido em gestões, separado em uma etapa fundacional, até 2014, definindo diálogos institucionais e acordos políticos para seu devido funcionamento e comunicação com a sociedade civil (JUNIOR, 2020). O foco na temática de direitos humanos é muito mais direcionado para questões de verdade, memória e justiça. Na segunda gestão, entre 2015-2016 ocorre uma mudança para atividades práticas como a difusão de políticas públicas em direitos humanos, políticas de direitos de cidadania, direitos de minorias, etc. São promovidos debates e oficinas, além de cursos de capacitação em direitos humanos voltados para uma lógica regional. Parte da coordenação dessas atividades inclusive estão inseridas dentro do programa do PEAS, prestando auxílio às outras Reuniões Especializadas e Reuniões de Ministros do Mercosul (ABRAMOVICH).

Em suas atividades com a sociedade civil, são feitas Consultas Públicas e Diálogos, reuniões promovidas pelo IPPDH juntamente com organizações e setores da sociedade civil, nas quais uma temática é definida e discutida. Os principais aportes são depois encaminhados para o Grupo e Conselho, ou utilizados na implementação de políticas públicas difundidas pelo IPPDH. Entre 2009 e 2018, foram realizadas sete delas, participando entre 50 e 80 organizações, em torno de 200 pessoas. Os temas variam, incluindo reparação e justiça, tráfico de pessoas, pessoas LGBTQ+, crianças e adolescentes. Elas foram realizadas uma vez por semestre até o ano de 2017, mas em 2018 foi feita apenas uma, o que pode ser um reflexo do esvaziamento do aspecto social do bloco. O resultado do engajamento é contrário: pela primeira vez participaram mais de mil pessoas nessa consulta pública (JUNIOR 2020).

Posteriormente à essas reuniões, é lançado o Plano de Ação do IPPDH para o ano seguinte, que não fazem menção ao que foi discutido nas Consultas Públicas. No entanto, quando observadas as ações práticas do IPPDH pode-se afirmar que o que é levantado por essas organizações é levado em conta, embora a opinião sobre o efeito dessa participação varie de organização para organização. Exemplos existentes de que esses comentários são levados em conta são a elaboração do Sistema de Informação sobre Institucionalidade em Direitos Humanos do Mercosul (SISUR), o Campus Virtual do IPPDH (voltado para capacitação técnica), criação do Acervo Documental Condor (documentações sobre violações de direitos humanos) (ABRÃO, 2015).

⁶⁴ Escuela de Mecánica de la Armada, em Buenos Aires, que foi convertido hoje no Espaço de Memória e Direitos Humanos, foi um onde funcionava um centro clandestino de detenção e tortura na época da ditadura na Argentina.

Parte desse diálogo do IPPDH não se dá somente com a sociedade civil diretamente, mas sim também através de uma forte rede de contatos com outros órgãos do Mercosul incluindo Reuniões de Ministros e Reuniões Especializadas, com as quais o IPPDH coopera de maneira muito próxima, incluindo RAADH, RMAAM, Reunião de Autoridades sobre Políticas Públicas para Povos Indígenas (RAPIM), Reunião de Autoridades de Direitos de Afrodescendentes (RAFRO) Reunião do Setor Educativo do Mercosul (RME), Reunião de Ministros de Justiça (RMJ), Reuniões de Ministros de Saúde (RMS) e de Desenvolvimento Social (RMADS). Essas relações fazem com que o IPPDH se consolide como um braço transversal no Mercosul, uma iniciativa dos governos centrais que se infiltra e compartilha de uma rede de difusão de políticas públicas em direitos humanos para todas as outras áreas do Mercosul.

Além das conexões diretas com o Grupo e o Conselho, o IPPDH também mantém importantes relações com outros órgãos como a ISM, UPS, a Secretaria do Mercosul. Tem também convênios firmados com o Mercocidades, OIM (Organizações Internacional para Migrações, e o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) do sistema ONU, além de outros projetos que são financiados pelo FOCEM.

A construção e mapeamento do SISUR, a partir do documento “Institucionalidade Pública em Direitos Humanos do Mercosul” reflete melhor como a ação do IPPDH é construída, e quantos e quais são os atores envolvidos e que participam de cada uma dessas ações, que são recebidas pelo IPPDH, institucionalizadas e redistribuídas para todos os outros âmbitos da integração. Nesse sentido, o IPPDH se descrever como uma “caixa de ressonância”.

(..) funcionam como caixas de ressonância dos debates nacionais, servem para trocar experiências e incentivar políticas públicas, e, ao mesmo tempo, como espaços para construir consensos regionais, assegurar e sustentar no tempo as conquistas alcançadas nacionalmente, como ativos de toda região. Esse é o sentido da discussão para promover os processos de construção de uma cidadania regional, como um piso de direitos para todas as pessoas dentro de um espaço comum, que garanta um vínculo de pertencimento e de inserção ativa no processo político da integração regional (IPPDH, 2014:4, traduzido⁶⁵)

A Governança Multinível descreve a dispersão de poder dentro dos arranjos de integração, mas ela também descreve redes complexas de participação dos mais diversos atores no resultado final. À primeira vista, o IPPDH pode ser considerado somente uma iniciativa dos

⁶⁵ Do espanhol original: funcionan como cajas de resonancia de los debates nacionales, sirven para intercambiar experiencias e iniciativas de política pública, y al mismo tiempo, como espacios para construir consensos regionales, para afianzar y sostener en el tiempo las conquistas alcanzadas nacionalmente, como activos de toda la región. Ese es el sentido de la discusión para promover procesos de construcción de una ciudadanía regional, como un piso de derechos para todas las personas dentro del espacio común, que garantice un vínculo de pertenencia y de inserción activa en el proceso político de integración regional.

governos centrais em criar um centro que realiza investigações e capacitações técnicas, mas na verdade ele tem se revelado mais complexo do que isso. Nesse sentido, a forma como IPPDH ecoa pode ser interpretada até mesmo como um mecanismo de distribuição. Ela é uma ferramenta que foi pensada pelos governos nacionais, mas que na prática foi construída *pelos* atores descentralizados e *para* servir a esses atores descentralizados também. Para o Mercosul, constitui uma importante instituição de compromisso do bloco com valores democráticos e direito cidadão. Apesar de não prestar contas sobre o quanto desse processo é realmente conduzido por atores descentralizado, os representantes dessas instituições têm um comprometimento com o avanço dessas pautas no bloco e no desenvolvimento da transnacionalização dessa agenda (DA SILVA, 2019). Mais do que isso, é relevante nessa análise ter em mente a importância da escolha de ter os Estados nacionais como os principais condutores desse processo, e o que isso representa dentro do arranjo de integração, colocando-os como os responsáveis pela base da construção dos direitos de cidadania. Vale ressaltar também que a incorporação de direitos fundamentais está presente no Mercosul desde o Tratado de Assunção, característica que só surgiu em outros processos de integração em momentos mais avançados ao invés de estarem presentes desde a sua criação. Sendo considerado um exemplo de dispersão de poder, esse modelo de “caixa de ressonância” é um formato inovador de condução de uma temática pelos estados membros, ao mesmo tempo em que atores descentralizados contribuem a partir de uma demanda que lhes foi terceirizada.

4.2 Construção de cidadania: UPS e Estatuto da Cidadania

Nos anos posteriores à crise da Venezuela, impeachment da presidenta Dilma, e eleição do Macri na Argentina, é marcado o fim do Mercosul Social, e alertas são feitos sobre a flexibilização do Mercosul, ou seja, a possibilidade de que o viés social deixaria de ser prioridade no bloco, retomando o seu caráter econômico. Duas iniciativas específicas surgiram logo no fim da fase do Mercosul Social. Esses esforços mais recentes da integração são trazidos por compreender a criação de uma cidadania como desdobramento no aumento das relações sociais entre o Mercosul e a sociedade civil, sendo analisados a Unidade de Apoio à Participação Social (*bottom up*) e o Plano de Cidadania no Mercosul (*top down*), ambos fundados em 2010.

A UPS foi articulada na Cúpula Social do Mercosul, tendo sido aprovada a norma que levou à criação da UPS na edição de 2010 em discurso do presidente Lula (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, 2016). O anúncio foi feito na Reunião do CMC, a partir da

qual o Brasil assumia a seguinte presidência. A DEC 65/10, que cria a UPS, descreve o seu papel como órgão que afirma a participação social no Mercosul e a importância dessa participação como um canalizador da criação de cidadania. Seu funcionamento, no entanto, começa somente em 2013, em Montevidéu (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).

A UPS cumpre um papel institucional em funções inéditas e importantes no Mercosul, especialmente para a consolidação de novos estágios de integração. Sua função estabelece diversas pontes na construção de relações do Mercosul como organização internacional e o surgimento de uma instituição responsiva, da qual participam atores da sociedade civil (e civil-organizada), e que deve à eles prestar contas.

Assim, a UPS é a principal instituição responsável pela organização da Cúpula Social do Mercosul, sendo o principal canal de diálogo com organizações sociais. Essa atividade inclui também a criação de um registro dessas organizações e comunicação direta com elas, e o fundo para a participação desses atores nos órgãos do Mercosul e na Cúpula. Esse canal de comunicação permite também que movimentos sociais requisitem informações aos órgãos do Mercosul através da UPS (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM MERCOSUR, 2016).

O diálogo da UPS com esses órgãos fortalece também a articulação interinstitucional, e o fundo contribui para o financiamento da participação desses movimentos em atividades dos órgãos e participação nas Cúpulas Sociais do Mercosul. Assim, é assinado o incentivo institucionalizado do Mercosul para a participação de funcionários públicos, organizações, movimentos sociais, agentes do governo e representantes da sociedade civil nas atividades do bloco a partir de oficinas, seminários, etc. Essa garantia de direitos de participação desses agentes na esfera do Mercosul é um confirmador do reconhecimento do status de ator, e a catalogação desses agentes é uma prova da institucionalização e reconhecimento da participação deles e um sinal de fortalecimento político (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUR, 2016).

Porém a atuação da UPS não se direciona apenas a atores de organizações e movimentos sociais, mas também à sociedade civil: uma de suas mais importantes, relevantes e inéditas tarefas é a de informar a população como o Mercosul funciona, e como a população pode participar dele e se adentrar ao processo decisório. Nesse intuito foi criada o Guia para a Participação de Organizações e Movimentos Sociais no Mercosul (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM MERCOSUR, 2016), que estabelece um guia de quais são e como funcionam órgãos no Mercosul (como Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros

e Grupos de Trabalho), e como esses atores podem passar a participar deles. Nesse sentido, a função da UPS não é simplesmente a de estabelecer um canal de comunicação, ou um mecanismo de diálogo, mas sim ser um órgão de apoio para mecanismos de participação social já existentes no bloco. Assim, os canais para a participação no Mercosul não apenas existem, mas contam também com a UPS como um órgão com a função inédita de reconhecer esses canais de participação, e sua principal função é instruir a apoiar que esses mecanismos de inserção sejam usados e reconhecidos, fortalecendo a participação desses agentes sociais e representantes da sociedade civil (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUL, 2016). É possível então afirmar a UPS como um órgão dedicado exclusivamente para a o fortalecimento político e institucional da relação entre o bloco e participação popular. Essa função evolui para a construção de uma possível cidadania regional no enfoque do Mercosul:

Porque participar do Mercosul? / Converter a sociedade em protagonista da construção, consolidação e aprofundamento do Mercosul, contribuindo para que sirva aos fins de bem-estar coletivo. / Legítima socialmente e favorece a sustentabilidade do processo de integração. / Como expressão de uma “cidadania ativa”, fortalece a institucionalidade democrática. / É importante para o conhecimento de parte da população dos benefícios e direitos que são emanados do Mercosul (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUL, 2016:11, traduzido⁶⁶)

No entanto, a criação desse canal resulta em uma série de novas responsabilidades ao bloco, fazendo com que esses atores estabeleçam um mecanismo de pressão sobre o que é decidido, maior transparência nas informações, e responsividade. Ainda assim, com a institucionalização da Cúpula Social do Mercosul, conforme já mencionado, a UPS se torna responsável pela catalogação dos participantes, e em algumas edições chegou a utilizar do fundo para garantir a participação desses atores nas Cúpulas. Conforme já mencionado no capítulo anterior, a crise política do Mercosul em 2014, marcada pelo impeachment de Dilma, suspensão da Venezuela e eleição de Macri traz algumas repercussões para o Mercosul Social. Essa chamada flexibilização do Mercosul atinge também a UPS. Ela não deixa de funcionar formalmente, contando ainda com funcionário concursado em sua sede, mas o interesse por manter áreas de participação social não-desenvolvidas (ou simplesmente, por ter outras prioridades), faz com que esse importante mecanismo seja, até segunda ordem, posto em espera.

⁶⁶ Do espanhol original: ¿Porque participar en el Mercosur? Convierte a la sociedad en protagonista de la construcción, consolidación y profundización del Mercosur, contribuyendo a que sirva a los fines del bienestar colectivo. Legítima socialmente y favorece la sustentabilidad del proceso de integración. Como expresión de una “ciudadanía activa”, fortalece la institucionalidad democrática. Es importante para el conocimiento por parte de la población de los beneficios y derechos emanados del Mercosur.

A UPS é um importante marco no Mercosul, não somente em uma função inovadora, seja em sua importância de fortalecimento política e institucional, ou seja, em estabelecer o início de uma relação de construção de cidadania. Se torna difícil afirmar se seu esvaziamento se deu simplesmente devido à novas prioridades políticas no bloco pelo seu sistema decisório central, ou se ele se deve simplesmente à um fator limitante de dispersão de poder por parte dos estados em reconhecer as novas responsabilidades que seriam incumbidas a ele a partir do pleno funcionamento e responsividade criado pela UPS. Ainda assim, é importante afirmar a UPS como uma iniciativa *bottom-up* em dois sentidos: um, levando em conta que ela foi idealizada por setores sociais, articuladas nas Cúpulas e acatadas pelos governos centrais; e outro, que ela constrói o status de cidadania através da comunicação de atores de sociedade civil nos órgãos do Mercosul, porque eles manifestam interesse da participação e interferência.

Em um movimento contrário, existe o Estatuto de Cidadania do Mercosul, o primeiro marco a ter interesse em construir reconhecidamente um status de cidadão do Mercosul, e de iniciativa *top-bottom*, consistindo em uma série de ações tomadas pelos estados parte para impactar diretamente na vida da população. Essas ações estão relacionadas a direitos fundamentais e benefícios comuns que se aplicam a todos os nacionais da região, para a “implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região, igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Membros do MERCOSUL; igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação” (DEC 64/10: s.n).

Além das metas traçadas na criação desse Estatuto de Cidadania, o plano de ação desenhado inclui uma forte cooperação interinstitucional no Mercosul, e tem o plano de conclusão para o ano de 2021, no aniversário de 30 anos do bloco. Essas metas incluem uniformização de documentos de identidade e tradução, facilitação de trânsito entre os países, redução de burocracias para os que vivem em regiões de fronteira, revisão da declaração socio-laboral, plano regional para circulação de trabalhadores e combate ao trabalho infantil, informações comuns sobre previdência social, equivalência de títulos e estudos para o ensino superior, sistema regional de defesa do consumidor, compartilhamento de redes de telecomunicação, criação de direitos políticos comuns para o cidadão do Mercosul (DEC 64/10). O órgão responsável pelo Plano de Ação, sua execução e agendamento de reuniões é o um grupo de trabalho especializado, o GT-ECM (Grupo de Trabalho “Estatuto de Cidadania do Mercosul”), ligado à Comissão de Representantes Permanentes.

O Estatuto de Cidadania é sem dúvidas um esforço ambicioso para o Mercosul, principalmente para uma tarefa de onze anos. Além disso, ele é o primeiro plano de ação

interinstitucional a longo prazo que não envolve somente questões comerciais. Mesmo com a crise do Mercosul Social, que afetou o funcionamento da UPS e das Cúpulas do Mercosul, o Estatuto de Cidadania continua a ser fortemente executado. Um documento produzido pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) em 2019, de baixa repercussão, trouxe um balanço do Estatuto de Cidadania meta por meta, citando inclusive o status de cada uma (COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DE MERCOSUR, 2020).

Curiosamente, grande parte delas já foram cumpridas, estando em vigor já em todos ou quase todos Estados Membros. Muitas delas também abrangem países do Mercosul expandido como Chile e Bolívia. Não existem muitos dados sobre a participação de tecnicidades de fora dos órgãos do Mercosul na elaboração ou participação dos planos de ação para o Estatuto de Cidadania, o que faz entender que ele é em grande parte conduzido pelos governos centrais, o que também é compreensível, devido ao caráter dos itens do plano. No entanto, o quanto essas políticas realmente exercerão impacto na construção do regionalismo e o quanto desses esforços serão reconhecidos para a construção de uma cidadania mercosulina são diferentes indicadores. O resultado desse distanciamento entre o plano e a população não só pode resultar com que essa construção de cidadania não exista, como pode também causar o surgimento de sentimentos anti-integração, como foi o caso da repercussão da placa de carros do Mercosul no Brasil⁶⁷. Assim, é importante que a população não seja somente informada sobre essas novas construções, mas sim que eles sejam informados sobre como se beneficiam com parte dessas políticas. Por isso é importante essa participação na construção de identidade regional, como foi bem executado no caso da UPS. “Se as populações não identificam esse processo como fazendo parte de seu cotidiano, tampouco têm estímulo para dele participar e acabam fragilizando-o, porque sua consolidação e manutenção depende da vontade política dos governos, que são também conjunturais, tais como os conflitos.” (VANDERLINDE 2006:53)

No entanto, também é importante notar que a cidadania da UPS é setorial. É um grupo específico de pessoas e atores que escolhe participar do Mercosul, se importar com questões regionais, e aprofundar o processo de integração, e esse diálogo muitas vezes não interage com o cidadão comum, criando uma cidadania de nicho. Já o plano de cidadania, apesar de ter ações voltadas também para nichos específicos (como cidadãos de fronteira, por exemplo) se aplicam

⁶⁷ A não adoção à placa do Mercosul chegou a ser promessa de Jair Bolsonaro para a disputa à presidência. Depois de eleito, o governo decidiu por seguir em frente com a adoção. O mesmo não pode ser dito pelo passaporte brasileiro, que tinha a capa do Mercosul e voltou a ser emitido com a estampa do brasão nacional. A retirada foi parte de uma das 35 metas dos primeiros 100 dias de governo, e tinha como intuito “fortalecer a identidade nacional e o amor à pátria”.

regularmente a todos aqueles que residem em um dos países membro, trabalhando na construção de uma cidadania mais ampla.

Uma real integração regional deve ser inclusiva da heterogeneidade e complexidade da sociedade atual, com multiplicidade de atores, vozes e visões diferentes que configuram a demanda por outro Mercosul. O esforço da gestão deveria estar dirigido para a geração de maiores espaços de diálogo e interconexão dentre diferentes movimentos sociais e atores políticos nos quais existe um escasso reconhecimento mútuo. As redes e os fóruns da sociedade civil têm um papel cada vez mais importante, que é o de articular essa diversidade e capacidade distinta que tem os atores da sociedade civil de contribuir com um mesmo objetivo. A ação dos movimentos e organizações sociais no regional e global transcende os conteúdos e contextos nacionais, impulsionam direitos, cidadanias múltiplas e em expansão, que transformam os antagonismos nacionais em solidariedades setoriais, criando aproximações que são embriões de uma cidadania regional. (LARGHI, 2013:77, traduzido⁶⁸)

Assim, temos dois exemplos apresentados. A UPS tem o objetivo de inserir um mecanismo de participação e responsividade entre a população e os órgãos do Mercosul, tendo a construção de cidadania apenas como consequência do processo, plano que pode ter sido colocado em espera por preocupações dos Estados membros com a dispersão de poder dentro do bloco ou simplesmente pela mudança de prioridades políticas na convergência do sistema decisório central. Por outro lado, temos a primeira iniciativa ativa de construção de cidadania, concebida por um ambicioso plano característico de atores do poder centralizado, mas que pode, mesmo quando posto em ação, resultar em não construir essas identidades. Ainda assim, é importante notar que a iniciativa está sendo cumprida por ter como os principais idealizadores e executores os mecanismos decisórios do Mercosul.

⁶⁸ Do espanhol original: Una real integración regional debe ser inclusiva de la heterogeneidad y complejidad de la sociedad actual, con multiplicidad de actores, voces y visiones diferentes que configura la demanda por otro Mercosur. El esfuerzo de gestión debería estar dirigido a generar mayores espacios de diálogo e interconexión entre los diferentes movimientos sociales y actores políticos donde existe un escaso reconocimiento mutuo. Las redes y los foros de la sociedad civil tienen un rol cada vez más importante, que es el de articular esta diversidad y esta capacidad distinta que tienen los actores de la sociedad civil de contribuir a un mismo objetivo. La acción de los movimientos y organizaciones sociales en lo regional y global trasciende los contenidos y contextos nacionales, impulsan derechos, ciudadanía múltiple y en expansión, que transforman los antagonismos nacionales en solidariedades sectoriales, creando acercamientos que son embriones de una ciudadanía regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo traçar um panorama sobre quais são as principais limitações e os principais fatores incentivadores da dispersão de poder no Mercosul, trazendo assim uma interpretação do bloco sob a ótica da GMN, que tem como foco o papel e a participação de atores descentralizados no processo decisório.

Antes das considerações finais, é necessário reconhecer parte das dificuldades e limitações que influenciam nas considerações finais que serão aqui apontadas. Essas limitações recaem sobre a quantidade de órgãos analisados, sobre a escolha desses órgãos, e sobre a possibilidade de identificar como eles realmente funcionam.

Existem dezenas de órgãos em que participam atores descentralizados no Mercosul. Se levarmos em conta SGTs, passa-se facilmente para centenas de órgãos. Em função da quantidade, seria impossível abordar, nesta dissertação, as atividades de todos eles, e ao mesmo tempo, traçar um panorama geral sobre como eles se comportam e se utilizam de estratégias para se inserir no processo decisório. Especialmente tendo em vista que somente entre os órgãos analisados nessa dissertação, essas características já variam bastante. O caráter de pesquisa exploratória dessa dissertação tem como intuito trazer exatamente conhecimento sobre a importância de um maior enriquecimento nesse debate, já que são diversos esses órgãos não explorados, e a maneira como atuam. Assim, para decidir quais seriam as iniciativas aqui estudadas foi feita uma pesquisa preliminar sobre alguns desses órgãos, e à medida em que foram encontradas interações interessantes sobre como determinados aspectos convergiam ou contrastavam, foi traçada sua exploração. Ainda assim restam diversos órgãos e dinâmicas que merecem ser explorados em conjunto ou de maneira individual.

Outra questão sobre a escolha das instituições diz respeito a acessibilidade de informações disponíveis, e o tempo hábil para consultá-las e realizar entrevistas. Enquanto parte desses órgãos tem uma quantidade extensa de documentação, de maneira que seriam possíveis de ser examinadas apenas com objetivos e recortes específicos, outros órgãos tem o evento de suas reuniões divulgados, mas não o seu conteúdo, como é o caso da RAFRO e da RAPIM, por exemplo. Nos casos que foram explorados também é difícil afirmar com total certeza sobre quais áreas foram ou não cobertas. Alguns desses órgãos tem o seu funcionamento muito bem escrito e documentado, como é o caso da REAF. É importante afirmar que a maneira com que esses órgãos se descrevem (como no caso da “caixa de ressonância” do IPPDH), ou como são compostos, não necessariamente significa que seja assim que eles realmente funcionam. Em alguns casos, como o exemplo do FCES, existe pouca documentação, e as informações sobre

sua formação foram trazidas em um documento escrito por Moavro (1997), em que o histórico da criação da instituição foi descrito basicamente em primeira pessoa. A memória institucional, no sentido de quais atores participam das decisões e como as instituições enfrentam mudanças em seu processo decisório ao longo do tempo, por vezes é fraca no Mercosul.

Ainda assim cabe mencionar aspectos relevantes de dispersão de poder no Mercosul que não tiveram como ser explorados aqui: atuação do setor industrial no Mercosul (representado principalmente pela CNI no caso do Brasil e pela UIA na Argentina), pequenas e médias empresas (VIDAL, 2011), setores de saúde (MACHADO; AGUIAR; PAULA, 2007) e educação (BERNARDO, 2015; PERROTA, 2016), que tem agenda e documentação já estudada por outros autores, o Mercosul Cultural (LESSA, 2017), o Parlamento Jovem do Mercosul (que é também, na verdade, sobre educação), a agenda do Meio Ambiente, e a de cooperação fronteiriça, que é uma agenda extensa, intensa e multissetorial. Possibilidades de transações em moeda local ou uma moeda para o Mercosul e outras construções regionais também implicariam na dispersão de poder. Outro gargalo importante sobre o qual se deveria debruçar para a dispersão de poder são as questões orçamentárias. Pouquíssimo dos orçamentos nacionais é destinado ao Mercosul, e isso traz fortes implicações sobre o escopo de atuação de alguns de seus órgãos, como a construção do PEAS, a atuação do ISM e as atividades de instituições mais custosas como o Parlasul. Levando essas limitações em conta, são trazidos aqui os incentivos e limites para a dispersão de poder no Mercosul, conforme o processo descrito pela GMN que puderam ser observados.

A participação de atores não-estatais é ocasionada não necessariamente pelo interesse em fazer parte do processo de integração do Mercosul, mas também pelo receio de qual será o resultado das negociações, caso eles não participem. Esse foi o caso, por exemplo da CCSCS. Como pudemos observar em alguns casos, como o das centrais sindicais na formação do CCSCS, e no diálogo construído por pequenos agricultores na formação da REAF, a inserção desses atores não se deu porque eles queriam necessariamente fazer parte do processo de integração do Mercosul, mas sim pelo receio de qual seria o resultado das negociações caso eles não participassem.

Provavelmente o fator que mais contribuiu para a participação sindical no Mercosul foi uma constatação pragmática. As centrais acabaram por concluir que o processo de integração regional era irreversível. Portanto, racionalmente, a fim de evitarem perdas e conquistarem benefícios, avaliaram que não podiam simplesmente denunciar o Mercosul, mas, ao contrário, deviam participar dele. Assim, tiveram que elaborar uma estratégia para intervir no processo de integração e tentar influenciar seu curso. (MARIANO, 2001:111)

Com o receio da assinatura do bloco em um cenário de economia neoliberal, esses atores temiam que com uma forte presença do setor industrial e do agronegócio, seus direitos e suas atividades fossem apagados do processo. No entanto, com o tempo, passam a ver o Mercosul como uma plataforma importante para exercer suas reivindicações e interferir nos rumos do bloco. Levando esse fator em conta, é possível notar uma dupla mudança no comportamento desses atores: eles não somente passam a considerar o Mercosul como uma esfera importante de negociações e comunicação transnacional, como também a partir de sua inserção mudam parte da imagem e da relação construída com o órgão. Se antes da assinatura do Mercosul, a proposta da integração econômica era vista com receio pelas centrais sindicais, ao longo do tempo, ele se torna um importante órgão para a institucionalização de direitos trabalhistas entre os países da região com o Mercosul Social. Nesse caso, esses atores conseguiram não somente evitar o pior quanto aos seus interesses, como também conseguiram estabelecer sua própria agenda. Levando em conta a atuação do CCSCS, suas intenções na carta socio-laboral, e a criação do PEAS e do Mercosul Social, é possível afirmar que existe porosidade no processo de integração para a participação de outros atores desde o início do bloco. Outro exemplo que pode ser citado é o da província de Tucumán e sua inserção no FCCR, que tinha uma visão negativa dos impactos da integração na região, e passa a ser um dos atores mais ativos no órgão, o considerando como uma instituição de negociação importante para o desenvolvimento local.

Esse ponto é relevante, porque prova que existe determinada porosidade nos rumos da integração à medida em que atores participam dessa construção inserindo seus próprios objetivos. Essa possibilidade de interferir nos rumos da integração não só representa uma mudança na forma com que esses atores agem no Mercosul, passando de uma participação a partir de um impulso negativo para uma participação por impulso positivo, como também interfere nos próprios rumos da integração regional, qual será o resultado final integracionista alcançado, e qual visão os atores afetados tem sobre o processo.

Sobre essas articulações, mais uma questão é relevante: esses são atores que não tinham uma articulação regional (ou às vezes, nem sequer nacional) instituída. Por vezes, esse conjunto de atores tiveram dificuldades em se inserir no Mercosul através de mecanismos nacionais, mas conseguem exercer pressão suficiente ao se juntarem com outros atores e se articularem transnacionalmente. Ou seja, como não conseguiram se inserir no Mercosul através de vias domésticas, a conjunção desses atores reúne pressão suficiente para ter seus interesses defendidos dentro do bloco, como foi o caso das centrais sindicais nacionais. Como resultado, temos a formação de um nível transnacional de interação entre esses agentes.

A partir de toda a discussão sobre sociedade civil apresentada acima, é possível elaborar duas hipóteses fundamentais acerca das perspectivas e possibilidades de um Mercosul social, marcado por uma crescente participação cidadã e por uma agenda complexa de temas sociais: a) a criação de espaços para a participação de atores sociais resultou na formação de esfera pública regional, contribuindo para o avanço de uma integração complexa e multitemática, dotada de crescente legitimidade; b) a integração regional estimula o aparecimento de uma sociedade civil transnacional, verdadeiramente mercosulina, articulada em torno de interesses comuns de alcance regional e pautada em uma lógica de solidariedade.(VELASCO, 2013:69)

Essa não é, no entanto, a única maneira de se inserir no Mercosul. Diversos atores continuam optando por canais de pressão nacionais, como foi observado no caso da RMAAM. Em outros casos, como na própria REAF, uma combinação de canais (a esfera nacional e a transnacional) existe em articulação conjunta. Isso faz com que grupos nacionais que tinham pouca pressão com seus governos domésticos (como no caso da agricultura doméstica no Paraguai) consigam direitos e regulamentações através do Mercosul, porque a REAF foi construída graças ao bom relacionamento da agricultura familiar com o executivo no ambiente doméstico em outros países.

São observadas assim três tipos de articulações: (1) atores nacionais que não conseguiam se inserir no Mercosul, e ao se tornarem um ator transnacional, conseguem; (2) atores nacionais que fazem pressões nacionais para se inserir no Mercosul, e conseguem; (3) atores nacionais que pedem por mudanças em suas esferas domésticas, e procuram articulações no Mercosul para consegui-las.

Isso não significa, no entanto, que todos atores conseguem se inserir no processo de integração. Estados serão conservadores/centralizadores onde percebem que existe a possibilidade de “falhas no controle da dispersão de poder” o que foi observado em diferentes órgãos, como o Alto Representante Geral, o TPRM, o Parlasul, por exemplo. Normalmente, esses são atores que tiveram sua institucionalidade desenhada com objetivos ambiciosos, e que não conseguem sequer cumprir com suas funções inicialmente incumbidas, quiçá almejar uma dispersão de poder progressiva. Ainda assim, nem sempre os limites da dispersão de poder nesses órgãos se limitam simplesmente ao caráter do processo decisório, mas também outras implicações, como o paradoxo do destino dos financiamentos no FOCEM, ou em constrangimentos nas relações externas do Mercosul como teria sido alegado no caso do ARGM, sendo essas decisões pragmáticas/técnicas e não necessariamente políticas. Ainda assim, em cenários em que essa dispersão de poder é requerida e parece agilizar o processo decisório, os órgãos tem determinada liberdade para se constituírem e se articularem dentro do Mercosul.

Por outro lado, podemos afirmar que órgãos que aceitam o caráter intergovernamental do Mercosul são os que tem maior facilidade para se articularem e se inserirem o processo decisório. Foi observado que construir um forte diálogo com o processo intergovernamental tem sido uma estratégia comum para ter suas demandas atendidas, e conseqüentemente, tem maior influência dentro do bloco.

A questão de que o Estado ocupa uma posição central no processo de integração regional não passou despercebido para a visão que prescindiu a criação do Somos Mercosul, que discordou da ideia -amplamente difundida no último quarto de século- que de o *locus* privilegiado da política estaria fora do Estado. Em vez abandonar a arena estatal a favor das classes dominantes tradicionais, ou de dar as costas ao Parlamento e aos partidos políticos, Somos Mercosul buscou articular posições entre setores do Poder Executivo, do Parlamento, dos movimentos sociais, nacionais e regionais, em defesa do Mercosul e de uma agenda positiva para a integração. Sem subestimar ao caráter conflitivo inerente a qualquer formação social, o Programa fomentou a aliança entre setores progressistas de governos, organismos do Mercosul favoráveis a participação social, - como o Parlamento do Mercosul (Parlasul), a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM)- redes sindicais, e sociais regionais (como a CCSCS) e outras entidades que atuam a favor de integração como a Rede Mercocidades. Somos Mercosul não foi criado como, e não se tornaria uma institucionalidade do bloco. Ainda assim, foi concebido como uma iniciativa de articulação entre a sociedade civil e os governos, Somos Mercosul deu visibilidade a múltiplas iniciativas e atores da sociedade civil que se ocupavam de temas regionais (SILVA; MARTINS, s.d.:23, traduzida⁶⁹)

Parece ser uma afirmação óbvia, mas ao mesmo tempo, ela tem um caráter contraditório: aqueles órgãos que consideram os Estados centrais ao processo decisório são aqueles que conseguem maior liberdade de atuação, inserção no processo de integração, e conseqüentemente dispersão de poder. Órgãos que apostam no fator de um Mercosul com uma forte governança, descentralização de poder, ou mudanças no processo decisório são aqueles que enfrentam dificuldades em sua atuação e inserção. Interessante notar, esse é o caso para esses atores mesmo quando o órgão é criado pelo Executivo, e esse poder decisório é concedido pelo Executivo, como é o caso da Comissão de Representantes, do Alto Representante, e do

⁶⁹ Do espanhol original: El hecho de que el Estado ocupa una posición central en el proceso de integración regional no pasó desapercibido para la visión que presidió la creación de Somos mercosur, que discordó con la idea —ampliamente difundida en el último cuarto de siglo— de que el locus privilegiado de la política estaría fuera del Estado. En vez de abandonar la arena estatal en favor de las clases dominantes tradicionales o de dar la espalda al Parlamento y a los partidos políticos, Somos mercosur buscó articular posiciones entre sectores del Poder Ejecutivo, del Parlamento y de los movimientos sociales, nacionales y regionales, en defensa del mercosur y de una agenda positiva para la integración. Sin subestimar el carácter conflictivo inherente a cualquier formación social, el programa alentó la alianza entre sectores progresistas de gobiernos, organismos del mercosur favorables a la participación social —como el Parlamento del mercosur (Parlasur) y la Comisión de Representantes Permanentes del mercosur (crpm)—, redes sindicales y sociales regionales (como la ccscs) y otras entidades que actúan en favor de la integración, como la Red Mercocidades. Somos mercosur no fue creado como, y no se transformaría en, un programa oficial de la institucionalidad del bloque. Aun así, concebido como una iniciativa de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos, Somos mercosur dio visibilidad a múltiples iniciativas y actores de la sociedad civil que se ocupaban de los temas regionales.

Parlasul. Assim, é possível encontrar mais um argumento de respaldo que a dispersão de poder decisório em alguns casos no Mercosul não seria uma questão política, mas sim técnica.

Parte dessas esferas como Parlasul, e o FCCR, que são de iniciativas dos Executivo, encontraram problemas para funcionar plenamente, o que leva a questão de que o engajamento e participação ativa desses atores é crucial para que a dispersão de poder aconteça. Pode ser que essas instituições não estejam desenhadas da forma como esses atores desejavam que ela fosse, como é apontado ser o caso do FCCR e do Parlasul. Ainda assim, esses atores foram sim apontados como desconhecedores e desinteressados por outros dentro de sua própria instituição (como é o caso dos deputados em sua relação com o Parlasul, ou com representantes de cidades e níveis regionais no FCCR). Existe então ou uma falta real de engajamento, ou uma questão de design das instituições. Além disso, o que foi observado foi que, no geral, temas com atores que são super engajados conseguem o que querem no Mercosul, inclusive em temas de liberdade para o design de suas instituições. Nesse caso, o FCCR e a Rede Mercocidades são um importante contraste afim de investigar mais profundamente essas implicações. Essa relação entre a falta de engajamento dos atores versus problemas de design institucional lançam um paradoxo: essas instituições não vingam porque atores não se engajam nelas, ou a falta de engajamento dos atores é que ocasiona o mal desenvolvimento ou exploração desses espaços?

Para refletir sobre outras estratégias observadas além da compreensão do caráter intergovernamental do Mercosul, será apresentado um quadro com informações retiradas do capítulo 3:

Instituições Comparadas	Vínculo entre atores institucionais	Participam ou não do arranjo do Mercosul	Características e estratégias observadas
-Somos Mercosul -Cúpula Social do Mercosul	Atores semelhantes	Ambos <i>não</i> participam	Forte questão conjuntural (somem quando a conjuntura muda), dão relevância para o processo decisório intergovernamental. Não-participação do bloco como estratégia para manter independência e autonomia
-Mercocidades -FCCR	Atores semelhantes	Um participa, outro não	A instituição de maior funcionamento é a que não participa do arranjo do Mercosul.
-REAF -RMAAM	Atores diferentes	Ambos participam	Diferenças: RMAAM opta pela aproximação do Executivo, enquanto a REAF opta pela independência Semelhanças: Difusão de políticas públicas, busca por financiamento.

Outras estratégias além dessa foram também observadas, como por exemplo, não fazer parte do arranjo do Mercosul. Parte das instituições de maior participação no Mercosul não fazem parte diretamente do bloco, como no caso que pode ser observado do Somos Mercosul,

da Rede Mercocidades, e por algum tempo, das Cúpulas Sociais do Mercosul. A dissertação inclusive propôs o conceito de “instituições híbridas” porque, apesar de não estarem listadas sobre o organograma do Mercosul, esses órgãos mantêm laços estreitos com o processo decisório, por vezes ganhando inclusive maior relevância ou interferência nas decisões do que outras instituições que são de fato subsidiárias. Essa inserção é feita através de acordos de cooperação que são firmados entre esses atores e diversos órgãos do Mercosul trabalhado de maneira multissetorial. É importante notar também que, apesar de terem outras atividades, a criação dessas instituições tem como objetivo principal, necessariamente, a articulação com o bloco. Por vezes, foi encontrado nessa forma de participação e conexão um meio termo entre a independência e liberdade dessas agências juntamente com uma forte articulação com os mecanismos no bloco. No entanto, isso não significa que órgãos subsidiários ao Mercosul não alcancem objetivos em suas agendas, o que foi comprovado com a REAF e RMAAM.

Se articular internacionalmente foi outra característica percebida nesses órgãos, sejam os que fazem parte do organograma do Mercosul ou não. Nesse quesito um ponto importante diz respeito exatamente à questão de financiamento e orçamento, sendo esse um dos principais motivos pelos quais esses órgãos decidem se articular para além do Mercosul. Nesse caso, dois tipos de articulações foram percebidas: com outros Estados, especialmente aqueles que fazem parte do Mercosul ampliado; e Organizações Internacionais. Nos estudos de caso levantados, tivemos exemplos dessas articulações na Rede Mercocidades, na RMAAM, e na REAF, principalmente. Em alguns casos, como na REAF, foram trazidos inclusive aportes financeiros de países do Mercosul ampliado para dentro do órgão. No entanto, essas articulações não se limitam a programas de financiamento, e existe a possibilidade que esses órgãos existam como atores no sistema internacional, para além das esferas do Mercosul.

A questão da liberdade da ação desses atores trazida pelo financiamento proveniente do bloco, no entanto, não pode ser observada. Normalmente, o orçamento que esses órgãos recebem do Mercosul não são suficientes para executar as tarefas da agenda de ação, quem dirá extrapolá-las. Conforme já citado, por vezes esses órgãos procuram por financiamento fora do bloco de maneira independente para conduzir suas atividades, mas ainda assim não chega a ser o suficiente para admitir essa estratégia como relevante para alavancar a dispersão de poder no bloco.

Notamos também que existe um desinteresse por parte do Mercosul em explorar o potencial de parte desses órgãos e o aporte que eles são capazes de trazer como facilitadores, ou atores que deveriam ser lidos como importantes canais de terceirização de demandas da integração essas demandas. As oportunidades perdidas dessa agilização/facilitação são

perceptíveis principalmente nos cargos do ARGM, o não desenvolvimento do FCCR e do FCES, e na não valorização, por parte do bloco, de iniciativas de pró atividade que buscam a redução de desigualdades no Mercosul, como o CODESUL e o CRECENEA. São órgãos que deveriam ser reformados, repensados ou valorizados pelo seu forte potencial de agregar ações a fim de dinamizar as ações do bloco.

Contexto, conforme o esperado, é altamente importante. Esse ponto já foi coberto no capítulo teórico, mas é importante ressaltar a importância para o Mercosul. A própria emergência do Mercosul Social está ligada não somente pela demanda dos atores pela existência desse âmbito e sua incorporação no Mercosul, mas também pela relação de *accountability* existente entre esses atores e os governantes naquela conjuntura. Significava, para os Executivos nacionais daquele momento, uma maneira de revestir ao Mercosul de legitimidade que seria garantida por esses atores. Além desse exemplo, o comportamento observado nos órgãos de poder descentralizado foi que eles se aproveitam das conjunturas favoráveis a fim de aprofundar seu escopo e institucionalização. Como resultado, temos também que a fundação de algumas dessas agendas tem como principais promotores, os Estados Membros em conjunturas específicas. Dessa forma, essas criações poder ser vistas como uma terceirização das demandas, de forma a manter um processo decisório enxuto, ou que não haja uma sobrecarga do processo decisório central (Conselho e Grupo) ao ponto de inviabilizar o desenvolvimento dessas agendas.

Por outro lado, é possível observar também uma desinstitucionalização quando o contexto do bloco muda (o que não foi observado na UE). Alguns órgãos desenvolveram assim a estratégia de expandir-se quando estão em contexto favorável, e de desenvolver ferramentas de resiliência quando estão em contextos desfavoráveis. Em caso contrário, mudanças nas prioridades dos governos executivos podem resultar, inclusive, no desaparecimento de instituições. Isso foi observado amplamente nos estudos de caso, com o fim da Cúpula Social do Mercosul, do Somos Mercosul, com o desaparecimento da figura do Alto Representante (é discutível, já que existem poucas declarações sobre o real motivo dessa decisão), e através dos cortes de orçamento, da UPS. Essa reconcentração de poder, ou desaparecimento de órgãos descentralizados, pode ser apontada como característica resultante de um processo decisório intergovernamental, já que esse seria mais vulnerável a decisões conjunturais (e rescisão de decisões anteriores) do que um aparato institucional protegido por um órgão supranacional. Órgãos que são fortemente dependentes de uma conjuntura, ou falham em estabelecer mecanismos de resiliência são os que estarão mais vulneráveis ao desaparecimento. Um dos principais riscos de esvaziamentos (orçamentário) dessas instituições no Mercosul foi a

denominada flexibilização do Mercosul, que regrediria o bloco para a integração econômica. Apesar de termos observado o desaparecimento de algumas iniciativas, não se pode dizer que o Mercosul retornou ao ponto de “somente uma integração econômica”. Ao contrário, a multiplicação de instituições no bloco se deu de maneira exponencial ao longo do tempo.

Foi possível visualizar dispersão de poder crescente em parte dos atores, tanto no seu nível de institucionalidade, tanto no escopo de sua atuação, quanto na profundidade de seu impacto; da mesma forma que foi possível visualizar instituições que desaparecem completamente. Nesses casos, podemos citar a alta dependência de contextos, ou de um conjunto específico de presidentes que primarizassem essa agenda, e a ausência de mecanismos de resiliência. É importante citar que, em outras conjunturas, esses atores descentralizados também passam a ter outras prioridades que não o Mercosul ou articulações regionais em geral. Essa “sensibilidade institucional” pode ser levantada como uma característica específica da descrição de poder em um processo decisório intergovernamental.

Por fim, como descrever o Mercosul a partir das lentes da GMN?

(...) a governança multinível, embora flua melhor em um ambiente institucionalizado por normas, não depende de regulação legal, pois pode nascer e fluir da boa vontade em agir para um resultado diferente e, mais que isso, por vezes ela pode ser o ponto inicial para criar um ambiente de flexibilidade e fluidez a partir do qual se constrói mecanismos regulatórios e normativos que atendam as especificidades de cada relação (HENRICHS; MEZA, 2017:136-137).

A proposta final dessa dissertação descreve as diferenças entre a *governança hierárquica* da *governança facilitada* (Bulmer; Padgett, 2004). Outra questão estratégica que se conclui da pesquisa sobre a atuação desses atores são as ferramentas desenvolvidas que provam que existem maneiras de causar integração sem depender diretamente do processo decisório. A REAF, por exemplo, consegue fazer a implementação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Elas vão ser diferentes em todos os países, mas por vezes, são sim articuladas transnacionalmente e implementadas em todos eles. Essa pode ser considerada uma integração *de facto*, ou ainda por cima, uma customização dessa integração, já que respeita e se adequa aos contextos nacionais (locais), o que poderia inclusive ser considerado uma inovação por reduzir a relação perdedores/ganhadores. Em países desiguais como os que compõem o Mercosul, essa transferência de políticas públicas pode ser considerada uma integração possível, dado os contextos completamente diferentes. Isso significaria que existem processos de integração que são plenamente conduzidos por outros órgãos, sem depender do processo decisório central. Essa possibilidade foi fortemente explorada em outros contextos como educação e saúde, por Pereira; Bernardo; Culpi; Passali

(2018). Assim, juntamente com a integração formal, promovida pelos órgãos centrais do Mercosul, existe também uma integração informal, promovida pela difusão de políticas públicas construída pelos órgãos do Mercosul.

A classe política responsável pela condução dos assuntos do bloco conhece essas limitações (de implementação efetiva de políticas públicas), mas reconhece o valor do intercâmbio de ideias para a construção de uma identidade regional. Há, portanto, uma espécie de “aposta inconsciente” na disseminação de políticas públicas enquanto instrumento de fortalecimento do bloco. Diz-se “aposta inconsciente” porque toda a discussão acerca de cooperação internacional no interior do bloco margeia o tema da transferência de políticas públicas, mas não trata dele diretamente. Para que essa aposta possa render frutos, é preciso reconhecer o papel das instâncias do Mercosul enquanto espaços de promoção da disseminação de políticas públicas e dotá-las de instrumentos que possam fortalecer esses processos, como o estabelecimento de estímulos à inovação e ao adensamento das *policy networks* envolvidas. (MARIN, 2011:21)

Se levarmos em conta o fenômeno de dispersão de poder descrito pela GMN como a quebra da barreira estatal para que atores descentralizados ajam por conta própria dentro do nível regional, ele pode ser observado presente, como por exemplo no caso da integração silenciosa através da transferência de políticas públicas. Se considerarmos a dispersão de poder como a atuação de agentes descentralizados nas mudanças nos rumos e objetivos da integração regional, essa característica também confere, já que o resultado do arranjo de integração que temos presente hoje não seria possível somente com a atuação dos Estados parte, e caso esses fossem os atores exclusivos a atuarem no Mercosul, o resultado do bloco até o momento sentia bem diferente. A questão da transferência de políticas públicas se constitui basicamente em uma “integração silenciosa”. Essa característica seria um ponto-chave para se compreender e descrever a dispersão do poder no Mercosul.

A facilitação (*governança facilitada*) corresponde à voluntariedade — nos termos utilizados nas teorias de transferência e difusão de políticas públicas. Ela ocorre quando um Estado soberano adota uma política de uma fonte externa e, embora detenha a competência para a tomada de decisão, concorda em cooperar e coordenar esforços em situações menos institucionalizadas (Bulmer e Padgett, 2004), como se pode observar no Mercosul. Segundo Andrés Malamud (2003), as instituições regionais desse bloco seriam apenas fóruns intergovernamentais nos quais os representantes nacionais são constringidos a obter unanimidade como única forma de produzir decisões. Dessa forma, os Estados conservam sua competência e autonomia na agenda regional e nacional de políticas públicas, embora utilizem tais fóruns ou espaços para cooperar e coordenar esforços para alcançar soluções comuns para determinados problemas. (PEREIRA; BERNARDO; CULPI; PESSALI, 2018:289)

Assim, enquanto a GMN na UE utiliza o diálogo entre instituições supranacionais e subnacionais como maneira de intermediar os processos de tomada de decisão, caracterizando uma governança hierárquica, no Mercosul, a delegação de poder para níveis subnacionais com poderes de autonomia e independência fazem com que a GMN seja possível mesmo em cenário

de decisão intergovernamental. A partir do momento em que atores conseguem se infiltrar no processo decisório, inserir suas agendas e vontades políticas nos objetivos de integração, e criar órgãos e fóruns que os coloquem diretamente em contato com a formação dessas políticas públicas, é possível afirmar que existe dispersão de poder. Principalmente quando é observado o sistema de “*by pass*”, de atravessar o nível Estatal. Por vezes o diálogo entre essas diferentes instituições constitui uma rede difusa, tal como a descrita pela GMN.

A forma de *governança hierárquica* (como é o caso da UE) implica um alto grau de institucionalização, que se expressa na existência de instituições supranacionais com capacidade de impor decisões políticas e normas aos Estados membros. Não é o que se observa no Mercosul, no qual as instituições possuem natureza intergovernamental e envolvem a participação direta de representantes e técnicos dos executivos nacionais na formulação das decisões regionais — embora haja espaço à influência de atores da sociedade civil organizada. Além disso, no processo decisório dos órgãos fundamentais do Mercosul — o Grupo Mercado Comum e o Conselho do Mercado Comum — prevalece a tomada de decisão por consenso ou unanimidade, conforme previsto pelo art. 37 do Protocolo de Ouro Preto. Assim, foi possível observar que esse desenho institucional teve repercussões sobre a *policy transfer* e precisa ser considerado nas análises dessa experiência de integração. Igualmente, é necessário considerar e examinar o papel de espaços específicos criados dentro do Mercosul (como reuniões especializadas, fóruns, comissões e subcomissões), pois permitem identificar os limites e as possibilidades da *policy transfer* nesse bloco. (PEREIRA; BERNADRO; CULPI; PESSALI, 2018:297-298)

Essas reflexões trazem uma outra análise sobre a relação entre o aprofundamento da integração, o processo decisório e a dispersão de poder. Mesmo no contexto da chamada “flexibilização do Mercosul”, ou seja, o enxugamento da agenda, o que é observado é uma multiplicação desses órgãos. Isso nos traz ao ponto principal da dispersão de poder no Mercosul, atualmente: na incapacidade de concentrar as ações nos órgãos decisórios, devido aos novos patamares e temas pelos quais a integração se aprofunda, foi observada uma multiplicação desses órgãos descentralizados, que auxiliam o sistema decisório central. Nesse caso, é possível afirmar que a própria escolha por um sistema de decisões intergovernamental levou à dispersão de poder. Essa “terceirização” levou a um boom desses órgãos dependentes ao longo dos anos.

No entanto, o ritmo dos encontros e reuniões intergovernamentais conduzidas no âmbito do Mercosul não vem diminuindo ao longo dos últimos anos, como se poderia imaginar frente a um cenário de “crise”. Pelo contrário: desde a segunda metade da década de 1990, novos Grupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Reuniões de Altas Autoridades e outras instâncias de debate vem sendo criadas, tendo como foco diversos temas, como saúde, educação, segurança, agricultura familiar, etc., os quais compõem a chamada “agenda social” do bloco. Esses temas não estavam inicialmente contemplados no Tratado de Assunção, marco jurídico fundamental do processo de integração no Cone Sul, posto que a principal preocupação do acordo era a constituição de uma união alfandegária. (MARIN, 2011:8)

Assim, um sistema intergovernamental foi criado para a redução de burocracias no Mercosul, agilizar o sistema decisório e acelerar o aprofundamento da integração. Com o

tempo, aumento dos graus de integração e no âmbito das agendas abarcadas pelo processo de integração, uma série de órgãos são criados para que esses temas técnicos sejam terceirizados, exatamente por questão do processo decisório central não conseguir coordenar todas essas demandas. Com essa dispersão de poder obrigatória, no entanto, o resultado que temos é um excesso na multiplicação de fóruns no Mercosul, em uma medida que se torna uma dificuldade construir coordenação entre todas as instâncias técnicas. Outro aspecto que marca semestralmente as atuais políticas e as decisões do bloco é a presidência Pro Tempore. O país da Presidência Pro Tempore convoca a reunião ou assembleia. Como anfitrião, é ele quem determina a agenda, a dinâmica do semestre e os temas a serem discutidos. O modus operandi de cada Presidência Pro Tempore qualifica afinal o progresso da institucionalização do Mercosul, pois cada país possui suas próprias prioridades.

Esse gargalo na condução de decisões no Mercosul pede por mudanças no processo decisório que são decorrentes do aprofundamento do bloco, e dessa própria terceirização ocorrente pela multiplicação de órgãos que advém do aprofundamento do processo de integração. Entre as possíveis soluções para esse gargalo decisório está a criação de mecanismos de coordenação entre esses órgãos, e como tentativas já feitas o FCCP e o CRPM. Levando em conta o relançamento do Mercosul nos anos 2000, é possível afirmar que desde então a questão do processo decisório foi vista como uma questão que precisa de ser reformulada. Essa revisão da estrutura institucional tem sido um tema constante no bloco, pelo menos desde os anos 2000.

A dispersão de poder existe hoje em uma quantidade de órgãos ao ponto da descoordenação, e essa ampliação encontra o gargalo do processo decisório dado o tamanho da multiplicação de fóruns. Como resultado, hoje em dia o principal gargalo para a dispersão de poder e participação no Mercosul é exatamente o processo decisório, incapaz de comportar e coordenar todas essas demandas. E essa característica não vem necessariamente do processo decisório central não querendo essa dispersão de poder, mas sim do fato que ele não comporta a demanda de todos esses atores. Existe assim um outro paradoxo entre a forma como se dá o processo decisório, o aprofundamento da integração e a dispersão de poder. Essa multiplicação de fóruns no Mercosul passa a ser o principal entrave para construir coordenação técnica a fim de conduzir as decisões, mostrando o quão dependente dessa terceirização o processo decisório se tornou. É possível afirmar que, apesar de presente, a dispersão de poder enfrenta um estrangulamento atualmente, devido à descoordenação presente na maneira como se dá a relação desses órgãos com o processo decisório no Mercosul.

Se na UE, a GMN tem como uma das suas características mais marcantes para a descrição da dispersão de poder a supranacionalidade, ou seja, um órgão acima de todo aparato da integração que age como centralizador dessas demandas, talvez fosse necessário exatamente um mecanismo com as mesmas capacidades de organização que fosse o responsável por organizar as demandas de uma dispersão de poder sub-otimizada e descoordenada no Mercosul. Por fim, a multiplicação dessas instituições pede por uma instituição de organização (que não seja compostas pelos mesmos atores dos órgãos decisórios centrais), e que seja capaz de reconhecer e entrecruzar as demandas e informações de todos esses, como uma grande central de gestão coordenadora. Essa central seria responsável pela coordenação das demandas, acompanhamento das atividades de cada órgão, e responderia ao processo decisório central.

REFERÊNCIA

AALBERTS, Tanja A. The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading. In: *Journal of Common Market Studies*. Vol. 42, No. 1, p. 23-46, Fevereiro, 2004.

ABRÃO, Paulo. Palabras del Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos - IPPDH Los Derechos Humanos como Eje del Proceso de Integración Regional. *Rev. secr. Trib. perm. revis.* Ano 3, No 6; 2015; p. 23-26, 2015.

ACHARYA, Amitav; JOHNSTON, Alastair. *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective*. London: Oxford University Press, 2007.

ALMEIDA, Ana Patrícia Sampaio de. Estatuto da cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social: conquistas e desafios pendentes. In: *XVI Congresso Internacional FOMERCO*, 2017, Salvador, Anais de Congresso

ATA PARA A INTEGRAÇÃO BRASILEIRO-ARGENTINA. 1986. Disponível em: <<https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Ata-para-integra%C3%A7%C3%A3o-brasileiro-argentina-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>> Acesos em 27 Jun. 2019.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. *Multilevel Governence*. New York: Oxford University Press, 2004.

BALASSA, Bella. Towards a Theory of Economic Interaction. In: *Kyklos*, Vol. 14, No. 1, p. 1–17, 1961.

BAUER, Michael W; BORZEL, Tanja A. In: ENDERLEIN, Henrik; WATLI, Sonja; ZURN, Michael (Eds.), *Handbook on Multilevel Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 253-263, 2010.

BENZ, Arthur. The European Union as a Loosely Coupled Multi-Level System. In: ENDERLEIN, Henrik; WATLI, Sonja; ZURN, Michael (Eds.), *Handbook on Multilevel Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 214–227, 2010.

BERNARDO, Gláucia Julião. *Mercosul Educacional: relação dos acordos e decisões entre as partes e a política pública brasileira para o Ensino Superior*. 2015. 105 pp. (Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BLATTER, Joachim K. Debordering the world of states: Towards a multi-level system in Europe and a multipolity system in North America? Insights from border regions. *European Journal of International Relations*, Vol. 7, No. 2, p. 175–209, 2010.

BORZEL, Tanja A. Comparative Regionalism: a New Research Agenda. In: *KFG Working Papers*, No. 28, 2011.

BOTTO, Mercedes. Integración regional y actores subnacionales. El caso del Mercosur In: *Temas y Debates*, No. 2, Ano 17, Janeiro-Junho 2013.

BULMER, Simon; PADGETT, Stephen. Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 103-126, 2004.

BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o Sistema de Solução de Controvérsias. In: *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 17-39, jul./dez. 2012

CAETANO, Gerardo. *La reforma institucional del Mercosur: Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009.

CARTA CAPITAL. Brasileiro deixa cargo de Alto Representante Geral do Mercosul. *Carta Capital*, São Paulo, 28 Jun. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/brasileiro-deixa-cargo-de-alto-representante-geral-do-mercosul/>>. Acesso em 15 Jun. 2020.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullio. A Política Externa Brasileira: A Busca Da Autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora UNESP, 2016.

CHASQUETTI, Daniel. *El Mercosur y las ciudades: Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*. Uruguai: FES, 2006), Departamentos del Mercosur. Uruguai: FES, 2006),

CHURCHILL, Winston. *United States of Europe*. Zurique, 19 de Setembro. 1946. Disponível em: <<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/united-states-of-europe/>>. Acesso em 12 Mai. 2018.

COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DE MERCOSUR. Estatuto de la Ciudadanía - Seguimiento de avances. *Informe semestral de la CRPM al CMC*, 2020.

COMISSÃO PALAMENTAR CONJUNTA. *Relatório de Atividades da Representação Brasileira na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul em 2005*. 2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2005/P2_K_COMIS_PARLAM_CONJ_MERCOSUL.pdf>. Acesso em 13 Jul. 2020.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. *Hacia el Parlamento de Mercosur*. Montevideo: Konrad Adenauer, 2004.

COMITÊ DE REGIÕES. *El libro blanco del Comité de Rgiones para la gobernanza multivel*. 2009. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:ES:PDF>>. Acesso em 12 Nov. 2020.

COMITÊ DE REGIÕES. *The Future of Europe*. 2019. Disponível em: <<https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/future-of-europe.aspx>>. Aceso em 29 Jan. 2019.

DA SILVA, Matheus. 2019. O Mercosul e a Sociedade Civil: Um Estudo de Práticas Promocionais LGBTs á Luz dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/25818/4/MercosulSociedadeCivil.pdf>>. Acesso em 12 Jun. 2020.

DELEGAÇÃO PERMANENTE DO BRASIL JUNTO À ALADI E AO MERCOSUL. *Carta de Montevideu*. No. 14, 2011. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Brasaladi/pt-br/file/Carta%20de%20Montevid%C3%A9u%20N%C2%BA%2014.pdf>>. Acesso em 2 Mai. 2019.

DELUCA, Santiago. El procedimiento ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. In: DEL POZO, Carlos Molina; PIZZOLO, Calogero (coord.). *La administración de justicia en la Unión Europea y el Mercosur: um análisis para su fortalecimiento*. Eudeba: Buenos Aires, 2011.

DRI, Clarissa Franzoi; PAIVA, Maria Eduarda. Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul? In: *Rev. Sociol. Polit.*, Vol. 24, No. 57, p. 31-48, mar. 2016.

DRUMMOND, Maria Cláudia. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração*. 2005. Tese (Doutorado)- Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

EL PERIODICO. El Mercosur decide suprimir la figura de su Alto Representante General . *El Periodico*, Espanha, 06 Jun. 2017. Disponível em: < <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20170606/el-mercosur-decide-suprimir-la-figura-de-su-alto-representante-general-6085870>>. Acesso em 15 Jun. 2020.

ENCICLOPEDIA LATINOAMERICANA. *Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul*. 2020. Disponível em: <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/c/ccscs>>. Acesso em 12 Mai 2020.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): Expansão ou Aprofundamento da Integração Regional? *Rev. Conj. Aust.*, Vol.10, No. 49, p.81-95, Jan.-Mar. 2019a.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, Vol 04, No. 03, p. 196-218, Dezembro/2019b.

FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; LAISNER, Regina Claudia; LIMA, Vivian Lie Kato. Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). *Revista Videre*, Vol. 7, No.14, p.83-91, Jul.-Dez, 2015.

FILHO, José Carlos Moreira da Silva. Transnacionalidade e Justiça de Transição no Âmbito do Mercosul (2005-2016) – projetos, contexto e perspectiva comparada na atuação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH) e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH). *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, No. 72, p. 329-355, 2018.

FIRMINO, Matheus Pereira. Movimentos sociais e a institucionalidade do Mercosul. In: *XVI Congresso Internacional FOMERCO*, 2017, Salvador, Anais de Congresso

FOCEM. *O Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM (2005-2015)*. 2015. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_pt.pdf>. Acesso em 19 Mar. 2019.

FRIZZERA, Guilherme. A suspensão do Paraguai no MERCOSUL: problema interno, solução externa. In: *Conjuntura Global*, Curitiba, Vol. 2, No.3, jul./set., p. 156-164, 2013.

FROIO, Liliana; SADECK, Bruno; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. In: *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, Vol 8, No. 2, 2017.

FURLAN, Fernando de Magalhães. A supranacionalidade no Mercosul. In: *Revista Brasileira de Direito Constitucional – No. 15*, p. 91-124, jan./jun. 2010.

GEHRE, Thiago. “Dança das cadeiras” no Mercosul: uma avaliação crítica. In: *Boletim Meridiano 47*, Vol. 13, No. 133, p. 47 a 53, set.-out. 2012.

GONZÁLEZ CRAVINO, Santiago. Globalización, integración y cohesión social – El caso Mercosur. In: FRANCO, Rolando; DI FILIPPO, Armando (comp.) *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

GONZÁLEZ, Carlos Hugo Centurión. Aporte del Tribunal Permanente de Revisión al Proceso de Integración del Mercosur: Refleiones orientadas hacia la Sociedad civil del Mercosur. In: *Rev. secr. Trib. perm. revis.* Año 5, No 9; p. 78 – 100, Março 2017.

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel. La Unidad Temática de Desarrollo Económico Local (UTDEL) en la Red Mercociudades. In: *RIDAA*, No. 52-53-54, Outono 2008.

GRANJA HERNÁNDEZ, Lorena. *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*. 2016. 378 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GRISA, Cátia; NIERDELE, Paulo André. Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. *DADOS*, Vol. 62, No. 2, p 1-37, 2019.

GUERRA-BARÓN, Angélica. ¿Gobernanza Multinivel o Intergubernamentalismo de inversión? In: BUELVAS, Eduardo Pastrana; GEHRING, Hubert (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, p. 321-365, 2014.

HAAS, Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HEINELT, Hubert; NIEDERFHAFNER, Stefan. Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system. In: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 15, No. 2, p. 173–187, 2008.

HETTNE, Bjorn. The New Regionalism Revisited. In: SODERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy M. (Eds.), *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 22-42.

- HETTNE, Bjorn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo. *Globalism and the New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999-2001.
- HETTNE, Bjorn; SODERBAUM, Fredrik. Towards Global Social Theory. In: *Journal of International Relations and Development*, Vol. 2, No. 4, p. 358-368, Dezembro, 1999.
- HOFMANN, Stanley. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: *Daedalus*, Vol. 95, No. 3, p. 862-915, Verão, 1966.
- HOOGHE, Liebet; MARKS, Gary. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: _____. (Ed.) *European Integration and EU Cohesion Policy: Building Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 388-422
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Multi-level Governance and European Integration*. Estados Unidos: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2001.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan H. Multilevel Governance and the State. 2014. In: LEIBFRIED, Stephan et al (Eds.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, p. 269-285, 2014.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *De olho no Parlamento do Mercosul*. In: *Nota Técnica*, n.125. Brasília:2007.
- INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. *A Dimensão Social do Mercosul: Marco Conceitual*. Assunção: Tekoha, 2012.
- IPPDH (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur). *Memoria Institucional: 2009-2014*. 2014. Disponível em: <<https://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/publicaciones/memoria-institucional-2009-2014/>>. Acesso em 12 Jun. 2020.
- JACOBSEN, Kjeld. Movimento sindical, integração econômica e acordos de comércio. In: VIGEVANI, Tullo; LORENZETTI, Jorge (org.). *Globalização e integração regional: atitudes sindicais e impactos sociais*. São Paulo: LTr, 1998.
- JERABEK, Marketa Maria. Supranationalism: a model for Mercosur? Experiences from the European Union and debatable adequacy for Mercosur. In: BJIR, Marília, Vol. 5, No. 2, pp 402-430, mai/ago. 2016.
- JUNIOR, Natanael Gomide. Participação Social em Organizações Internacionais: O Caso do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). 197 p. (Dissertação, Política Internacional) - Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2020.
- KAHLER, Miles; LAKE, David A. Economic Integration and Global Governance: Why so Little Supranationalism? In: MATTLI, Walter; WOODS, Ngaire (eds.). *The Politics of Global Regulation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, pp. 242-275.
- KEGEL, Patrícia. A interconexão dos sistemas jurídicos através dos Direitos Humanos e a posição das Constituições Nacionais. Congresso internacional: *As integrações regionais e os*

indivíduos. 3 e 4 de dezembro de 2012. Porto Alegre: Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

KLOR, Adriana Dreyzin de. PIMENTEL, Luiz Otávio O Sistema de Solução de Controvérsias no Mercosul. In: DREYZIN DE KLOR, Adriana; PIMENTEL, Luiz Otávio; KEGEL, Patrícia Luiza; BARRAL, Welber. *Solução de Controvérsias*: OMC, União Europeia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-AdenauerStiftung, 2004

KURT, Ümit. Europe of Monnet, Schumann and Miltrany: A Historical Glance to the EU from the Functionalist Perspective. In: *European Journal of Economic and Political Studies*. Vol. 2, No. 2, p. 41-60, 2009.

LARGHI, Paola. Participación ciudadana em el proceso de integración. In: *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, Vol. 1, No. 1, 2001.

LEGLER, Thomas. *Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, sceptics, and an emerging research agenda*. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000200001>. Acesso em 22 Jul. 2017.

LESSA, Mônica Leite. Mercosul Cultural: caminhos e perspectivas de 2003 a 2015. In: CARVALHO, Glauber; ROSEVICS, Larissa (Orgs.) *Diálogos Internacionais: Reflexões Críticas no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Perse, 2017, p. 23-56.

LIMA, Gabriela Ribeiro de. *Regionalismo e Política Social: Um Estudos sobre a Agenda Social do Mercosul*. 2019. 154 p. (Trabalho de Conclusão de Curso) - Departamento de Ciência Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. In: *Journal of Democracy*. Vol. 1, No. 1, p. 51-69, 1990.

LODGE, Juliet; HERMAN, Valentine. The Economic and Social Committee in EEC Decision Making. In: *International Organization*. Cambridge, Vol. 34, No. 2, p. 265-284, Primavera, 1980.

LOUGHLIN, John. Representing Regions in Europe: The Committee of Regions. In: *Regional and Federal Studies*. Vol. 6, No. 2, p. 147-165, 1996.

MACHADO, Maria Helena; AGUIAR, Wilson ; PAULA, Aida El Khoury de . O Trabalho em Saúde no Mercosul: uma abordagem brasileira sobre a questão. In: *Cadernos de Saúde Pública* (FIOCRUZ), Vol. 23, p. 292-301, 2007.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228. 1993.

MALAMUD, Andrés. *Presidential Democracies and Regional Integration: An Institutional Approach to Mercosur (1985-2000)*. 2003. 262 p. European University Institute, Florence, 2003.

- MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. 2003. In: *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, p 53-73. Aldershot: Ashgate, 2003.
- MALAMUD, Andrés; DRI, Clarissa. Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of Mercosur. In: *Journal of Iberian and Latin American Research*, Vol. 19, No. 2, p. 224-238, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13260219.2013.853354>>. Acesso em 12 Mai. 2020.
- MALAMUD, Andrés. Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: ESTEVES, Paulo L. (Org.). *Instituições internacionais: segurança, comércio e integração*. Belo Horizonte: PUC/Minas, p. 325-350, 2003.
- MARIANO, Karina L. P. Integração regional do Cone Sul: *os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas. Campinas: 2001.
- MARIANO, Karina L. P.; BACK, Adalberto. Parlamento do Mercosul: Mudança ou Continuidade? In: *BJIR*, Ed. 1, Vol. 1, p. 34-53, 2011.
- MARIANO, Karina L. Pasquariello; TESSARI, Gustavo Rosolen. As cidades nos processos de integração regional. In: *Perspectivas*, São Paulo, No. 30, 2006.
- MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. A eleição Parlamentar no Mercosul. In: *Rev. Bras. Polít. Int.*, Vol.54 No. 2, p. 138-157, 2011.
- MARIANO, Karina Pasquariello; BACK, Adalberto. Parlamento do Mercosul: mudança ou continuidade?. In: *BJIR* Ed. 1, Vol. 1, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2012.v1n1.p38-59>>. Acesso em 12 Mai. 2020.
- MARIANO, Marcelo Pasquariello e MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. In: *Revista Impulso*, Vol. 13, No. 31. Piracicaba: Editora UNIMEP, maio/ago. 2002.
- MARIANO, Marcelo Passini. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. 215p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.
- MARIN, Pedro de Lima. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Vol. 16, No. 58, p.7-22, 2011.
- MARKS, Gary. An actor-centred approach to multi-level governance. In: *Regional & Federal Studies*, Vol. 6, No. 2, p. 20-38, 1996.
- MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda (Eds.), *The State of the European Community*. Nova York: Lynne Rienner, 1993, p. 391-410.
- MARKS, Gary. Structural Policy in the European Community. In: SBRAGIA, Alberta (Ed.), *Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992, p. 191-224.

MARKS, Gary; HOOOGHE, Liesbet; BLANK, Kermit. European Integration and the State: Multi-level vs. State Centric Governance. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, p. 341-378, Setembro, 1996.

MERCHER, Leonardo; BERNARDO, Gláucia Julião; CORREIO, Evelise Zampier Silva. Multilevel Governance in South America: borderline Mercocities and Mercosul regional Integration. In: *Revista Cojuntura Global*, Vol. 8, No. 2, 2019.

MERCHER, Leonardo; BERNARDO, Gláucia Julião; SILVA, Evelise Zampier da. Difusão Internacional de Modelos de Desenvolvimento na Rede Mercocidades. In: *Revista de Estudos Internacionais (REI)*. Vol. 9, No 2, 2018.

MERCOCIUDADES. *Carta Abierta a los Presidentes del Mercosur*. Santa Fé, 2019. Disponível em: <<https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2019/07/Carta-Abierta-de-Mercociudades-Cumbre-del-Mercosur-Santa-Fe.pdf>>. Acesso em 12 Jul. 2020.

MERCOCIUDADES. *Descripción de la Red*. Disponível em: <<http://www.mercociudades.net/node/2250>>. Acesso em 23. Out. 2019.

MERCOSUL. Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul. 2012. In: *XLIII Reunião do Conselho do Mercado Comum*. Mendoza. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4648/1/comunicado_conjunto_presidentes_ep_pt.pdf>. Acesso em 15 Fev. 2020.

MERCOSUL. *DEC 01/91* (Sistema de Solução de Controvérsias – Protocolos de Brasília). Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/21_DEC_001-1991_PT_Traducci%C3%B3n_ProtSolControv.pdf>. Acesso em 26 Mar. 2020

MERCOSUL. *DEC 03/07* (Instituto Social do Mercosul). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_PT_InstitutoSocial.pdf>. Acesso em 12 Out. 2019

MERCOSUL. *DEC 04/91* (Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum) Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/24_DEC_004-1991_PT_Traducci%C3%B3n_ReglInteGMC.pdf>. Acesso em 15 Jan. 2019

MERCOSUL. *DEC 06/10* (Diretrizes para a Reforma Institucional no Mercosul) Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/21167_RES_006-2010_PT_RANAIM.pdf>. Acesso em 13 Mai. 2020.

MERCOSUL. *DEC 07/91* (Reunião de Ministros da Educação). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/33_DEC_013-1991_PT_Traducci%C3%B3n_PubliNorMCS.pdf>. Acesso 15. Jan. 2019.

MERCOSUL. *DEC 07/92* (Plano Trienal para o Setor da Educação no Mercosul). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/26246_DEC_007-1992_PT_PlanoTrienalEduca%C3%A7%C3%A3o.doc>. Acesso em 15 Jan. 2019.

MERCOSUL. *DEC 08/18* (Programas de Trabalho) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71393_DEC_008-2018_PT_Atualizacao%20Programas%20Trabalho.doc>. Acesso em 21 Mai. 2020

MERCOSUL. *DEC 09/19* (Estrutura Institucional do Mercosul) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/73848_DEC_009-2019_PT_Estrutura%20Inst%20MERCOSUL.pdf>. Acesso em 23 Mai. 2020

MERCOSUL. *DEC 11/03* (Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11459_DEC_011-2003_PT_CRPM.pdf>. Acesso em 12 Jun. 2019.

MERCOSUL. *DEC 14/08* (Regulamento Interno do Conselho do Mercado Comum) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2750_DEC_014-2008_PT_Modifica%C3%A7%C3%A3o%20do%20Regulamento%20Interno%20CMC.pdf>. Acesso em 12 Mai. 2020.

MERCOSUL. *DEC 14/09* (Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10076_DEC_014-2009_PT_Inst%20Politic%C3%A1s%20Pub%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em 28 Set. 2019.

MERCOSUL. *DEC 14/96* (Participação de Terceiros Países Associados em Reuniões do Mercosul) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/28149_DEC_014-1996_PT_Particip%20Terc%20Pa%C3%ADses%20Assoc%20Reuni%C3%B5es%20MCS.pdf>. Acesso em 15 Jan. 2019.

MERCOSUL. *DEC 18/05* (Integração e Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12489_DEC_018-2005_PT_FERR_IntegFuncFOCEM.pdf>. Acesso em 26 Mar. 2020

MERCOSUL. *DEC 19/04* (Convergência Estrutural no Mercosul e Financiamento do Processo de Integração). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11164_DEC_019-2004_PT_Converg.Estrutural%20MCS.pdf>. Acesso em 22 Mar. 2020

MERCOSUL. *DEC 19/19* (Atualização da Estrutura Institucional do Mercosul) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75403_DEC_019-2019_PT_Atualiza%C3%A7%C3%A3o%20Estrutura%20Institucional.pdf>. Acesso em 12 Mai. 2020

MERCOSUL. *DEC 19/97* (Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercado Comum do Sul). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/23072_DEC_019-1997_PT_AcordoSegudidade%20Social.doc>. Acesso em 24 Nov. 2019.

MERCOSUL. *DEC 24/11* (Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/42541_DEC_024-2011_PT_Reuni%C3%A3o%20Altas%20Autoridades%20da%20Mulher.pdf>. Acesso em 24 Fev. 2020

MERCOSUL. *DEC 27/03* (Fundos Estruturais). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11554_DEC_027-2003_PT_Fundos%20Estruturais.pdf>. Acesso em 17 Abr. 2020

MERCOSUL. *DEC 29/06* (Reunião de Alto Nível para Análise Institucional no Mercosul) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/10413_DEC_029-2006_PT_Diretrizes%20para%20reforma%20institucional.pdf>. Acesso em 17 Mai. 2020.

MERCOSUL. *DEC 30/02* (Transformação da Secretaria Administrativa do Mercosul em Secretaria Técnica). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/13203_DEC_030-2002_PT_FERR_Transf%20Sec%20MCS%20em%20Sec.%20T%C3%A9cnica.pdf>. Acesso em 27 Abr. 2020

MERCOSUL. *DEC 32/98* (Projetos de Decisão) Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/21964_Res_032_098_Projeto%20Decis%C3%A3o%20N%201%20a12-98_Ata%202_98.doc >. Acesso em 15 Jan. 2019

MERCOSUL. *DEC 33/09* (Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/15767_DEC_033-2009_PT_CRPM.pdf>. Acesso em 12 Jun. 2019.

MERCOSUL. *DEC 39/08* (Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2862_DEC_039-2008_PT_ComCoordMinAsunSoc.pdf>. Acesso em 12 Out. 2019

MERCOSUL. *DEC 40/04* (Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do Mercosul). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_PT_InstitutoSocial.pdf>. Acesso em 28 Set. 2019.

MERCOSUL. *DEC 45/15* (Regulamento Interno do Grupo Mercado Comum) Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/75861_DEC_045-2015_PT_Regulamento%20Interno%20GMC_At.%202.pdf>. Acesso em 13 Mai. 2020.

MERCOSUL. *DEC 56/12* (Cúpula Social do Mercosul) Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318_DEC_056-2012_PT_C%C3%BApula%20Social%20MERCOSUL.pdf>. Acesso em 20 Mai. 2020.

MERCOSUL. *DEC 63/10* (Alto-Representante Geral do Mercosul) Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/39014_DEC_063-2010_PT_FERR_Alto%20Representante%20Geral.pdf>. Acesso em 20 Mai. 2020.

MERCOSUL. *DEC 64/10* (Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação). Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/71547_DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Cidadania-Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o_Atualizada.pdf>. Acesso em 28 Set. 2019.

MERCOSUL. *DEC 65/10* (Unidade de Apoio à Participação Social). Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780_DEC_065-2010_PT_Unidade%20Apoio%20%C3%A0%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20Social.pdf >. Acesso em 28 Set. 2019.

MERCOSUL. *DEC 68/96* (Regulamento Interno do Foro Consultivo Econômico Social). Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/26542_RES_068-1996_PT_RegulamInternoFCES.doc >. Acesso em 17 Abr. 2020

MERCOSUL. *Protocolo de Olivos*. 2002. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/122-protocolo-de-olivos>>. Acesso em 19 Mar. 2019.

MERCOSUL. *Protocolo de Ouro Preto* (Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul). 1994. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>>. Acesso em 12 Mai. 2019.

MERCOSUL. *Protocolo de Ushuaia* (Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile). 1998. Disponível em: < <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile/> >. Acesso em 12 Mai. 2019.

MERCOSUL. *RES 11/04* (Reunião Especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul). Disponível em: < https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/11014_RES_011-2004_PT_RE-AgriculturaFamiliar.pdf >. Acesso em 24 Fev. 2020

MERCOSUL. *RES 20/98* (Reunião Especializada da Mulher). Disponível em: <https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/21798_RES_020-1998_PT_ReunionMujer.pdf>. Acesso em 24 Fev. 2020

MERCOSUL. *Tratado de Assunção* (Tratado para a Constituição de um Mercado Comum). 1991. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/?ind=0&filename=tratado-de-assuncao-pt.pdf&wpdmdl=4616&refresh=5f6df7e80d76e1601042408>> Acesso em 23 Mar. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, No. 107, Brasília, 2010.

MITRANY, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

MOAVRO, Horacio. Un nuevo órgano del Mercosur: el Foro Consultivo Económico-Social. In: *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 12, 1997.

MONTEIRO, Nayara de Lima. *A Construção da Transversalidade da Perspectiva de Gênero no Mercosul*: alcances e limitações a partir das relações de poder. 2014. 212 p. (Dissertação - Cooperação, Integração e Instituições Internacionais) Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, 2014.

MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastrich*. Nova York: Cornell University Press, 1998.

NEUMANN, Iver B. A Region-Building Approach to Northern Europe. In: *Review of International Studies*, Vol. 20, No. 1, p. 53-74, Janeiro, 1994.

NEUMANN, Iver B.; SENDING, Ole Jacob. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. In: *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3, p. 651-672, 2006.

NIERDELE, 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*, Vol. 42, No. 2, p. 569-203, 2016.

NUNES, Isabela Santos de Albuquerque. *A política internacional de política e desenvolvimento do governo alemão em parceria com países da América Latina*. Como exemplo o desempenho da iniciativa Somos Mercosul. 2010. 81 p. (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.

ODDONE, Carlos Nahuel; GRANATO, Leonardo; DURÁN, Susana. Aportes para una mirada local del Mercosur: Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades CEDEX, Universidad de Palermo, Fevereiro, 2007.

PAIKIN, Damián. Federalismo e integración regional: los vínculos de las provincias argentinas con el Mercosur. In: *Relaciones Internacionales*, No. 41, 2011.

PAIKIN, Damián. *Redefiniendo las lógicas de la soberanía: La participación de los gobiernos subnacionales em el ámbito del Mercosur*. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, p. 116-132, 2012.

PARLASUL. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*. 2005. Disponível em: <https://www.parlamentomercosul.org/innovaportal/v/7555/2/parlasur/protocolo-constitutivo-do-parlamento-do-mercossul.html>>. Acesso em 12 Fev. 2020.

PEDROSO, Joseane Ceolin Mariani de Andrade. *Mercosul e Supranacionalidade: Um Estudo à luz das Constituições*. 2007. 86 p. (Direito da Integração) – UFSM, Santa Maria, 2007.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio; BERNARDO, Glaucia Julião; CULPI, Ludmila Andrzejewski and PESSALI, Huáscar Fialho. A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde. In: *Rev. Adm. Pública*, Vol.52, N.2, pp.285-302, 2018.

PERROTA, Daniela. MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior. In: *Relaciones Internacionales*, No 5, 2016.

PIATTONI, Simona. *The Theory of Multi-Level Governance Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010.

PIETRAFASA, Pedro Araújo. Parlamento do Mercosul: formação, características e desafios. In: *Univ. Rel. Int., Brasília*, Vol. 9, No. 1, p. 199-226, jan./jun. 201.

POSTIGA, André Rocha. Direitos e Deveres dos Estados Membros: Efeitos decorrentes da aplicação do mecanismo de suspensão no Mercosul. In: *Cadernos do Programa de Pós-Graduação*, Vol. 9, No 2, p. 1-22, 2014.

RMAAM (Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher do Mercosul). *Guia Mercosul de Atenção a Mulheres em Situação de Tráfico de Pessoas para fins de Exploração Sexual*. 2012. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/BR_Guia_MERCOSUL_Trafico_Mulheres_PORT_Completo_para_IMPRESSAO.pdf>. Acesso em 17 Jun. 2020.

RIBEIRO, Elisa de Sousa. Mercosul: *Sobre Democracia e Instituições*. 2012. 102 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparado sobre as Américas. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RIBEIRO, Isadora Carolina Vinhal. *As políticas de enfrentamento da desigualdade de gênero no Mercosul: um estudo das normativas implementadas de 2006 a 2016*. 2018. 26 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

ROCHA, Lara Bonemer Azevedo; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. A importância do Foro Consultivo Econômico e Social para o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. In: *Ius Gentium*, Vol. 8, No. 2, p. 93-109, jul./dez. 2017.

RODRIGUEZ, Graciela. O MERCOSUL no contexto internacional. In: *Institucionalização da perspectiva de gênero nos processos de integração regional* – Publicação organizada pela REM e Programa de Cooperação Mercosul-AECID. Centro de Formação da Cooperação Espanhola em Montevideu. 2010. p. 25 – 47.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SALLES, Marcus Murer de. Vídeo-aula nº 2 - Mercosul: evolução jurídico-institucional. *O Mercosul e a agenda contemporânea da integração regional*. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=I6iP2l_yfQM&ab_channel=MarcusMaurerdeSalles>. 25 Ago. 2020.

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. In: *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, p. 1033-1053, Dezembro, 1970.

SATTERWHAITE, David. Introducción. In: Tercer Informe Mundial sobre Descentralización y Democracia Local: *El acceso a los servicios básicos y el proceso de urbanización mundial*. Barcelona: United Cities and Local Governments, p. 25-38, 2013.

SBRAGIA, Alberta. Multi-level governance and comparative regionalism. In: ENDERLEIN, Henrik; WATLI, Sonja; ZURN, Michael (Eds.), *Handbook on Multilevel Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 267-278, 2010.

SCHNOR, Marina Costa. *A Construção da Perspectiva de Gênero no Mercosul: O Brasil na Reunião Especializada da Mulher*. 50 p. (Trabalho de Conclusão de Curso) - Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2017.

SCHULZ, Michael; SODERBAUM, Friedrik; OJENDAL, Joakim. *Regionalisation in a Globalising World: A Comparative Perspective on Actors*. Zed Books, 2001.

SCHUMANN, Robert. *Schuman Declaration*. Paris, 9 de Maio. 1950. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt>. Acesso em 20 Ago. 2020.

SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. Las Cumbres Sociales del Mercosur I: *Historia y Acervo*. S.d. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>> . Acesso em 12 Jun. 2019.

SMISMANS, Stijn. European Civil Society: shaped by Discourses and Institutional Interests. In: *European Law Journal*. Vol. 9, No. 2, p. 473-495, Setembro, 2003.

SODERBAUM, Fredrik. Formal and Informal Regionalism. In: GRANT, Andrew; SHAW, Timothy (Ed.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*. Abingdon: Routledge, 2013.

SODERBAUM, Fredrik. Introduction: Theories of New Regionalism. In: _____.; SHAW, Timothy M (Eds.), *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 1-21.

SODERBAUM, Fredrik. *The Political Economy of Regionalism The Case of Southern Africa*. London: Palgrave Macmillan, 2004.

SODERBAUM, Fredrik. *Rethinking Regionalism*. London: Macmillan Education, 2016.

SOMOS MERCOSUR. *Que es el programa Somos Mercosur?* S.d. Disponível em: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/17784/81258/file/>>. Acesso em 12 Mai. 2020.

SOUZA, André de Melo; OLIVEIRA, Ivan Thiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2683/1/TD_1477.pdf>. Acesso em 12 Jun. 2020.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). In: *Rev. bras. polít. int.*, Vol. 45, No. 1, p.117-145, 2002.

SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

TESSARI, Gustavo Rosolen. Integração Regional, Fundos Estruturais e Estabilidade institucional no Mercosul: a criação do FOCEM. In: *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 115-137, jul./dez. 2012.

THEODORSON, George A; THEODORSON Achilles G. *A modern dictionary of sociology*. London: Methuen, 1970.

TORTOLA, Pier Domenico. Clarifying Multilevel Governance. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 56, No. 2, p.234-350, 2016.

TRATADO DA INTEGRAÇÃO, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/tratadointegracao.html> . Acesso em 10 Nov. 2019.

TRATADO DA UNIÃO OCIDENTAL (TRATADO DE BRUXELAS). 1948. Disponível em: https://www.nato.int/ebookshop/video/declassified/doc_files/Brussels%20Treaty.pdf. Acesso em 03 Fev. 2019.

TRATADO DE MONTEVIDEU. 1980. Disponível em: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf. Acesso em 26 Ago. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. *Ato Único Europeu*. 1986. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>. Acesso 17 Jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. *Compromisso de Luxemburgo*. 1966. Disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definicion=396>. Acesso em 19 Fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amsterdam. 1999. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf. Acesso em 12 Abr. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Bruxelas (Tratado de Fusão)*. 1967. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>. Acesso 20. Jul. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Constituição Europeu (Não-Ratificado)*. 2003. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe>. Acesso em 22 Fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia)*. 1993. Disponível em: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf. Acesso em 12 Set. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Roma (Tratado da Comunidade Econômica Europeia)*. 1958. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>. Acesso em 17. Abr. 2018.

UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM MERCOSUL. *Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el Mercosur*. 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/guia-para-la-participacion-de-organizaciones-y-movimientos-sociales-en-el-mercosur/>.

UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: *Declarações e Documentos de Trabalho*. S.d. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-ii-declaracoes-e-documentos-de-trabalho/>. Acesso em 29 Set. 2019.

UVAL, Natalia. Por primera vez no habrá cumbre social del Mercosur, por cuestiones de “seguridad”. *La diária*, Montevideú. 2017. Disponível em: <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/por-primera-vez-no-habra-cumbre-social-del-mercosur-por-cuestiones-de-seguridad/>>. Acesso em 12 Out. 2019.

VALENZUELA, Arturo. *The failure of presidential democracy: The case of Latin America*. Vol. 2. pp. 3- 87. Baltimore: Johns Hopkins. University Press. 1994.

VANDERLINDE, Patrícia Ricken. Brasil e Argentina na Construção de Políticas de Integração Cultural para o Mercosul. 70 p. (Monografia) - Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, 2006.

VELASCO JR, Paulo Afonso. *O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional*. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

VIDAL, Rafael de Mello. *A Inserção de Micro, Pequenas e Médias Empresas no Processo Negociador do MERCOSUL*. Brasília: FUNAG, 2011.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da Integração regional para o Brasil: Universalismos, soberania e percepção de elites. *Rev. Bras. Pol. Int.*, v. 5, n. 1, 2008.

VIGEVANI, Tullo. Focos – Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil. In: *Cadernos Direito FGV*, v.2, nº. 4, julho 2006. pp. 45-49.

VIGEVANI, Tullo. *Globalização e Regionalização do Mercosul: a Intervenção do Sindicatos no Processo de Integração*. São Paulo: Cadernos CEDEC No. 35, 1996.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. 1998. Os Atores Sociais e a Alca, In: ALBUQUERQUE J.A.G.; OLIVEIRA H.A. (orgs.), *Alca: Aspectos históricos, jurídicos e sociais*. São Paulo: FTD, p. 72-102.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passino; MENDES, Ricardo Glõe. Instituições e Conflitos Sociais no Mercosul. In: *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 16, No. 1, p. 44-53, 2002.

VOGEL, Martin. *Multilevel Governance: democratic benefactor?* 2008. 32 p. (Department of Political Science) – Lund University, Suécia, 2008.