

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERUNIDADES EM INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

GABRIEL DIB DAUD DE VUONO

Participação social no Mercosul: estratégias, limites e desafios

Versão Corrigida

São Paulo

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERUNIDADES EM INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

GABRIEL DIB DAUD DE VUONO

Participação social no Mercosul: estratégias, limites e desafios

Versão Corrigida

São Paulo

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERUNIDADES EM INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA**

GABRIEL DIB DAUD DE VUONO

Participação social no Mercosul: estratégias, limites e desafios

Dissertação a nível de Mestrado no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) para obtenção do Título de Mestre em Ciências.

Linha de pesquisa: Práticas Políticas e Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. André Roberto Martin.

São Paulo

2021

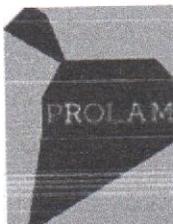
Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

D278p De Vuono, Gabriel Dib Daud
Participação social no Mercosul: estratégias,
limites e desafios / Gabriel Dib Daud De Vuono;
orientador André Roberto Martin - São Paulo, 2021.
100 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação
Interunidades em Integração da América Latina. Área
de concentração: Integração da América Latina.

1. América Latina. 2. Integração Regional. 3.
Mercosul. 4. Participação Social. I. Martin, André
Roberto, orient. II. Título.



ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do(a) orientador(a)

Nome do(a) aluno(a): Gabriel Dib Daud De Vuono

Data da defesa: 27 de setembro de 2021

Nome do(a) orientador(a): Prof(a). Dr(a). André Roberto Martin

Nos termos da legislação vigente, declaro ESTAR CIENTE do conteúdo deste EXEMPLAR CORRIGIDO elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me plenamente favorável ao seu encaminhamento e publicação no Portal Digital de Teses da USP.

São Paulo, 07/10/2021


Assinatura do(a) orientador(a)

Discente: GABRIEL DIB DAUD DE VUONO

Título da dissertação: Participação social no Mercosul: estratégias, limites e possibilidades

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, irmã, avós, tios, tias e primos e primas pelo amor e estímulo constantes.

A Suzana pelo amor e companheirismo insubstituíveis.

Ao meu orientador, prof. André Roberto Martin pela amizade e pelas orientações nos rumos e direções desta pesquisa.

Aos professores e professoras do PROLAM-USP, os quais agradeço em nome dos professores Júlio César Suzuki, Wagner Iglecias, Vivian Urquidi e Margaria Nepomuceno pelo apoio, amizade, aprendizado e contribuições imprescindíveis durante essa jornada acadêmica.

Aos meus amigos e amigas que sempre estiveram juntos comigo nesse percurso.

RESUMO

DE VUONO, Gabriel Dib Daud. **Participação social no Mercosul: estratégias, limites e desafios**. 2021. Dissertação (Mestrado) – PROLAM – Universidade de São Paulo.

Esta investigação tem o objetivo de analisar as estratégias, limites e desafios institucionais da participação social no âmbito do Mercosul. Para tanto, esta dissertação propôs o debate teórico acerca da compreensão dos preceitos do neoliberalismo e de suas implicações no regionalismo latino-americano contemporâneo, com o objetivo de estudar o processo de integração regional do Mercosul desenvolvido à luz do regionalismo aberto e compreender a dinâmica participativa do bloco, analisando seus principais instrumentos e mecanismos institucionais. Para o desenvolvimento da presente pesquisa, realizou-se o estudo a partir de uma abordagem interdisciplinar que parte do diálogo entre a Ciência Política e as Relações Internacionais a fim de analisar os movimentos e disputas políticas e econômicas relacionadas a integração mercosulina, especialmente orientados a compreender a dinâmica da participação dos atores sociais. Os resultados obtidos nesta investigação apontam para a existência de uma disputa sobre o processo de integração do Mercosul entre os governos liberais, vinculados às propostas de regionalismo aberto e vocação comercial, e os governos progressistas, os quais propõem uma integração multidimensional a partir de um eixo revisionista. Ainda, a baixa complexidade institucional e a debilidade dos instrumentos e mecanismos de participação respondem a razão neoliberal do regionalismo aberto.

Palavras-chave: Neoliberalismo. Regionalismo. Integração Regional. Mercosul. Participação Social.

RESUMEN

DE VUONO, Gabriel Dib Daud. **Participación social en Mercosur: estrategias, límites y desafíos**. 2021. Dissertação (Mestrado) – PROLAM – Universidade de São Paulo.

Esta investigación tiene como objetivo analizar las estrategias institucionales, los límites y los desafíos de la participación social dentro del Mercosur. Por tanto, esta disertación propuso el debate teórico sobre la comprensión de los preceptos del neoliberalismo y sus implicaciones para el regionalismo latinoamericano contemporáneo, con el objetivo de estudiar el proceso de integración regional del Mercosur desarrollado a la luz del regionalismo abierto y comprender la dinámica de participación del bloque, analizando sus principales instrumentos y mecanismos institucionales. Para el desarrollo de esta investigación, el estudio se realizó desde un enfoque interdisciplinario que parte del diálogo entre Ciencia Política y Relaciones Internacionales, con el fin de analizar los movimientos y disputas políticas y económicas relacionadas con la integración del Mercosur, especialmente orientados a comprender la dinámica de la participación de los actores sociales. Los resultados obtenidos en esta investigación apuntan a la existencia de una disputa sobre el proceso de integración del Mercosur entre gobiernos liberales, vinculados a las propuestas de regionalismo abierto y vocación comercial, y gobiernos progresistas, que proponen la integración multidimensional desde un eje revisionista. Además, la baja complejidad institucional y la debilidad de los instrumentos y mecanismos de participación responden a la razón neoliberal del regionalismo abierto.

Palabras clave: Neoliberalismo. Regionalismo. Integración regional. Mercosur. Participación social

ABSTRACT

DE VUONO, Gabriel Dib Daud. **Social participation in Mercosur: strategies, limits, and challenges**. 2021. Dissertação (Mestrado) – PROLAM – Universidade de São Paulo.

This investigation aims to analyze the institutional strategies, limits, and challenges of social participation within Mercosur. Therefore, this thesis proposed the theoretical debate on understanding the precepts of neoliberalism and its implications for contemporary Latin American regionalism, with the aim of studying the Mercosur regional integration process developed based on open regionalism as well as to understanding the dynamics participation of the bloc, analyzing its main instruments and institutional mechanisms. For the development of this research, the study was carried out from an interdisciplinary approach based on the dialogue between Political Science and International Relations to analyze the political and economic movements and disputes related to Mercosur integration, especially oriented to understand the dynamics of the social participation. The results obtained in this investigation indicate the existence of a dispute over the Mercosur integration process between liberal governments, related to the proposals of open regionalism and commercial vocation, and progressive governments, which propose multidimensional integration according to a revisionist axis. Furthermore, the low institutional complexity and weakness of the instruments and mechanisms of participation respond to the neoliberal reason of open regionalism.

Keywords: Neoliberalism. Regionalism. Regional Integration. Mercosur. Social Participation.

SUMÁRIO

Introdução.....	10
1. Neoliberalismo e o regionalismo latino-americano: do regionalismo aberto aos regionalismos alternativos	17
1.1 Pensamento neoliberal: origens, preceitos teóricos e implicações	17
1.1.1 Resistências populares ao neoliberalismo na América Latina.....	24
1.1.2 Onda progressista sul-americana: ruptura ou continuidade neoliberal?.....	28
1.2 Regionalismo Aberto e os regionalismos alternativos	30
1.2.1 Regionalismo Aberto na América Latina	32
1.2.2 Regionalismo Pós-liberal e Pós-hegemônico.....	38
2. Mercosul: integração em disputa?	47
2.1 Antecedentes do Mercosul: os acordos regionais entre Argentina e Brasil na década de 1980.....	48
2.2 A matriz neoliberal do Mercosul: anos 1990.....	51
2.3 Mercosul do Consenso de Buenos Aires: implicações da onda progressista sul-americana no processo de integração regional.	57
2.4 Novas direitas sul-americanas: Consenso Temer-Macri e Bolsonaro.....	61
3. Participação social no Mercosul: função consultiva ou tomada de decisões?.....	66
3.1 Estrutura decisória do Mercosul	66
3.2 Organizações sindicais e o Mercosul	69
3.3 Instrumentos e mecanismos de participação social no Mercosul	72
3.4 Obstáculos e desafios para a participação social no Mercosul	79
Considerações finais.....	83
Referências.....	87
Livros e artigos científicos	87
Normas e documentos oficiais	98

Introdução

Esta investigação é desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP), vinculada à linha de pesquisa Práticas Políticas e Relações Internacionais. Os estudos inseridos na referida linha de pesquisa objetivam produzir pesquisas acadêmicas relacionadas às práticas políticas e econômicas internacionais latino-americanas, com ênfase nas discussões relacionadas aos processos contemporâneos de integração regional.

Esta dissertação de mestrado tem por objeto a análise das estratégias, limites e desafios institucionais da participação social no âmbito do Mercosul. A incursão que se refere neste estudo parte-se do questionamento a respeito das formas e instrumentos de realização da participação social na estrutura formal no Mercosul e da capacidade dos mecanismos institucionais de participação social promoverem o aprofundamento do caráter democrático do bloco sul-americano.

Para tanto, cumpre investigar, por meio de uma abordagem interdisciplinar que parte do diálogo entre a Ciência Política e as Relações Internacionais, o processo de formação da hegemonia global do neoliberalismo e suas implicações no fenômeno contemporâneo do regionalismo latino-americano, compreendendo as formulações teóricas de regionalismo aberto e dos regionalismos pós-liberal e pós-hegemônico. Ainda, necessário compreender as distintas etapas do processo de integração do Mercosul, suas transformações e continuidades de caráter político e econômico e impactos na dimensão participativa do bloco.

A pertinência deste estudo se justifica na medida em que adota uma perspectiva crítica ao processo de integração mercosulino, compreendendo-o como processo vinculado sobretudo aos preceitos do regionalismo aberto e às políticas neoliberais, portanto, voltado essencialmente a promoção do livre-comércio, definindo como de pouca relevância as dimensões social e participativa da integração.

A fim de estruturar este estudo, dividiu-se esta dissertação em três capítulos. O primeiro capítulo intitulado *Neoliberalismo e o regionalismo latino-americano: do regionalismo aberto aos regionalismos alternativos* apresentará em seu primeiro tópico o

debate teórico acerca do neoliberalismo e suas implicações no regionalismo latino-americano, perpassando pelo estudo das origens do pensamento neoliberal no pós-2ª guerra mundial, a compreensão dos preceitos teóricos neoliberais, primeiras experiências a adoção do Consenso de Washington de 1989 para a América Latina.

No primeiro tópico deste capítulo intitulado *Pensamento neoliberal: origens, preceitos teóricos e implicações* apresenta-se um estudo sobre as origens do pensamento neoliberal, motivações e principais concepções políticas e econômicas relacionadas. O neoliberalismo é concebido nos EUA e na Europa ao final da 2ª Guerra Mundial pelo economista austríaco Friedrich Hayek, crítico do Estado de bem-estar social europeu, das políticas econômicas de matriz keynesiana e dos modelos sociais de inspiração socialista ou comunista. Em sua obra *O caminho da servidão*, Hayek (2010) critica os instrumentos estatais de regulação e intervenção na economia, afirmando serem incompatíveis com a democracia liberal, bem como com a manutenção das liberdades político-econômicas. Desse modo, Hayek (2010) lança as bases de um dos preceitos centrais do pensamento neoliberal, a relação entre liberdade econômica e liberdade política, alegando que uma sociedade é incapaz de exercer sua liberdade na esfera política se não houver garantida a liberdade das forças econômicas.

A concepção neoliberal de Hayek se assenta em afirmar que um Estado de pretensão democrática não deve intervir, regular ou condicionar os atores do mercado, caso o contrário, a democracia estaria em risco. Hayek adota uma concepção de democracia liberal voltada ao exercício da liberdade política por meio da garantia da liberdade econômica dos indivíduos em uma sociedade capitalista. Projetos políticos divergentes que buscassem uma maior intervenção do Estado e da sociedade na economia, ou transformações políticas que redundassem em maior participação popular às classes trabalhadoras e subalternizadas eram rechaçados sob o pretexto de que culminariam em regimes políticos totalitários ou populistas.

Os preceitos neoliberais foram propagados pelas instituições do sistema financeiro internacional ganhando repercussão na América Latina a partir dos anos 1980, com a crise da dívida externa e após o estabelecimento do Consenso de Washington de 1989. Durante a década de 1990, com a intensificação do fenômeno da globalização neoliberal e o fim da guerra fria, os Estados Unidos da América consolidavam sua hegemonia mundial com a derrocada do socialismo soviético e com a elevação dos

preceitos neoliberais como parte do fim da história, que deveriam ser necessariamente adotados pelos países latino-americanos a fim modernizar suas economias e inseri-los na economia mundial globalizada.

Neste contexto, foi formulado o receituário neoliberal para a América Latina superar suas crises econômicas e sociais por meio da implementação das políticas neoliberais condensadas no Consenso de Washington de 1989. O objetivo desse conjunto de medidas neoliberais era impor reformas estruturais que garantissem crescimento econômico, controle da inflação e equilíbrio da balança de pagamentos. As recomendações guiavam à privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia e do mercado financeiro, rejeição às políticas tarifárias protecionistas, abertura comercial e estímulo à liberalização dos fluxos de capitais. As políticas neoliberais propunham que a América Latina deveria passar por um rápido processo de abertura comercial e maior inserção na economia mundial capitalista. Para tanto, umas das estratégias adotadas para se lograr os objetivos do programa neoliberal foi a criação de iniciativas de interação regional vinculadas as ideias do regionalismo aberto, enquanto experiência político-econômica de integração regional de matriz neoliberal proposta pela CEPAL nos anos 1990, objeto de reflexão no segundo tópico deste capítulo.

No tópico *Regionalismo Aberto e regionalismos alternativos* propõe-se a compreensão teórica e a análise das principais iniciativas relacionadas ao regionalismo aberto, enquanto projeto de integração regional voltado a implementação das políticas neoliberais, e por sua vez, voltado a liberalização comercial das economias latino-americanas. Nesse tópico discute-se os objetivos do regionalismo aberto e analisa-se brevemente suas principais experiências na América Latina, nomeadamente a Alca, Nafta e Aliança do Pacífico. A concepção de Regionalismo Aberto foi desenvolvida pela CEPAL com a finalidade de propor um novo modelo de regionalismo latino-americano baseado na promoção da liberalização comercial por meio da formação de um espaço econômico integrado a partir de uma perspectiva neoliberal. O regionalismo aberto objetiva a abertura das economias latino-americanas à livre circulação de mercadorias entre os países membros e estimula a realização de acordos comerciais internacionais extrabloco.

Ainda, nesse mesmo tópico, se abordará os conceitos teóricos e experiências regionais vinculadas ao regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico,

compreendendo suas similitudes e diferenças, a partir da concepção que formulam alternativas ao regionalismo aberto desenvolvidas no marco das transformações políticas provocadas pela onda progressista sul-americana. Igualmente, se analisará as iniciativas de maior destaque no âmbito do regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico como a Unasul, Alba e Celac. O regionalismo pós-liberal propõe a ruptura com a centralidade das pautas comerciais no processo de integração regional, distanciando-se das políticas características do regionalismo aberto, propondo a ênfase de uma agenda positiva de integração, focada na criação de novas instituições regionais e aprofundamento da cooperação internacional em matéria social, política, territorial, energética e cultural. A concepção de regionalismo pós-hegemônico se aproxima da concepção pós-liberal, no entanto, é marcada especialmente por seu caráter anti-imperialista e contrário ao neoliberalismo, propondo uma agenda de integração voltada a matéria de segurança e defesa regional.

No segundo capítulo *Mercosul: Integração em disputa?* Se analisará as etapas da integração regional conduzida pelo MERCOSUL, destacando quatro fases deste processo. O primeiro tópico *Antecedentes do Mercosul: Os acordos regionais entre Argentina e Brasil na década de 1980* analisa-se o período de acordos bilaterais entre Argentina e Brasil firmados durante a década de 1980 sob o signo do regionalismo desenvolvimentista. O segundo tópico *intitulado A matriz neoliberal do Mercosul: anos 1990* propõe a compreensão da segunda fase do processo de integração marcada pela guinada neoliberal na América do Sul que implicou na criação e no desenvolvimento do Mercosul sob a matriz do regionalismo aberto, estabelecendo-se como prioridades do bloco as questões de natureza econômica e comercial em uma perspectiva livre-cambista.

O terceiro tópico do segundo capítulo *Mercosul do Consenso de Buenos Aires: implicações da onda progressista sul-americana no processo de integração regional* examina a etapa inaugurada com o Consenso de Buenos Aires de 2003, documento bilateral assinado entre o presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva e o presidente da República Argentina, Néstor Kirchner, caracterizado pelo movimento sul-americano de ascensão de forças políticas de esquerda e centro-esquerda que se convencionou denominar de onda progressista sul-americana.

Tal movimento influenciou no desenvolvimento do Mercosul no curso do século XXI, promovendo transformações no processo de integração regional em vias de torná-

lo um processo multidimensional a luz de uma perspectiva reformista inspirada nas formulações do regionalismo pós-liberal, sem modificar o núcleo duro do processo de integração mercosulino assentado nos preceitos do regionalismo aberto desde os anos 1990. Por fim, encerra-se o segundo capítulo com a análise da fase mais recente do processo de integração do Mercosul caracterizado pela ascensão das novas direitas sul-americanas no tópico *Novas direitas sul-americanas: consenso Temer-Macri e Bolsonaro*.

O terceiro capítulo *Participação social no Mercosul: função consultiva ou tomada de decisões?* se apresentará o debate acerca da participação social no processo de integração mercosulino, dedicando-se a análise da dimensão participativa do Mercosul e qual a sua natureza, se consultiva ou decisória. Para tanto, propõe-se o estudo acerca das características da participação social no Mercosul, examinando a estrutura decisória do bloco, os desafios da relação entre atores estatais, regionais e sociais, assim como seus limites institucionais, analisando os principais mecanismos de participação social do Mercosul.

O tópico *Estrutura decisória do Mercosul* se propõe a analisar a estrutura formal de caráter decisório do Mercosul, analisando-se a composição e as competências das três instâncias decisórias no bloco, o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). No tópico intitulado *Organizações sindicais e o Mercosul* propõem-se compreender a relação entre as centrais sindicais sul-americanas com o Mercosul, examinando-se a concepção das organizações sindicais sobre o processo de integração mercosulino e os espaços institucionais de participação sindical existentes no Mercosul.

No tópico seguinte *Instrumentos e mecanismos de participação social no MERCOSUL* analisa-se as principais questões pertinentes a compreensão dos instrumentos e mecanismos participativos do Mercosul, os quais circundam discussões acerca do déficit democrático existente no Mercosul, a relevância da participação social na consolidação do processo de integração mercosulino, a dinâmica participativa do bloco e os espaços institucionais existentes para participação social. No tópico *Obstáculos e desafios para a participação social no MERCOSUL* se abordará as principais dificuldades relacionadas a efetivação da participação dos atores sociais no processo mercosulino, destacando a complexidade tecno-burocrática e a escassez de recursos.

A participação social é compreendida como a somatória das ações empregadas por atores sociais organizados no âmbito do processo de integração regional, excetuando-se os atores que representam de maneira oficial seus Estados-membros no arcabouço institucional da organização. Para os fins desta pesquisa, consideram-se atores sociais as organizações que não estão diretamente vinculadas às instituições estatais, atribuindo especial enfoque àqueles relacionados a movimentos sociais e organizações sindicais.

A fim de multiplicar a participação social no Mercosul, ao longo dos trinta anos de existência do Mercosul, foram criados mecanismos de participação com o objetivo de aprofundar o diálogo social no processo de integração. No entanto, a totalidade dos espaços institucionais que foram criados no bloco restringem a participação das organizações sociais a função consultiva, impedindo-as de influenciar diretamente a tomada de decisões por se fazerem ausentes dos órgãos decisórios do Mercosul.

1. Neoliberalismo e o regionalismo latino-americano: do regionalismo aberto aos regionalismos alternativos

No contexto desta dissertação, a participação social é uma categoria inserida nos estudos sobre regionalismo e decorre do movimento de integração regional que visa aprofundar a dimensão participativa no Mercosul por meio do diálogo entre atores sociais, estatais e regionais, a partir do estímulo de discussão, formulação e controle das políticas regionais. Sob esse aspecto existem atores sociais que buscam maior inserção no processo de integração regional, com o objetivo de influir nos rumos da integração do Mercosul.

Contudo, o modelo de integração regional do bloco e seus limites institucionais não possibilitam a participação dos atores sociais no que se refere à tomada de decisões, restringindo sua atuação à função consultiva. Nesse sentido, o debate deste capítulo analisa em qual contexto a mobilização histórica, política e social da integração latino-americana teve sua organização e papel determinados pelas ideias neoliberais, a programa do regionalismo aberto e as propostas alternativas, tais o regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico.

1.1 Pensamento neoliberal: origens, preceitos teóricos e implicações

O neoliberalismo é uma teoria política e econômica que sustenta uma ordem social baseada em liberdades econômicas e capacidades empreendedoras dos indivíduos, como a livre iniciativa e no direito a propriedade privada dos meios de produção, por meio das quais se obteria o bem-estar humano na forma mais ideal. (HARVEY, 2008, p. 12). O neoliberalismo propaga que o desenvolvimento e o progresso de uma sociedade são proporcionalmente maiores quanto for a liberdade das forças do mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado. Dessa maneira, o pensamento neoliberal sustenta que quanto mais livres forem os fluxos comerciais e a circulação do capital, maior será o bem-estar das sociedades.

As teses neoliberais contrapõem-se ao Estado de bem-estar social caracterizado pelo controle sobre a mobilidade de capitais, ampliação dos gastos públicos e a intervenção estatal no domínio econômico (ANDERSON, 1995). O Estado neoliberal é vocacionado a criar condições favoráveis à acumulação de capital e viabilizar o funcionamento dos mercados, garantindo aos indivíduos o exercício de suas liberdades econômicas. Para atingir seus objetivos, se preciso, o Estado neoliberal deve atuar em

prol da formação de novos nichos de mercado a serem explorados, mercantilizando o que no Estado keynesiano idealmente eram concebidos como direitos sociais (HARVEY, 2008). A criação desses novos mercados pressupõe a intervenção do Estado com o propósito de promover privatizações, desregulamentações, precarização do poder dos sindicatos e das condições de trabalho, enaltecendo o protagonismo das forças de mercado em detrimento a aceleração do processo de desproteção social (FERNANDES, 1995, p. 55-56)

As ideias neoliberais ou neoclássicas foram estruturadas no pós-2ª guerra mundial em torno da *Sociedade de Mont Pèlerin*, um grupo formado por intelectuais europeus e norte-americanos, entre os quais Friedrich Hayek, Milton Friedman e Ludwig Von Mises, com o intuito de reivindicar o resgate de tradições do liberalismo clássico e opor-se radicalmente ao comunismo e às políticas keynesianas com o objetivo de sedimentar a criação de um novo regime de acumulação capitalista.

No livro *O caminho da Servidão*, Hayek (2010) apresenta enormes críticas aos instrumentos estatais de regulação e intervenção na economia, considerando-os ameaça à democracia e às liberdades políticas e econômicas. A concepção de que as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado é uma das matrizes centrais do pensamento neoliberal, e que contribuíram vigorosamente para sua propagação (HARVEY, 2008). Em sua obra, Hayek (2010) afirma que a proeminência das forças de mercado na sociedade inglesa foi o que possibilitou seu desenvolvimento, apresentando uma defesa ao livre mercado e críticas a medidas de planejamento econômico adotadas por Estados. Desse modo, considerava que medidas de controle e condução coletiva da economia seriam contraproducentes no horizonte do desenvolvimento capitalista e conduziriam inevitavelmente ao totalitarismo, e à consequente supressão dos regimes democráticos e das liberdades política e econômica.

O pensamento neoliberal anuncia como valores centrais da *civilização ocidental* os ideais políticos da dignidade humana e da liberdade individual, os quais constituem-se como suficientemente convincentes, sedutores e capazes de sustentar uma narrativa assentada na defesa das liberdades em oposição aos regimes comunistas, fascistas e ditatoriais, tratando-os como equivalentes, e caracterizando-os indiscriminadamente como o *caminho da servidão* que deveria a todo custo ser evitado pelo Ocidente. Para a salvaguarda da democracia, Hayek (2010) afirmava ser necessária a rejeição a qualquer

forma de condução coletiva da economia e restrições estatais impostas às forças do mercado, vez que as medidas estatais de intervenção ao domínio econômico implicariam em restrições à liberdade econômica, as quais não eram desejáveis nem a vida democrática, tampouco ao estímulo da economia capitalista.

Para Harvey (2008), as formulações neoliberais relacionam as ideias de democracia e livre mercado, afirmando ser a primeira dependente da segunda, o que significa, em outras palavras, que as liberdades políticas não subsistiriam em um contexto de controle e restrição à liberdade negocial dos indivíduos. Em suma, o artifício da filosofia política do neoliberalismo consubstanciou-se sob o véu de que a defesa liberdade de mercado representa em alguma medida a defesa da democracia. O que denota que a concepção liberal de democracia alude à garantia da liberdade formal, econômica e negocial, do direito de propriedade privada das corporações multinacionais e do capital financeiro (HARVEY, 2008). Portanto, a ideia de liberdade no pensamento neoliberal se degenera a mera defesa da livre iniciativa e do livre empreendimento.

Em suas origens, o pensamento neoliberal fora marginalizado, uma vez que a época de suas primeiras formulações pós- Segunda Guerra Mundial (meados dos anos de 1940), a Europa e os EUA encontravam-se no auge no keynesianismo, identificado pelas políticas de controle a mobilidade de capitais, compromisso social entre capital-trabalho, ampliação de gastos públicos e intervenções do Estado na regulação e condução econômica. Entretanto, a partir da crise do Estado de bem-estar social especialmente marcado nos anos 1970, a urgência imposta pelo aumento do desemprego e aceleração da inflação abriu espaço a novas alternativas que se apresentaram e disputaram a criação de uma nova hegemonia, em que triunfou o neoliberalismo.

A despeito da origem marginalizada, a crise econômica mundial do final dos anos 1960 e início da década de 1970 permitiu que o mundo capitalista mergulhasse em um intenso processo de neoliberalização motivado pelo propósito da burguesia internacional em reestabelecer as condições de acumulação capitalista e restaurar seu poder de classe diante da possibilidade de alternativas socialistas ou social-democratas a crise global (HARVEY, 2008). A emergência de partidos comunistas e socialista em diversos países da Europa ocidental e, da mesma forma, em regiões da periferia capitalista, como a América Latina, acentuou o receio das elites econômicas em experimentarem redução de seus ganhos e ameaça a manutenção de suas condições de

privilégio.

A primeira experiência neoliberal da história foi implementada durante a ditadura militar de Augusto Pinochet no Chile. A vigorosa presença do imperialismo norte-americano na região fez com que a América Latina se tornasse o primeiro laboratório do neoliberalismo (HARNECKER, 2018). A intensa presença do capital norte-americano nos principais setores da economia chilena possibilitou ao governo norte-americano implementar um programa de estrangulamento econômico que desestabilizasse o governo do socialista Salvador Allende (KIERNAN, 2019, p. 377).

O golpe que destituiu Allende da presidência em 1973 inaugurou uma nova etapa na política chilena e mundial ao transformar o país latino-americano na primeira experiência concreta de práticas político-econômicas neoliberais. A política econômica chilena imposta pelo governo militar foi elaborada nos moldes do pensamento neoliberal do economista norte-americano Milton Friedman, os chamados *chicago boys*. As ações governamentais adotadas consistiram na reversão das nacionalizações de setores econômicos estratégicos, privatizações de empresas públicas e da previdência social, desregulações sociais e econômicas e liberação de recursos naturais à exploração privada a fim de estimularem investimentos estrangeiros na economia chilena e permitirem uma abertura econômica do país ao livre comércio mundial (ANDERSON, 1995, p. 19-20; HARVEY, 2008, p. 17-19).

Ainda, deve-se destacar a violenta repressão estatal sofrida por sindicatos, organizações populares, camponesas, indígenas e partidos políticos de esquerda durante a ditadura chilena como parte da agenda neoliberal imposta no país com o apoio do empresariado chileno e do governo dos EUA, especialmente por meio da CIA. Posteriormente, a experiência chilena foi utilizada como modelo para as políticas neoliberais implementadas por Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos EUA, espalhando-se igualmente pelos demais países do centro e da periferia capitalista como alternativa a crise econômica global e a suas crises internas.

A expansão mundial do capitalismo neoliberal na periferia do sistema se deu de maneira violenta e com vigorosa intervenção do capital monopolista internacional e dos Estados centrais, por meio de políticas coloniais e imperialistas para o terceiro mundo. A ofensiva neoliberal iniciada nos anos 1970 se apoiou imensamente em intervenções

estrangeiras, golpes de estado e instauração de ditaduras militares na América Latina. Na sequência da instituição do pinochetismo no Chile, o golpe militar de 1976 na Argentina implementou o terrorismo de Estado contra os setores populares e inaugurou uma guinada neoliberal no país, que fora radicalizada após a redemocratização do país sob o governo de Carlos Menem (SANTOS, 2018, p. 204-205; NOVARO, PALERMO, 2007).

A concessão de empréstimos em dólares aos países da América Latina nos anos 1980, fomentada sob pautas de desenvolvimento estipuladas em pactos entre nações do centro do capitalismo com o objetivo de *desenvolver* as ações da periferia dependente (mediante transferência de recursos, assunção de obrigações e cumprimento de normas definidas por potências hegemônicas), representaram condições suscetíveis a flutuação cambial da moeda norte-americana e ao aumento das taxas de juros ocasionou o endividamento massivo da região. Esse endividamento conduziu de forma forçosa ao processo de adoção das políticas neoliberais por meio da atuação das instituições do sistema financeiro internacional, nomeadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que exerceram papel preponderante na adoção do paradigma neoliberal na América Latina (SOARES, 2001).

A adoção das políticas neoliberais foi consequência da imposição do Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, tendo em vista que a adoção de políticas de austeridade fiscal e do conjunto de reformas neoliberais se caracterizavam como pré-requisitos necessários para que os países pudessem renegociar sua dívida externa (BANDEIRA, 2002, p. 135). Esta estratégia constrangeu os Estados latino-americanos a adotarem os ditames neoliberais em benefício das empresas transnacionais e dos países centrais, especialmente dos Estados Unidos da América (CASTIGLIONI, 2013).

O FMI e o BM são instituições criadas pelos Acordos de Bretton Woods a fim de organizarem as novas bases do desenvolvimento capitalista, propagando o livre-comércio e oferecendo a ajuda financeira a países endividados. O Banco Mundial foi criado com capital norte-americano e expressa em suas políticas os interesses econômicos da política externa dos EUA (KIERNAN, 2009, p. 333). A partir dos anos 1980, essas instituições tornaram-se centros de estudo e difusão ideológica do neoliberalismo, com a finalidade de constituí-lo em uma doutrina mundial baseada em seus preceitos teóricos (BORÓN, 1995, p. 92-95).

O receituário neoliberal proposto pelas instituições financeiras internacionais prometia a retomada do crescimento econômico e a acentuação da desigualdade social assumida como positiva para o funcionamento dos mercados por meio da disciplina orçamentária baseada na redução de gastos sociais, criação de um exército de reserva de trabalhadores desempregados e implementação de reformas fiscais capazes de reduzir tributos incidentes sobre rendas e rendimentos do capital (ANDERSON, 1995, p. 11).

Esse conjunto de políticas neoliberais foi sintetizado no Consenso de Washington de 1989, termo cunhado por John Williamson (1990) para representar a condensação das políticas neoliberais que se propunham desde o centro do capitalismo global para a América Latina, com o objetivo de impor reformas estruturais que garantissem crescimento econômico, controle da inflação e equilíbrio da balança de pagamentos. As “recomendações” guiavam à privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia e do mercado financeiro, rejeição às políticas tarifárias protecionistas, abertura comercial e estímulo à liberalização dos fluxos de capitais.

O Consenso de Washington reuniu atores do governo norte-americano, FMI, BID e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e contou com a presença de economistas latino-americanos adeptos das ideias neoliberais com a intenção de promoverem um diálogo a respeito de problemas econômicos focados na contenção de despesas e abertura das economias da América Latina ao capital estrangeiro, servindo efetivamente como *cânone neoliberal* por força da necessidade de criação do ambiente de austeridade fiscal na região, orientado a promover igualmente o sucateamento de empresas estatais dos países (DE DAVID et al, 2018, p. 386).

O retórica neoliberal afirma que a inserção dos países latino-americanos a economia internacional por meio da abertura comercial e liberalização do mercado traria um incremento ao bem-estar às sociedades latino-americanas, todavia, os resultados da implementação do Consenso de Washington na América Latina foram calamitosos, conduzindo a crises econômicas, baixos níveis de crescimento e efeitos sociais indesejados, como a evolução da pobreza, o aumento da concentração de renda e reprimarização das economias (OCAMPO, 2006; SOARES, 2001).

Os efeitos da adoção das políticas neoliberais na América Latina foram desastrosos, fazendo-se ampliar as desigualdades sociais e desencadeando o processo de

desindustrialização das economias latino-americanas, bem como ocasionaram a deterioração ambiental e o enfraquecimento dos movimentos populares e organizações laborais da região (HARNECKER, 2008, p. 27; SALAMA, 1995, p. 51).

A ideia de livre-comércio pressupõe que as relações comerciais não deveriam ser “aprisionadas” pela regulação estatal considerada prejudicial ao desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, a teoria neoliberal propõe a eliminação das denominadas barreiras alfandegárias por meio da memorização dos tributos de importação e a rejeição de políticas protecionistas a fim de alavancar um intenso processo de abertura comercial.

Por sua vez, a liberalização comercial das economias periféricas permite a exportação de capitais, bens e serviços excedentes oriundos dos países centrais, o que evidencia que a defesa do livre-comércio mundial é um projeto econômico e político de subjugação da periferia pelo centro do capitalismo com a promessa de que a periferia, ao adotar as políticas de liberalização comercial, poderá alcançar níveis de desenvolvimento mais elevados na ordem capitalista (CASTIGLIONI, 2013, p. 09).

A intensificação da internacionalização da economia mundial produziu alterações no sistema mundial por meio da globalização econômica associado ao cada vez maior livre intercâmbio de bens e capitais e ao predomínio econômico das empresas transnacionais, processo que permitiu que o regime de acumulação neoliberal atingisse seu auge, constituindo-se uma hegemonia global com o fim da guerra fria e o colapso do sistema comunista soviético (MERINO, 2020; VIEIRA, BORBA, 2010). O neoliberalismo é a vertente capitalista mais intransigente com teorias e práticas socialistas e comunistas, não por acaso, a ideologia neoliberal ganhou vigoroso impulso em sua expansão mundial após a queda do muro de Berlim e a extinção da União Soviética, sendo amplamente difundida no Leste Europeu e na América Latina nos anos seguintes (ANDERSON, 1995, p. 18-20).

A globalização neoliberal evidencia a existência de uma economia mundial descentralizada e multicêntrica, em que os fatores de produção se encontram dispersos, e ao mesmo tempo, conectados em uma cadeia produtiva global, em que as diversas etapas existentes entre a concepção, produção e comercialização de bens ou prestação de serviços realizam-se em diferentes Estados, cada qual com sua função disposta pela

divisão internacional do trabalho vigente. A globalização estabelece a supremacia das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro, os quais orientam e conduzem as decisões políticas locais, nacionais e internacionais a fim de satisfazer seus interesses de reprodução e expansão. (BEDIN, 2009, p. 173-174).

A nova ordem mundial que emergiu da queda do socialismo soviético e da criação de um mundo unipolar sob condução estadunidense produziu a propagação global e massiva dos preceitos neoliberais, consolidando-os como hegemônicos. A partir dos anos 1990, em algum momento e em diferentes matizes, o programa neoliberal foi implementado na quase totalidade dos países latino-americanos, sendo amplamente difundido em órgãos estatais (como os Bancos Centrais), ambientes acadêmicos, empresas e meios de comunicação (HARVEY, 2008). Nesse contexto, as teses de fim da história defendidas por Francis Fukuyama (1992) ganharam repercussão mundial e sinalizavam aos países da periferia do capitalismo o modelo político, social e econômico a ser adotado.

Na Argentina, por exemplo, o Banco Mundial forneceu empréstimos durante a maior parte década de 1990 com o intuito de financiar programas de reformas estruturais no país, especialmente para dismantelar o aparato industrial e produtivo da economia argentina e promover desnacionalização de recursos estratégicos e de empresas públicas. A partir de 1997 os empréstimos contraídos tiveram o intuito de aprofundar as reformas do Estado argentino, mas sobretudo, financiar a plataforma comercial agroexportadora por meio da construção de rodovias e canais orientados à produção agrícola (CASTIGLIONI, 2013, p. 20).

1.1.1 Resistências populares ao neoliberalismo na América Latina

A América Latina foi o primeiro laboratório do neoliberalismo, experiência posteriormente reproduzida em outras regiões do centro e da periferia mundial. Do mesmo modo, o pioneirismo no enfrentamento popular às propostas neoliberais foi igualmente latino-americano. Neste contexto, a atuação das organizações sociais da região constitui-se em motor à resistência às políticas propagadas pelo Consenso de Washington na América Latina.

As organizações sociais e populares latino-americanas protagonizaram nos anos

1980 e 1990 importantes movimentos de resistência anticapitalistas que se opunham ao livre comércio mundial, à globalização econômica e ao neoliberalismo. O cientista social Eliel Machado (2013, p. 233) afirma que os principais protagonistas da resistência ao neoliberalismo foram setores que não compõem o núcleo central da relação capital-trabalho.

Assim, as lutas populares contrárias ao capitalismo neoliberal não foram predominantemente impulsionadas por sindicatos ou frações organizadas do proletariado urbano, mas sim por organizações sociais vinculadas às lutas campesinas e resistências indígenas. Em razão da combatividade e resistência popular realizada por esses grupos, os aparelhos repressivos e ideológicos do Estado os agridem ferozmente e tentam desacreditar suas pautas e agendas políticas com tanta veemência (KLACHKO; ARKONADA, 2018, p. 77).

Os movimentos populares do ciclo de rebeliões dos anos 1990 lutavam pelo reconhecimento de direitos sociais, políticos e econômicos a fim de obterem melhores condições de vida nos limites da democracia e do Estado burguês, o que se consubstanciava na luta pela “emancipação política levada à sua máxima expressão dentro do capitalismo” (KLACHKO; ARKONADA, 2018, p. 77).

A campanha contra a dívida externa foi um movimento de resistência continental durante a década de 1980 até o início dos anos 2000. Segundo Klachko e Arkonada (2018, p. 69), as dívidas dos países latino-americanos foram contraídas durante os governos militares das décadas de 1960, 70 e 80, com a finalidade de ampliar a dependência das economias latino-americanas e favorecer economicamente os grupos detentores do grande capital internacional.

A crise da dívida da década de 1980 somada com a aquisição de novos empréstimos e a aplicação de medidas neoliberais nos anos 1990 aprofundaram ainda mais a dívida latino-americana com os credores internacionais. Neste contexto, o argumento central da campanha baseava-se no “perdão” da dívida externa dos países latino-americanos. O movimento contou com a liderança do governo cubano, o qual articulou diversas organizações populares, sindicatos e partidos políticos de esquerda em torno da campanha pelo não pagamento da dívida externa em Havana no Encontro sobre a dívida externa da América Latina e Caribe em 1985.

Em 1989, manifestações populares irromperam na capital venezuelana impulsionadas pelo repúdio a medidas de ajuste fiscal acordadas entre o governo venezuelano de Carlos Andrés Peres e o FMI. Neste episódio conhecido como o *Caracazo*, a rebelião popular consistiu em saques a lojas e confrontos com as forças armadas estimuladas pelo aumento do custo dos transportes em virtude do encarecimento do preço do combustível. No mesmo ano reação popular semelhante teve lugar na Argentina, conhecidos como os *saques*.

Durante a década de 1990 as lutas protagonizadas pelos povos indígenas tiveram destaque entre os movimentos contestatória da ordem capitalista, entre os quais destacam-se a resistência indígena no Chile e Equador e do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) no México. A EZLN foi formada a partir da organização das comunidades indígenas de Chiapas, no México, como força social crítica à sociabilidade capitalista e à sua dinâmica neoliberal, constituindo-se em um movimento de resistência contrário à hegemonia dos marcos ideológicos do pensamento liberal (CECEÑA, 2004, p. 92-93). A partir da ressignificação dos elementos da vida social contemporânea e da proposta de formar um espaço de resistência assentado na cosmovisão indígena maia, a EZLN constitui um vigoroso movimento popular de rejeição ao capitalismo neoliberal e ao “pensamento único”.

O movimento zapatista foi organizado como instrumento de luta das comunidades indígenas de Chiapas contrárias à modernização capitalista do campo, à globalização econômica e ao neoliberalismo, os quais eram compreendidos como ameaças a estes povos (LAO FUENTES, 2019, p. 132-133). Na *Primera Declaración de la Selva Lacandona* de 1993, a EZLN declarou os objetivos centrais da organização, os quais consistiam em luta pela terra, saúde, educação, justiça, paz e libertação. Uma das ações de maior destaque foi o levante à constituição da zona de livre comércio da América do Norte (NAFTA).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi criado no Brasil em 1984 com o objetivo de lutar pela reforma agrária¹ no país, contestando a existência

¹ Segundo Sabrina Fernandes (2019, p. 170), a despeito do atual grau de urbanização da sociedade brasileira, a luta pela reforma agrária não deixou de ser uma questão essencial à economia brasileira e à classe trabalhadora do país, tendo em vista o predomínio do agronegócio na produção e abastecimento agrícola do mercado interno e internacional, bem como em virtude da constante violência no campo provocada pelos latifundiários rurais contra a população camponesa e indígena.

de grandes latifúndios e a noção de direito de propriedade na zona rural (FERNANDES, 2019, p. 170). A base social do MST é formada por trabalhadores rurais e pequenos proprietários de terra que sofriam pressões da agroindústria e das políticas públicas destinadas ao grande capital agrário (MACHADO, 2013).

Na luta pela democratização do acesso e uso da terra, a atuação do MST consiste na ocupação de terras rurais improdutivas e em desacordo com os ditames da função social da propriedade. O MST também se notabilizou nas lutas populares pela oposição ao pagamento da dívida externa e pela luta contrária à criação da ALCA (HARNECKER, 2018, p. 36-37), assim como por ser membro da Via Campesina (organização social de âmbito internacional) e da Coordenação Latino-Americana de Organizações do Campo, movimento camponês latino-americano em oposição ao neoliberalismo e em favor da soberania alimentar (KLACHKO; ARKONADA, 2018, p. 83).

O MST destaca-se pela resistência à ideologia liberal por meio da formação política de seus membros e das formas de organização social em que se estruturam, as quais se contrapõem ao modo de produção capitalista, uma vez que primam a coletivização da terra, a auto-organização e a divisão de tarefas em assentamento rurais (MACHADO, 2013, p. 245).

Não obstante, para Sabrina Fernandes (2019, p. 171), a burocratização do MST e sua proximidade com os governos petistas no curso dos anos 2000 reduziu seu potencial de resistência e radicalidade, perdendo capacidade de mobilização popular contrária ao programa neoliberal desenvolvidos pelo Partido dos Trabalhadores no Brasil. Nesse mesmo sentido, Fabio Luis Barbosa dos Santos (2016, p. 53-56) afirma que o MST, sob a influência do lulismo, aderiu à estratégia de conciliação de classes estabelecida pelo PT, apontando que durante a presidência da república do Brasil, apesar de contarem com o apoio do MST, os governos do PT desenvolveram políticas dirigidas aos interesses do agronegócio, as quais o MST não foi capaz de conter ou influí-las em seu favor.

O neoliberalismo promete ser a via adequada para o desenvolvimento dos países da periferia do capitalismo, no entanto, as experiências neoliberais da América Latina demonstram que sua implementação produz o efeito inverso. Isso porque o capitalismo neoliberal em sua essência atende aos interesses do grande capital, das empresas transnacionais e dos Estados centrais, ampliando a condição de dependência dos países

da periferia do capitalismo. A agenda de intervenção mínima do Estado no domínio social e econômico é um subterfúgio para que o Estado dirija sua atuação e suas políticas públicas exclusivamente ao interesse do mercado e do capital.

1.1.2 Onda progressista sul-americana: ruptura ou continuidade neoliberal?

O contexto político latino-americano do início do século XXI caracterizou-se pela busca de alternativas ao neoliberalismo, seja pela ênfase em políticas sociais sem significar um rompimento com os preceitos neoliberais, seja pela ruptura sustentada no apoio e mobilizações populares (HARNECKER, 2018, p. 72). A hegemonia promoveu a sujeição neoliberal de partidos de esquerda e centro-esquerda que contestavam o neoliberalismo, mas por fim acabaram por adotar e implementar as políticas que anteriormente criticavam. Esse fenômeno, chamado por Emir Sader (2007) de *mutação* e por Ricardo Antunes (2006 e 2011) de *transformismo* dos partidos que contestavam a hegemonia neoliberal, mas que foram capturados por ela, ocorreu tanto na Europa na década de 1980 (com François Mitterrand na França e Felipe González na Espanha) como, em parte, na América Latina no século XXI.

Evitar o transformismo ou a mutação dos partidos contestadores da ordem política e econômica hegemônica é um dos desafios da esquerda latino-americana, que implica o risco na perda da radicalidade dos partidos de esquerda que se limitam a administrar o capitalismo reformado e seguir com a política implementada pelos partidos liberais e conservadores (HARNECKER, 2019, p. 25). Segundo Perry Anderson (1995), ao se referir ao fenômeno de sujeição dos partidos de esquerda ao neoliberalismo identifica o surgimento de uma *variante neoliberal progressista* ao se referir aos euro-socialistas da década de 1980. Anderson afirma que originariamente apenas governos manifestamente inseridos no campo da direita radical ousavam implementar políticas neoliberais, ao passo que, posteriormente, governos de outros campos e posicionamentos políticos passaram a administrar com diligência as pautas neoliberais, o campo da esquerda não ficou alheio à adoção de posturas com tal viés. (ANDERSON, 1995, p. 14).

Os governos progressistas do Brasil e da Argentina não promoveram uma ruptura com as políticas neoliberais, ao contrário, buscaram compensá-las por meio da promoção de políticas sociais e redistributivas (HARNECKER, 2018). O Partido dos Trabalhadores (PT) surge em 1980 oriundo das lutas populares e sindicais no processo de

redemocratização do Brasil. Neste período, o PT representava um processo de negação do socialismo soviético e busca de um socialismo democrático que promovesse uma ruptura com o capitalismo, e especial o enfrentamento com o neoliberalismo (SADER, 2007).

Todavia, ao se analisar as políticas econômicas desenvolvidas pelos governos de Lula no Brasil, Ricardo Antunes (2005, p. 164-167; 2011, p. 142-148) afirma que o Partido dos Trabalhadores (PT) sofreu um processo de *transformismo* ao longo da década de 1990, oscilando entre o rechaço às políticas neoliberais e a sujeição à ordem e à institucionalidade, convertendo-se, por fim, em defensor de uma agenda *social-liberal*, a qual conserva os ditames da política neoliberal sopesando-as com a adoção de políticas sociais assistencialistas e focalizadas.

A adaptação do PT aos ditames da ordem neoliberal é simbolizada pelo documento publicado durante a campanha presidencial de 2002 denominado de *Carta aos brasileiros*, em que Luiz Inácio Lula da Silva, então candidato à presidência da república brasileira, se compromete a manter as políticas de ajuste fiscal e de pagamento da dívida externa nos moldes definidos pelas agências financeiras internacionais (SADER, 2007, p. 208-218). Assim, o governo Lula manteve o tripé macroeconômico neoliberal estabelecido no governo de Fernando Henrique Cardoso, que consistia em perseguir metas inflacionárias, flutuação cambial e medidas de austeridade fiscal (LEITE, 2018, p. 100).

Desse modo, entre os anos de 2002 e 2010, os dois governos de Lula deram continuidade à *desertificação neoliberal* dos anos 1990, abandonando o horizonte de ruptura com as políticas definidas pelo Consenso de Washington (ANTUNES, 2006). Os governos de Lula e Dilma Roussef (2011 a 2016) conduziram uma política de *conciliação de classes* mediante a implementação de políticas sociais assistencialistas dirigidas à parcela mais pauperizada da população, como o programa bolsa família, e da manutenção de políticas econômicas subordinadas aos interesses do capital financeiro e produtivo (ANTUNES, 2011).

O avanço do neoliberalismo promovidos na década de 1990 e nos anos 2000 pelos governos do PT, caracterizado pelas privatizações de empresas públicas atuantes em setores estratégicos, desregulamentação das atividades econômicas e desproteção

social, produziu a reprimarização da economia brasileira centrada na exportação de produtos advindos do agronegócio e da exploração de recursos naturais, acarretando um processo de profunda desindustrialização e precarização da condição social da classe trabalhadora (LEITE, 2018, p. 97-104).

Movimento semelhante se passou na Argentina. O governo argentino de Néstor Kirchner (2003-2007) foi expressão da insurreição popular em resposta à crise político-econômica de 2001 e o esgotamento popular com as políticas neoliberais no país (BONNET, 2016). O kirchneirismo, reivindicando sua origem peronista, estimulou uma política nacional de conciliação de classes e buscou incentivar o fortalecimento da burguesia nacional como meio de retomar o crescimento econômico e proporcionar uma alternativa nacional-desenvolvimentista a política neoliberal de reformas estruturais adotadas na década de 1990 (SANTOS, 2018).

Todavia, assim como no caso brasileiro, os governos de Néstor e Cristina Kirchner expressaram o mínimo da vontade popular que rechaçou o programa neoliberal adotado pelo menemismo sem, contudo, desfiar profundamente as estruturas da ordem neoliberal estabelecida. O kirchneirismo pode ser compreendido como um processo de *insurreição como restauração* por ambicionarem o desenvolvimento nacional baseado no equilíbrio na correlação de forças empreendida entre as organizações populares e os grupos detentores do capital financeiro e produtivo (BONNET, 2016). Não obstante, o kirchneirismo não logrou reorganizar a acumulação capitalista na Argentina de forma a se contrapor ao signo neoliberal estabelecido.

1.2 Regionalismo Aberto e os regionalismos alternativos

Segundo Edgardo Lander (2004), a integração latino-americana não conduz necessariamente a resultados positivos aos povos da região. O que vai definir se a integração produzirá efeitos benéficos às sociedades latino-americanas é a definição do modelo sob o qual o processo de integração se baseia, ou seja, a qual finalidade esse processo se destina e quais são os interesses e valores que o conduzem. A depender dos preceitos e das razões pelas quais se organiza, a integração regional pode aprofundar a dependência latino-americana e afirmar as relações de dominação postas ou poderá constituir um instrumento capaz de alicerçar iniciativas regionais que objetivem a conquista de maior autonomia e soberania popular.

Contrapõem-se, por um lado, projetos de integração regional voltadas a aprofundar a abertura das economias latino-americanas, estimular a liberalização comercial e a fortalecer laços históricos de dependência e, por outro, iniciativas alternativas que buscam rechaçar as hegemonias estabelecidas e provocar fissuras na ordem societal presente, fomentando autonomia e soberania na definição de projetos a nível nacional e regional de desenvolvimento econômico e social.

A encruzilhada da integração latino-americana se encontra imersa entre uma integração dirigida ao incentivo da concorrência de empresas, capitais e Estados-nação capaz de cristalizar a supremacia dos mais aptos e eficientes na ordem capitalista, centrada em um regime de exploração humana e apropriação privada da riqueza socialmente produzida, e uma integração de carácter emancipatório, multidimensional, centrada na participação social e na ruptura de paradigmas de organização social.

Por meio dessas reflexões, Lander (2004) discute brevemente em seu texto *¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares* as diferentes propostas de integração latino-americana voltadas aos interesses das elites nacionais e do capital internacional em contraposição aos projetos alternativos de integração orientadas às demandas de autonomia, desenvolvimento, solidariedade e resistência as hegemonias globais, em contraposição ao predomínio do capital internacional e dos Estados centrais na ordem mundial.

Nesse mesmo sentido Ruy Mauro Marini (1992) destaca a necessidade de se abandonar projetos de integração latino-americana que atendam aos interesses das burguesias nacionais e dos atores estatais em favor a uma integração baseada na iniciativa popular, constituída em torno da associação de sindicatos, organizações políticas e populares e demais atores sociais latino-americanos.

O debate acima apresentado pode ser sintetizado pela indagação que busca mobilizar conceitos importantes para a temática da integração regional: integração para o mercado ou integração para os povos? A partir desse dilema, busca-se introduzir o debate teórico sobre os modelos contemporâneos de integração regional na América Latina, centrando-se na compreensão do que se convencionou denominar de regionalismo aberto e regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico.

1.2.1 O Regionalismo Aberto na América Latina

A proposta de regionalismo aberto ou novo regionalismo para a América Latina foi desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), comissão regional da Organização das Nações Unidas (ONU), que pretendia promover a inserção internacional das economias latino-americanas por meio da abertura econômica e liberalização comercial a nível regional ou sub-regional no contexto da globalização neoliberal na década de 1990.

O regionalismo aberto é concebido em contraposição ao modelo de regionalismo desenvolvimentista ou velho regionalismo proposto pela CEPAL entre os anos de 1950 e 1970. O regionalismo desenvolvimentista se caracterizava como uma proposta de integração regional latino-americana centrada no incentivo a industrialização por meio da substituição de importações, com o objetivo de diversificar a economia dos países latino-americanos, reduzindo a dependência produtiva existente em relação aos bens primário-exportadores (FURTADO, 1970; PREBISCH, 2000). Por sua vez, o regionalismo aberto rejeita a política de industrialização por substituição de importações, perpetuando a posição da América Latina na divisão internacional do trabalho como exportadora de bens primários decorrentes da exploração de recursos naturais, extrativismo mineral, cultivo agrícola e produção pecuária (MERINO, 2017).

O relatório publicado pela CEPAL em 1994 intitulado *El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* é o documento oficial que apresenta a proposta de um novo regionalismo para América Latina. As propostas da CEPAL contidas nesse documento confrontam os postulados econômicos desenvolvidos pela organização em décadas anteriores e se apresentam como recomendações adequadas a superação da profunda crise latino-americana dos anos 1980 marcada pela hiperinflação e o endividamento interno e externo (OLIVEIRA, 2014, p 13).

Por força desse novo posicionamento, a CEPAL (1994) iniciou a defesa pela liberalização do comércio intrarregional sob a alegação de ser condição necessária para promover a transformação produtiva da região, o que favoreceria a especialização industrial da América Latina e estimularia o aumento de investimentos estrangeiros na

região, fatores que, segundo a CEPAL, impulsionariam o crescimento econômico com equidade nos países latino-americanos.

A CEPAL (1994) propôs que os países latino-americanos deveriam direcionar suas respectivas políticas econômicas e comerciais para o aumento de exportações, estimulando a produção de bens e serviços visando o abastecimento do mercado internacional. A fim de estimular as exportações e de obter maior competitividade internacional nas mercadorias produzidas na região, a CEPAL propunha a eliminação de barreiras comerciais e medidas protecionistas por meio da celebração de tratados de livre comércio com o objetivo de formar áreas de preferência comercial em âmbito regional. Entre as recomendações da CEPAL (1994) constavam orientações de formar zonas de livre comércio (ZLC) mediante a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias que produzam restrições ao comércio intrarregional (como as barreiras técnicas e fitossanitárias), e uniões aduaneiras, as quais se soma a uma zona de livre comércio uma tarifa externa comum em relação a importações oriundas de Estados terceiros (CASELLA, 1996, p. 34).

A nova configuração da ordem internacional que emergiu após o fim da Guerra Fria se caracterizou pela ofensiva da globalização econômica neoliberal e da intensificação dos processos de regionalização no mundo. Neste cenário, José Antonio Sanahuja (2009, p. 12) e Alexis Saludjian (2004, p. 68) afirmam que o Regionalismo Aberto era compreendido como uma etapa de inserção dos países latino-americanos na economia mundial. No mesmo sentido, Flávia Guerra Cavalcanti (2019, p. 72-76) afirma que o regionalismo aberto era uma modelo de integração neoliberal que propunha uma espécie de laboratório de livre comércio em escala menor, com a finalidade de inserir as economias latino-americanas no livre-comércio mundial após o aperfeiçoamento da liberalização comercial a nível regional.

A CEPAL (1994, p. 11) afirma sobre a finalidade das propostas de regionalismo aberto que “os processos de integração seriam os futuros cimentos de uma economia internacional livre de protecionismo e de travas ao intercâmbio de bens e serviços (tradução nossa)”. Isto significa dizer que, desde logo, a CEPAL compreende o regionalismo aberto como etapa do processo de liberalização econômica e fase preparatória à inserção latino-americana no regime de competição internacional estabelecido pelos preceitos capitalistas da economia mundial.

O regionalismo aberto preconiza não apenas suprimir as barreiras tarifárias de natureza comercial entre os países que conformam um bloco econômico. De igual modo, os preceitos do regionalismo aberto orientam à celebração de tratados de livre comércio entre os países que conformam a região e terceiros como medida de expansão do livre comércio global. De modo que a finalidade última do regionalismo aberto é obter o aprofundamento da incorporação das economias latino-americanas ao capitalismo mundial neoliberal marcado pela intensificação do processo de globalização econômica.

No entanto, se observa uma contradição entre o discurso da CEPAL sobre o Regionalismo Aberto e os resultados concretos obtidos na região por meio da implementação de seus preceitos. Esta contradição é identificada por Sanahuja (2009, p. 12) como o “paradoxo” do novo regionalismo, uma vez que a narrativa do modelo proposto pela CEPAL estabelece como objetivo o de conferir ao Estado capacidade de regulação dos fenômenos econômicos internacionais, enquanto, por outro lado, o que realmente sucede diante da aplicação da agenda de integração do regionalismo aberto são os efeitos inversos, o de desregulamentação econômica e aprofundamento dos efeitos da globalização neoliberal.

O regionalismo aberto opera como um instrumento em favor dos ajustes estruturais de natureza neoliberal implementadas a nível nacional nos países da América Latina. O Banco Interamericano de Desenvolvimento posiciona os processos de integração regional impulsionados a luz do regionalismo aberto como iniciativas que objetivam estimular a liberalização comercial como parte do processo de reformas estruturais implementadas a luz das políticas estabelecidas pelo Consenso de Washington, afirmando que o regionalismo aberto constitui elemento essencial do processo de reformas estruturais, da estratégia de abertura econômica, retirada do Estado e primazia da iniciativa privada no domínio econômico (BID, 2003; DEVLIN e ESTEVADEORDAL, 2001).

O BID (2003, p. 4) apresenta o regionalismo aberto como elemento integrante da estratégia internacional de cunho neoliberal estabelecida com a finalidade de promover “uma total mudança estrutural de política na América Latina, com vistas à criação de economias mais abertas”, buscando se caracterizar como ferramenta complementar às reformas neoliberais e iniciativas de liberalização empreendidas em escala nacional multilateral. Portanto, as iniciativas de integração circunscritas no campo do regionalismo

aberto são compreendidas como mecanismos em proveito dos propósitos definidos pela doutrina neoliberal.

O regionalismo aberto converteu-se em um modelo de integração hegemônico em toda a América Latina durante a década de 1990. A proposta do regionalismo aberto assenta-se na criação de um espaço econômico integrado organizado a luz dos preceitos neoliberais da integração de mercados, com o objetivo de favorecer a circulação de capitais e mercadorias em um determinado espaço geográfico. O Regionalismo Aberto propõe a abertura das economias latino-americanas à livre circulação de mercadorias e capitais, bem como a realização de acordos internacionais que dispunham sobre propriedade intelectual, compras governamentais, e questões ambientais e laborais relativas ao comércio internacional (BRICEÑO-RUIZ. 2013).

Segundo Cavalcanti (2019), o Regionalismo Aberto consistia não somente no desenvolvimento de um processo de integração regional de caráter comercial, mas igualmente preconizava o esvaziamento da dimensão política da integração latino-americana, ao contraste das experiências regionais latino-americanas das décadas anteriores desenvolvidas à luz das prescrições do velho regionalismo. Desse modo, o modelo de integração proposto pelo regionalismo aberto é caracterizado por um acentuado déficit democrático, em razão do predomínio das forças de mercado em detrimento dos atores estatais e organizações sociais (CAVALCANTI, 2019, p. 74-76).

Gabriel Merino (2018) identifica o regionalismo aberto como uma forma de regionalismo dependente que impossibilita o desenvolvimento latino-americano uma vez que favorece a conservação dos elementos estruturais que constituem a condição periférica da região no sistema capitalista global. Nessa perspectiva, o regionalismo aberto se traduz em um projeto de aprofundamento da dependência latino-americana, direcionado no estímulo ao livre comércio e na integração latino-americana nas cadeias globais de valor, promovendo uma inserção internacional subordinada aos interesses do capital internacional e um alinhamento geopolítico com as potências capitalistas ocidentais, especialmente com os EUA (MERINO, 2017).

O modelo de integração neoliberal constitui-se em um consenso regional que orientou a política externa da maior parte dos países latino-americanos no final do século XX. Segundo José Briceño-Ruiz (2013), o fenômeno da regionalização latino-americana

na década de 1990 era relativamente homogêneo ao centrar-se no paradigma da integração regional neoliberal. O processo de redemocratização e a convergência ideológica dos governos civis eleitos na América Latina em fins da década de 1980 e início dos anos 1990, os quais buscavam estratégias de proporcionar maior abertura econômica e inserção internacional das economias de seus países no comércio mundial, foi um dos fatores que viabilizou esse novo ciclo de integração regional (OLIVEIRA, 2014, p 13).

O descontentamento dos países latino-americanos com as negociações multilaterais realizadas no âmbito do GATT, a proposta norte-americana de formação de uma área de livre comércio hemisférica, a criação do NAFTA e o desenvolvimento do processo de integração da Comunidade Europeia, que culminou na constituição da União Europeia com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, são condições e precedentes que estimularam uma nova onda de integração regional na América Latina nos anos 1990 à luz dos preceitos do regionalismo aberto da CEPAL (OLIVEIRA, 2014, p 13).

Em 1990, o governo norte-americano de George H. W. Bush lança a proposta de *Iniciativa para as Américas*, um plano estratégico com o objetivo de estimular medidas de reestruturação político-econômica para a América Latina com a finalidade de aprofundar a inserção da região na economia internacional a partir dos ditames da liberalização comercial e da livre mobilidade de capitais, propondo-se a formação de uma zona de livre-comércio continental. A proposta beneficiaria sobretudo o acesso de empresas e capitais estadunidenses ao mercado latino-americano, aumentando as exportações de bens e serviços para a América Latina, e permitindo maior circulação de capitais norte-americanos para a região (BANDEIRA, 2002, p. 136). Esse projeto lançou as bases para a formulação da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), apresentada pelo presidente norte-americano Bill Clinton na Cúpula das Américas realizada em Miami em 1994.

O propósito da ALCA era implementar a Doutrina Monroe à economia e ao comércio regional, formando uma rede de compromissos internacionais (juntamente com outros tratados multilaterais de livre comércio) como parte de uma estratégia destinada a forjar uma ordem capitalista mundial à serviço da prosperidade econômica e social dos EUA (BANDEIRA, 2010, p. 52-55). A ALCA formava parte de uma estratégia de

conservação da hegemonia norte-americana no continente, vez que propunha o estabelecimento de uma gama de compromissos internacionais relacionados ao comércio internacional de bens e serviços, compras governamentais e investimentos estrangeiros diretos com a finalidade de promover uma inserção subordinada dos países latino-americanos ao espaço econômico da potência hemisférica (BANDEIRA, 2010, p. 53).

A criação da ALCA favoreceria a consolidação das reformas estruturais impostas pelas políticas neoliberais do Consenso de Washington, aprofundando e buscando a irreversibilidade dessas medidas por meio das obrigações internacionais contraídas pelos Estados com a formação da zona de livre comércio continental (LANDER, 2004, p. 46). A proposta da ALCA conjugada ao constrangimento imposto pelo sistema financeiro internacional compeliaria de forma ainda mais pungente os Estados latino-americanos a adotarem o receituário neoliberal, o que implicaria em maiores níveis de subordinação e dependência.

A proposta da ALCA não se concretizou devido a resistência produzida pelos movimentos sociais latino-americanos e pela rejeição dos governos progressistas sul-americanos em firmarem o acordo comercial na Cúpula das Américas de 2005 sediada em Mar del Plata (HARNECKER, 2018; LANDER, 2004). No entanto, a descontinuidade de seu projeto não significou um retrocesso ou estancamento da política externa norte-americana de expansão comercial na América Latina. A celebração de tratados bilaterais de livre comércio entre os EUA e os países latino-americanos, como México (1994), Chile (2004), Peru (2009), Colômbia (2012), e Panamá (2012) demonstram a manutenção e o avanço descentralizado da política hemisférica de integração regional de viés neoliberal no continente.

No mesmo ano de lançamento da proposta da ALCA, firmou-se o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) envolvendo o Canadá, os EUA, e o México em uma zona de livre comércio capaz de aprofundar a associação da economia mexicana à dinâmica comercial e financeira estadunidense e canadense. Em 1 de julho de 2020, os termos estabelecidos pelo NAFTA foram revisados e substituídos por um novo pacto de livre comércio firmado entre os países da América do Norte, o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA).

Outra experiência regional conformada à luz do regionalismo aberto que merece destaque é a Aliança do Pacífico, que integra Chile, Colômbia, México e Peru. Criada em abril de 2011 e formalizada em 06 de julho de 2012, apresenta como seus principais objetivos o estímulo à livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalhadores como estratégia de promoção do crescimento econômico e desenvolvimento social. Ainda, para além da integração entre os países membros, a Aliança do Pacífico constitui-se em um foro regional de articulação política e comercial com projeção internacional voltada aos mercados da região Ásia-Pacífico (SIMÕES, 2018).

1.2.2 Regionalismo Pós-liberal e Pós-hegemônico

Os regionalismos Pós-liberal e Pós-hegemônico congregam um conjunto de experiências de integração regional latino-americana críticas ao regionalismo aberto e que se propõem como alternativas ao modelo hegemônico estabelecido pela CEPAL nos anos 1990. Os processos políticos nacionais impulsionados na América Latina produziram repercussões em escala regional, de modo que para a compreensão do regionalismo latino-americano contemporâneo é preciso considerar as dinâmicas políticas nacionais da região, as quais influem decisivamente em conjunto no processo de integração (MARTIN; ARAÚJO, 2019, p. 181). As propostas de regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico foram formuladas sobretudo pelos governos progressistas sul-americanos no curso do início dos anos 2000 em acordo a nova dinâmica política interna e regional estabelecida no período

A incapacidade das políticas neoliberais em solucionarem as crises econômicas e sociais dos anos 1990, somada ao desprestígio da democracia liberal e dos partidos políticos tradicionais, colaborou para a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina no início do século XXI (HARNECKER, 2018). No cenário político regional de avanço das forças progressistas, Harnecker (2018) destaca o desenvolvimento de agendas políticas voltadas à salvaguarda da soberania nacional, redução das desigualdades sociais, aprofundamento democrático e desenvolvimento de iniciativas de integração regional.

O regionalismo pós-liberal propõe a primazia das dimensões política, social e participativa no processo de integração regional, intencionando romper com a centralidade das pautas comerciais e econômicas características do regionalismo aberto

(SANAHUJA, 2009, p. 22). As novas concepções de regionalismo que emergiram na América Latina nos primeiros anos do século XXI se assentam na contraposição aos preceitos estabelecidos pelo Consenso de Washington e, por sua vez, aos limites estabelecidos pelo regionalismo aberto, buscando reverter as consequências sociais decorrentes das políticas neoliberais dos anos 1990 (SERBIN, 2013, p. 297).

Os processos de integração regional orientados pela concepção do regionalismo pós-liberal buscam reverter a tendência neoliberal de estabelecimento da regra da subsidiariedade estatal na organização econômica e social, propondo o protagonismo dos atores estatais em oposição a preponderância das forças de mercado e agentes privados em âmbito regional.

A perspectiva crítica do regionalismo pós-liberal sobre o processo de globalização propõe o reposicionamento da função dos Estados frente a primazia dos agentes do mercado e atores privados incrementada pelo processo de globalização neoliberal, propondo um retorno às políticas nacionais e regionais voltadas ao desenvolvimento (SANAHUJA, 2009).

O paradigma do regionalismo pós-liberal é caracterizado pela dinâmica atuação dos Estados, tanto a nível nacional como regional, conduzindo a política externa e os processos de integração regional ao distanciamento da orientação neoliberal e do estímulo a liberalização comercial própria do regionalismo aberto (SERBIN, 2012). Na perspectiva do pós-liberal, a integração regional é concebida como um instrumento em favor de uma política estatal direcionada ao desenvolvimento, compreendida em um processo de revigoração do Estado frente a globalização e aos desajustes sociais produzidos pelo programa neoliberal. Enquanto o regionalismo aberto busca atender aos interesses do capital financeiro, empresas transnacionais e setores agroexportadores, a concepção de pós-liberal compromete-se com a promoção do bem-estar social das populações envolvidas no projeto integracionista como resultado da implementação de políticas regionais voltadas ao desenvolvimento (LOCKHART, 2013).

Nessa conjuntura, o regionalismo pós-liberal propõe a criação de novas organizações e instituições regionais, bem como o incremento da complexidade organizacional dos processos de integração já existentes, voltando-se para o aprofundamento da cooperação regional em matéria não comercial. De igual modo

procura aprofundar outros aspectos possíveis da integração latino-americana, com enfoque na dimensão social e participativa, a coordenação de políticas em distintas áreas estratégicas para a região, como infraestrutura e segurança energética, e no estímulo a cooperação Sul-Sul entre os países latino-americanos e outros do Sul Global como parte da estratégia de projeção internacional da América Latina (SANAHUJA, 2009).

Os regionalismos pós-liberal e pós-hegemônico se destacam pelo estabelecimento de uma agenda de paz e segurança para a região, especialmente voltada a conter a política imperialista dos EUA na América Latina. Desse modo, a política externa norte-americana se constitui em um elemento referencial aos processos de integração orientados no marco dessas concepções de regionalismo, centrados na defesa da soberania nacional e na resistência a supremacia norte-americana no continente (SERBIN, 2012, p. 80).

O sentido de regionalismo pós-hegemônico é bastante vinculado a propostas de integração direcionadas a resistência ao neoliberalismo e à hegemonia norte-americana. A matriz pós-hegemônica apresenta características manifestamente anti-imperialistas e anticapitalistas em um cenário internacional de potencial decadência do predomínio estadunidense e de surgimento de hegemonias regionais. Segundo Cavalcanti (2019, p. 84), o regionalismo pós-hegemônico propõe uma política externa soberana em relação aos EUA, buscando a ruptura com o alinhamento automático a potência hemisférica por meio de um regionalismo ativo não subserviente ou subalterno aos interesses norte-americanos. Assim como o regionalismo pós-liberal, o pós-hegemônico se apresenta como um processo de integração multidimensional, o qual envolve não só a dimensão econômico-comercial, mas igualmente se orienta a consolidação de agendas políticas e sociais em âmbito regional (CAVALCANTI, 2019).

O regionalismo latino-americano iniciou uma nova etapa com a ascensão dos governos progressistas na região. Esse processo produziu a alteração da correlação de forças no subcontinente, em que o imperialismo norte-americano encontrou maiores obstáculos para concretizar suas intervenções, consolidou-se a derrocada do projeto de formação da ALCA e promoveu-se a criação de espaços políticos regionais sem a presença dos EUA, tais como a Alternativa Bolivariana para a América (ALBA) em 2004, a União das Nações Sul-Americanas em 2008 e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) em 2011. A formação do Consenso de Buenos Aires

de 2003, estabelecido entre o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva e o argentino Néstor Kirchner; o colapso das negociações da ALCA e a criação da Unasul são três pontos de inflexão do regionalismo latino-americano da época (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 11).

Essa fase da integração regional latino-americana instaurada pela onda progressista sul-americana é complexa, fragmentada e contraditória, marcada pela manutenção de políticas características do regionalismo aberto, bem como por rupturas com o modelo neoliberal de integração. José Briceño-Ruiz (2013) aponta para a existência de três eixos principais do regionalismo latino-americano no início do século XXI. O eixo estratégico vinculado às propostas estruturadas a partir do paradigma do regionalismo aberto. O eixo revisionista caracterizado pelo *novo regionalismo sul-americano* liderado pelo Brasil durante os governos petistas por meio do Mercosul e da Unasul, o qual buscou transcender a agenda comercial da integração, implementando novas pautas regionais relacionadas a temáticas políticas, sociais e culturais, sem, contudo, propor uma ruptura com os preceitos econômicos neoliberais do regionalismo aberto. E por fim, o eixo anti-sistêmico impulsionado pelas propostas fomentadas pela Venezuela, de caráter anti-imperialista e anticapitalista, como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA).

Os primórdios da Unasul remontam à formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) proposta em 1993 pelo governo brasileiro durante a presidência de Itamar Franco com o objetivo de estimular a exportação de manufaturas brasileiras aos demais países do subcontinente. Em 2000, durante a presidência brasileira de Fernando Henrique Cardoso é convocada a I Cúpula Sul-Americana sediada em Brasília, que buscou produzir uma convergência entre os processos de integração do Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) visando a formação da ALCSA.

A Cúpula de Brasília teve como objetivo colocar a América do Sul como um dos eixos principais da política externa brasileira. Em 2004, instituiu-se a Comunidade Sul-Americana de Nações, que precedeu a criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em maio de 2008 congrega os doze países sul-americanos em um espaço institucional de concertação regional. Nessa reunião foi lançada a proposta da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), com a finalidade de coordenar uma agenda regional voltada à infraestrutura de transportes, energia e

telecomunicações com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Segundo Fábio Luis Barbosa dos Santos (2018, p. 342-343), o projeto da IIRSA foi planejado no contexto das iniciativas regionais voltadas ao Regionalismo Aberto (como a ALCA e o Mercosul) diante da necessidade de superar o histórico distanciamento produtivo na América do Sul a fim de conformar uma infraestrutura regional capaz de viabilizar o escoamento da produção de *commodities* voltadas ao comércio internacional, com o objetivo de promover a integração física da região, promovendo o melhoramento das conexões entre os países sul-americanos a fim de facilitar a circulação de mercadorias, destacando-se entre outros projetos, a construção da Rodovia Interoceânica conectando o Atlântico e o Pacífico. Em 2009, criou-se o Cosiplan substituindo o Comitê de Direção Executiva da IIRSA dentro da estrutura institucional da Unasul. As obras de infraestrutura promovidos pela IIRSA e pelo Cosiplan são preponderantemente voltados às áreas de energia, comunicação e transportes, de modo que se orientam a favorecer o escoamento de produtos destinados à exportação (MARIANO, 2015, p. 45). Portanto, as iniciativas de infraestrutura regional realizados no âmbito dessas instituições apresentam vocação eminentemente comercialista.

A América do Sul era vista pelos governos do subcontinente, especialmente o brasileiro, como um território essencial ao desenvolvimento de propostas de integração, sendo o espaço sul-americano concebido como a plataforma mais factível para a execução de um projeto de integração cujo eixo central seria o Mercosul (MARTIN, ARAÚJO, 2019; MERINO, 2017). A opção geopolítica por um projeto sul-americano de integração em detrimento a uma proposta a nível latino-americano, em grande medida, decorre da pretensão brasileira de se consolidar como uma liderança no subcontinente e da perspectiva presente na política externa brasileira de que a América do Sul conformava um espaço de integração mais viável em virtude das dificuldades que um projeto latino-americano enfrentaria diante do vínculo existente entre o México, os países caribenhos e centro-americanos com os EUA (SANAHUJA, 2009, p. 30-31).

A intensificação da militarização da agenda de segurança norte-americana para a América Latina marcada pelo fortalecimento do Comando Sul, a reativação da IV Frota naval, a criação do Plano Colômbia e o envio de tropas militares norte-americanas ao país andino revelou a necessidade de os países sul-americanos desenvolverem uma

cooperação regional em matéria de defesa (BATTAGLINO, 2009). No âmbito da Unasul, por iniciativa brasileira, criou-se em dezembro de 2008 o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) como um foro regional de cooperação e diálogo entre as nações sul-americanas estabelecido com o objetivo de consolidar a região como uma zona de paz e promover a cooperação regional em matéria de defesa. Este novo órgão seria responsável por realizar a gestão de crises a nível regional e viabilizar o intercâmbio de informações entre os governos nacionais, assim como o estímulo a indústria bélica. A criação de um órgão sul-americano dessa natureza se opõe a estrutura hemisférica de defesa baseada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e na Organização dos Estados Americanos (OEA) e revela, naquele momento, uma relativa perda de influência norte-americana na região em matéria de defesa, proteção de recursos naturais e cooperação militar (MERINO, 2017).

No que se refere à gestão de crises políticas e manutenção da paz regional, a Unasul desempenhou um rol importante, contribuindo especialmente para a solução pacífica de conflitos existentes na Bolívia em virtude do massacre de 2008, em Honduras devido ao golpe de estado de 2009 que depôs o presidente Manuel Zelaya, na disputa entre Venezuela e Colômbia em 2010, crise política no Equador em 2010, no processo de *impeachment* de Fernando Lugo no Paraguai em 2012, condenando o decreto norte-americano firmado pelo presidente Barack Obama em 2015 impondo sanções a Venezuela e que considerou o país sul-americano como ameaça a segurança dos EUA.

Em março de 2019 foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) com a finalidade de se constituir em um núcleo de estudos voltado a produção de conhecimento e difusão de pensamento estratégico em assuntos relacionados a políticas de segurança e defesa regional e internacional. Ainda, destaca-se a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), criada como um centro de estudos para a formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança com o objetivo de desenvolver atividades de ensino e pesquisa sobre questões de interesse comum à região, capazes de contribuir para o fortalecimento do diálogo e cooperação regional em matéria de segurança e defesa regionais.

No eixo de cooperação em matéria financeira, em 2007, firmou-se a ata de criação do Banco do Sul vinculado à Unasul orientado a financiar projetos de desenvolvimento em setores estratégicos da economia e voltados a redução da pobreza,

desigualdades sociais e assimetrias regionais, assim como a projetos e obras de infraestrutura que favoreçam a integração regional. O Banco do Sul foi projetado como uma alternativa às instituições do sistema financeiro internacional estabelecida pelo consenso de Bretton Woods como o FMI, o Banco Mundial e o BID, uma vez que se constitui em uma instituição regional que visa financiar a realização de investimentos sem imposição das condicionantes de ajustes fiscais (DESAI e VREELAND, 2011). Ainda, o Banco do Sul propôs a criação de um sistema de pagamentos regional com a finalidade de reduzir a dependência em relação ao dólar nas trocas comerciais realizadas entre os países sul-americanos.

A Unasul igualmente apresentou uma expressa preocupação com a dimensão participativa em suas normas e documentos oficiais, como se observa em vários dispositivos legais do Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas firmado em 23 de maio de 2008. Em seu ato jurídico fundacional, a participação cidadã é reconhecida como princípio basilar da integração sul-americana e como um dos objetivos centrais a ser perseguido pelo bloco sul-americano (UNASUL, 2008). Os países membros da organização atribuíram bastante relevo a matéria participativa no tratado fundacional da Unasul, estabelecendo no artigo 18 do documento que a promoção da participação cidadã no processo de integração sul-americano ocorrerá por meio do diálogo e interação entre os atores sociais e estatais, criando-se canais de informação, consulta e acompanhamento das instituições regionais e espaços institucionais capazes de viabilizar a participação social.

Entretanto, a despeito das reiteradas menções a participação cidadã, a matéria se limitou a compor a retórica do corpo diplomático e dos chefes de Estado sul-americanos com referências em discursos, normas e documentos oficiais. Segundo Andrés Serbin (2012), as Cúpulas Sociais que se realizavam em paralelo às Cúpulas Intergovernamentais da CSN permitiam um certo intercâmbio entre representantes dos Estados e das organizações sociais, possibilitando a formulação e encaminhamento de recomendações destinadas a Cúpula Intergovernamental. No entanto, após a criação da Unasul com a incorporação da Cúpulas Sociais na estrutura organizacional do bloco, interrompeu-se a sistemática de realizações de cúpulas simultâneas, o que prejudicou sobremaneira o avanço da dimensão participativa no âmbito da Unasul.

Após a ascensão de governos liberais e conservadores na América Latina, a Unasul entrou em um processo de prolongada crise institucional que resultou na denúncia tratado constitutivo da Unasul por vários de seus países membros. Desde abril de 2018, por decisão conjunta, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru suspenderam sua participação na Unasul. Em 2019, os referidos países acompanhados pelo Equador e a Guiana sinalizaram a intenção de criar o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), organização regional que deveria substituir a Unasul.

A Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) foi criada em 2004 por uma iniciativa de Cuba e Venezuela, agregando-se posteriormente Bolívia, Nicarágua, Honduras, Equador, Dominica, Antigua e Barbuda, Santa Lucia e São Vicente e Granadinas em contraposição a iniciativa da ALCA e dos pressupostos neoliberais do regionalismo aberto, propondo uma integração alternativa de caráter não mercantil e voltada a eliminação de assimetrias e fundada em princípios de cooperação e solidariedade. O projeto da ALBA possui como características centrais o antimperialismo, buscando conformar um bloco de poder latino-americano capaz de se opor a hegemonia norte-americana e de estimular projetos de cooperação Sul-Sul.

O projeto bolivariano é contraditório em relação a CAN ou ao Mercosul em virtude de não se contrapor diretamente a esses processos de integração, não obstante oficialmente afirma buscar transcender os limites estabelecidos por estes. Em matéria de integração energética e de infraestrutura, a ALBA avançou especialmente em propostas vinculadas ao Petrocaribe, em matéria financeira destaca-se a criação do Fundo ALBA e o Banco da ALBA, assim como a criação da rede televisiva multi-estatal TeleSur quanto a cooperação em matéria de comunicação.

Em termos de estímulo a participação social no âmbito da ALBA, destaca-se a proposta da “diplomacia dos povos”, um elemento central da iniciativa bolivariana que visa somar a participação dos movimentos sociais em questões relativas à política externa e integração regional, incorporando atores sociais na condução de assuntos internacionais buscando complementar a atuação da diplomacia tradicional. A diplomacia dos povos propõe o diálogo e a coordenação de organizações e movimentos sociais de distintos países com a finalidade de promover articulações desses atores em torno de reivindicações sociais de caráter anti-imperialista (VILLALBA, 2020). Nessa direção

foram criados espaços institucionais de participação social como Encontro de Movimentos Sociais por ALBA e Venezuela, a incorporação do Conselho de Movimentos Sociais a estrutura do bloco e a Cúpula de Conselhos de Movimentos Sociais de ALBA-TCP.

Ainda, outra iniciativa de regionalismo que deve ser destacada foi a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em fevereiro de 2010. Resultado da articulação realizada na I Cúpula de América Latina e o Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), que ocorreu em dezembro de 2008, a CELAC congregou pela primeira vez a congregação dos trinta e três países da América Latina em uma única organização sem a presença de EUA e Canadá. A CELAC propõe uma ruptura com os projetos de cooperação hemisférica em favor de uma concertação regional em assuntos de interesse comum, apresentando-se como um foro alternativo a Cúpula das Américas e a OEA.

A compreensão sobre a ideia de neoliberalismo e suas implicações nas políticas de integração regional têm relevância nesta incursão por terem representado grande influência no desenho e estruturação dos blocos de integração regional da América Latina nos anos 1990, entre eles o Mercosul, objeto desta dissertação de mestrado.

2. Mercosul: integração em disputa?

No capítulo anterior analisamos que a integração latino-americana contemporânea se encontra em uma encruzilhada entre os paradigmas do regionalismo aberto e dos regionalismos pós-liberal e pós-hegemônico. Por um lado, as elites liberais e conservadoras buscam impor um modelo de integração subordinado aos interesses do capital financeiro, das empresas transnacionais e dos Estados capitalistas centrais. Por outro lado, organizações sociais e forças políticas progressistas apresentam propostas alternativas ao regionalismo aberto, que transcendam os projetos regionais essencialmente comerciais, buscando se distanciarem do modelo de desenvolvimento regional centrado em políticas neoliberais.

Mariana Vázquez (2017) afirma que a construção do Mercosul é um processo em disputa entre dois projetos de integração, a integração dependente, vinculada aos preceitos do Consenso de Washington e do regionalismo aberto, e a integração emancipatória, vinculada as propostas de integração multidimensional que expressam compromissos com a democratização do bloco e o desenvolvimento dos povos sul-americanos. O que se pretende realizar neste capítulo é um balanço crítico do processo de integração do Mercosul, analisando as bases da organização, as transformações impulsionadas pelos governos progressistas sul-americanos e as implicações do cenário político atual, compreendendo-se como se expressa no bloco a disputa entre os diferentes projetos de integração regional.

No curso da história do Mercosul foram diversos os momentos em que essa disputa se fez perceptível. Seja por meio das propostas que defendem a redução do bloco a uma plataforma de fomento ao intercâmbio comercial intrarregional e à livre circulação de capitais, ou pelas propostas que visam ampliar o cerne do processo de integração, agregando-se novas abordagens por meio da defesa de agendas políticas, sociais, culturais e participativas. A disputa existente no interior do Mercosul está relacionada com a correlação de forças existente a nível nacional em cada Estado-membro. As forças políticas que ocupam os espaços de poder conseguem influir na condução do processo de integração regional, orientando-o conforme suas demandas e política externa para a região.

A construção do Mercosul sofreu influências de diferentes vertentes do regionalismo latino-americano durante sua história. A integração bilateral entre Brasil-Argentina desenvolvida a partir de 1985, enquanto experiência prévia fundamental para a constituição do Mercosul na década seguinte, possuía aspecto pendular, oscilando entre os modelos de regionalismo desenvolvimentista e regionalismo aberto. Na sua primeira década, o Mercosul adotou um modelo de integração essencialmente neoliberal, centrado nos preceitos do regionalismo aberto proposto pela CEPAL nos anos 1990. Nos primeiros anos do XXI, durante o apogeu dos governos progressistas na América do Sul, o processo de integração incorporou novas agendas regionais, transcendendo sua vocação comercial sem, contudo, abandoná-la. Nos tópicos seguintes serão analisadas essas diferentes etapas do processo de integração regional do Mercosul.

2.1 Antecedentes do Mercosul: Os acordos regionais entre Argentina e Brasil na década de 1980

Na primeira metade da década de 1980, o contexto internacional era marcado pela adoção de medidas de austeridade fiscal por parte dos países latino-americanos, pela crescente deterioração dos termos de troca a nível global e pelo protecionismo nas relações comerciais. Nesse período, Argentina e Brasil encontravam-se enormemente endividados, suas economias sofriam com o aumento do dólar e a desvalorização das moedas nacionais em contexto global de recessão econômica. A crise dos anos 1980 desencadeou o aumento do número de trabalhadores desempregados e o crescimento da pobreza. A dificuldade de formularem soluções eficazes para a grave crise econômica e social pode ser compreendida como uma das razões pelas quais os dois países intensificaram suas relações bilaterais com a finalidade estabelecerem um programa de cooperação econômica (MARIANO, 2015).

Entretanto, as razões que estimularam o processo de cooperação expressavam também fundamentos extraeconômicos. A sincronicidade das transições democráticas levadas a cabo nos países sul-americanos durante a década de 1980 estimulou igualmente a cooperação regional e impulsionou a formação de diferentes foros de concertação política na região (BIZZOZZERO, 2010). Argentina e Brasil encontravam-se em transição democrática, em que os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney formavam os primeiros governos civis pós-ditadura militar. Os riscos de restauração do regime ditatorial eram concretos, especialmente na Argentina. A busca em impedir retrocessos e

solidificar as democracias liberais que se estabeleciam no Cone Sul se somava às razões econômicas como fundamento ao estreitamento das relações bilaterais entre os dois países (BUENO, RAMANZINI JÚNIOR e VIGEVANI, 2014; VIGEVANI, 1996).

Neste contexto, em 1985, os presidentes de Argentina e Brasil impulsionaram um processo de integração bilateral por meio da assinatura da Declaração de Iguazu. Esse projeto representou uma contundente inflexão na relação entre os dois países sul-americanos anteriormente marcada por disputas e desconfianças. A iniciativa argentino-brasileira colocou termo às relações conflituosas e à disputa pela liderança sul-americana, ao passo que garantiu a possibilidade de ampliar a influência dos dois países no subcontinente. A Declaração de Iguazu permitiu o estreitamento dos laços de cooperação bilateral na atuação e defesa de interesses comuns em foros internacionais e a promoção de projetos em matérias de cooperação econômica, científica e tecnológica no marco de um processo de integração que fomentasse o aprofundamento das relações comerciais bilaterais e a complementariedade de setores econômicos industriais (CANDEAS, 2010, p. 216).

A iniciativa promovida pelos governos Sarney e Alfonsín se baseava em um programa de cooperação que buscava a retomada do crescimento econômico por meio da adoção de políticas de matriz desenvolvimentista que tencionavam a ampliação do mercado interno e estimulavam a complementariedade dos setores produtivos de Argentina e Brasil (MARIANO e VIGEVANI, 2000, p. 52-53; MARIANO, 2015, p. 44). Os países conduziam uma integração econômica a partir de uma perspectiva desenvolvimentista de fortalecimento industrial, sustentada na complementariedade de suas economias. Não obstante, Damián Paikin (2019, p. 207) afirma que os acordos de integração bilateral assinados entre Argentina e Brasil no curso da década de 1980 oscilavam em adotar o modelo de integração voltado ao processo de industrialização por substituição de importações e o regionalismo aberto, este último que veio a prevalecer como modelo hegemônico nos anos seguintes.

Nesse contexto de aceleração do processo de integração bilateral, foi formada em 1985 a Comissão Mista de Alto Nível presidida pelos chanceleres de ambos os países, em que participavam membros dos governos e representantes dos setores empresariais com a finalidade de elaborar propostas e programas para a agenda bilateral de integração. No final do mesmo ano, foi firmada a Declaração Conjunta sobre Política

Nuclear por meio da qual se estabelecia uma cooperação entre os dois países com a finalidade de explorar o emprego pacífico da energia nuclear.

Diante do risco de isolamento e de permanência às margens do processo de integração empreendido por Argentina e Brasil, a iniciativa despertou o interesse em outros países sul-americanos como Paraguai (pós-strossnerismo) e Uruguai, que posteriormente vieram a se incorporar ao projeto (CAETANO, 2011, p. 31). Durante o governo uruguaio presidido por Julio María Sanguinetti (1985-1990), encarregado de realizar a transição do regime ditatorial para o regime democrático, produziu-se uma mudança na condução das relações exteriores, abandonando o isolamento internacional promovido pela ditadura militar uruguaia e dirigindo um processo de reinserção internacional do país (FERRO, 2006).

Em fevereiro de 1986, os presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai realizaram a primeira reunião entre os três países com o intuito de viabilizar a adesão uruguaia ao processo de integração. Dessa forma, em 06 abril de 1986, os presidentes da república dos três países se reuniram em Brasília e firmam a Ata da Alvorada de 1986, declaração tripartite que formalizou a intenção uruguaia de se agregar ao processo de integração argentino-brasileiro.

Em 29 de julho de 1986, criou-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que instituiu protocolos voltados à integração de setores produtivos argentinos e brasileiros, estabelecendo um programa de integração gradual e progressivo. O PICE viabilizou a celebração de acordos bilaterais sobre diversas temáticas da agenda comum entre Argentina e Brasil, visando uma integração nos moldes do regionalismo desenvolvimentista, que abarcasse para além de questões comerciais, acordos e protocolos adicionais em matéria de criação de empresas binacionais, cooperação energética, acordos de complementação produtiva e industrial, transportes e comunicações, assim como o projeto de criação de uma moeda comum. O objetivo do PICE era criar uma cadeia comercial que envolvesse Argentina e Brasil, em que ambos pudessem explorar suas vantagens comparativas a fim de ampliar a competitividade de diferentes setores da economia. O PICE também permitiu a participação direta de grupos empresariais interessados nos resultados econômicos e comerciais que poderiam possuir com o avanço da agenda bilateral argentino-brasileira.

Em 1988, celebraram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre Brasil e Argentina com a finalidade de criar um espaço econômico integrado entre os dois países por meio da remoção das tarifas aduaneiras e barreiras não tarifárias ao livre comércio, com a finalidade de promover a harmonização da política aduaneira, comercial, agrícola, industrial, de transportes, comunicações, científica e tecnológica, assim como a coordenação das políticas monetária, fiscal, cambial e de capitais.

O desenvolvimento do processo de cooperação argentino-brasileiro provocou a necessidade de reformulação das políticas externas dos demais países sul-americanos, especialmente daqueles localizados ao sul do subcontinente. Em virtude da nova realidade regional que se delineava, Uruguai e o Paraguai redefiniram sua política externa com o intuito de convergir ao processo regional impulsionado por Argentina e Brasil, o que posteriormente sedimentou a criação do Mercosul.

2.2 A matriz neoliberal do Mercosul: anos 1990

Em um contexto de profundas modificações do sistema capitalista mundial, que transitava para uma etapa marcada pela hegemonia do neoliberalismo, o programa de integração bilateral instituído pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi substancialmente reformulado pela Ata de Buenos Aires firmada em 07 de julho de 1990. O documento assinado pelos presidentes Fernando Collor de Mello e Carlos Saúl Menem apresentava sobretudo o objetivo de conduzir o processo de integração à luz das ideias neoliberais, ora hegemônicas, promovendo uma mudança de rumos no projeto regional de integração, afastando-se da perspectiva desenvolvimentista conduzida por Sarney e Alfonsín (CAETANO, 2011, p. 31).

Segundo Lincoln Bizzozero (2010, p. 109), a convergência neoliberal da orientação política dos presidentes eleitos em Argentina (1989), Brasil (1990) e Uruguai (1990), especialmente no tocante ao papel e atribuições do Estado, do mercado e da relação entre sociedade civil e entes estatais foi condição fundamental para a guinada ao regionalismo aberto. A firma da Ata de Buenos Aires retrata notadamente a referida convergência, uma vez que assinalava a expressa aderência do projeto à lógica neoliberal, alegando a necessidade de uma adequada inserção econômica internacional de ambos os países em um mundo globalizado.

A presença da ideologia neoliberal na redação da Ata de Buenos Aires (1990) é patente ao mencionar a necessidade de modernização das economias e de ampliação da oferta e qualidade dos bens em circulação nos mercados brasileiro e argentino. Para tanto, objetivou a formação de um mercado comum por meio da coordenação de políticas macroeconômicas e da redução tarifária, a qual deveria ocorrer de forma automática e generalizada. O consenso estabelecido pela Ata de Buenos Aires conduziria à formação do Mercosul como um projeto de integração regional baseado no regionalismo aberto.

Nesse período, parcela das elites nacionais dos países, como o setor industrial brasileiro e agropastoril argentino, defendiam a necessidade de uma integração regional de caráter comercial, assentada no mito dos benefícios da globalização econômica. Como parte do programa de reformas estruturais e abertura comercial, as elites econômicas e seus representantes aceleraram o processo de modernização das economias periféricas de seus respectivos países por meio da integração mercosulina.

O Paraguai se aproximou do projeto de integração argentino-brasileiro após o fim da ditadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). A partir da transição democrática, a política externa paraguaia sofreu consideráveis transformações a fim de proporcionar a reinserção internacional do país, especialmente a nível regional, buscando superar o isolamento internacional produzido na última etapa do regime strossnerista. Nesse processo de reordenamento da política externa paraguaia, a adesão do país se assentou na compreensão de que a atuação concertada com os outros membros da região permitiria uma maior capacidade de negociação conjunta em temas de relevância internacional, como os relacionados a agenda comercial (YEGROS, BREZZO, 2013, p. 175).

A incorporação do país ao Mercosul é um reflexo do rearranjo da política externa paraguaia realizada durante o período de transição democrática. A proposta de adesão ao Mercosul apresentou um dilema à sociedade paraguaia quanto aos impactos da incorporação do país ao processo de integração regional impulsionado por Argentina e Brasil. No momento em que o Paraguai adere ao projeto de integração do Mercosul, a diplomacia paraguaia se depara com avançadas negociações. A adesão paraguaia a um projeto neoliberal de integração regional atendia aos interesses da pequena fração da burguesia nacional paraguaia ligada ao capital internacional. Dessa forma, o Paraguai se agregou subitamente a iniciativa de cooperação regional em curso sem que houvesse

maiores discussões a respeito da existência de assimetrias estruturais entre os países do bloco que pretendiam impulsionar uma abrupta liberalização comercial intrarregional.

As debilidades paraguaias decorrentes de sua condição de mediterraneidade e de menor desenvolvimento relativo não foram consideradas nas negociações internacionais que levaram à formação do bloco sul-americano. O governo paraguaio de Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993) conduziu a adesão paraguaia ao Mercosul de maneira abrupta, sem que se realizasse um debate público com as organizações sociais do país acerca dos impactos da associação a um projeto de integração assentado na liberalização comercial e na competitividade dos sujeitos econômicos em um contexto de patentes assimetrias estruturais entre o Paraguai e demais países do bloco (YORE; PALAU, 2001).

A inexistência de discussões prévias na sociedade paraguaia acerca da viabilidade e conveniência da adesão do país ao bloco nos termos propostos pelos demais membros apontou para a incapacidade de setores sociais paraguaios influírem nas decisões políticas de seu país, assim como indicou que o governo paraguaio se encontrava destituído de uma estratégia a nível internacional que o permitisse negociar condições mais benéficas para o ingresso no bloco (YORE; PALAU, 2001).

Segundo Ricardo Scavone Yegros e Liliana M. Brezzo (2013, p. 174-175), havia o receio por parte dos paraguaios de permanecerem isolados no subcontinente ao não se incorporarem ao Mercosul, uma iniciativa de integração impulsionada por Argentina e Brasil, mas que tinha desde sua concepção a pretensão de estabelecer-se em nível regional. Os defensores do ingresso ao Mercosul afirmavam que diante da dependência paraguaia em relação aos demais países da Bacia do Prata, especialmente no tocante às relações existentes com Argentina e Brasil, a manutenção do isolamento paraguaio na região seria mais desvantajosa ao país do que sua adesão ao Mercosul. De tal modo que a adesão no Mercosul não era considerada como uma escolha pelos setores favoráveis, mas sim como a única forma de inserção internacional possível naquele momento capaz de suplantar o isolacionismo paraguaio.

Não obstante o Paraguai já se constituísse em uma economia aberta, a adesão ao processo de integração regional mercosulino poderia produzir efeitos danosos à economia paraguaia, especialmente com implicações negativas ao setor de comércio e serviços e à pequena indústria do país. Sob o viés liberal, a adesão ao Mercosul constituía

uma oportunidade de ampliação das exportações paraguaias na medida em que permitiria o acesso de seus bens e serviços a um mercado consumidor ampliado substancialmente maior do que o mercado interno do país. Historicamente, ao menos após o fim da Guerra da Tríplice Aliança, o Paraguai assentou sua estratégia de desenvolvimento na exploração e comercialização de produtos primários ao mercado internacional, promovendo sua modernização capitalista através de um modelo econômico primário-exportador (CAPUTO, 1996). A criação de um mercado comum se fazia atraente aos intentos das elites latifundiárias paraguaias de ampliarem o volume de bens exportados, uma vez que a maior parte das exportações do país se destinava aos países da região, especialmente a Argentina e Brasil².

No entanto, a indústria paraguaia, constituída essencialmente de uma produção artesanal, sofreu negativamente os impactos da política de reduções tarifárias intrarregionais resultantes da formação do Mercosul. A concorrência ampliada estabelecida entre os agentes econômicos dos países membros do bloco expôs as conhecidas assimetrias existentes e o desequilíbrio entre a pequena indústria paraguaia e as indústrias de Argentina, Brasil e Uruguai. A indústria paraguaia, incapaz de concorrer em igualdade com as empresas congêneres originárias dos outros países restou majoritariamente prejudicada. Em virtude dessas disparidades, a adesão ao Mercosul materializou um forte estímulo a conservação do caráter exportador da economia paraguaia baseado em *commodities* e ao aumento de sua dependência em relação ao mercado argentino-brasileiro (MASI e BITTENCOURT, 2002, p. 386). A formação do Mercosul permitiu acesso facilitado de bens industrializados e serviços provenientes de Brasil e Argentina aos mercados internos de Paraguai e Uruguai, aprofundando a influência regional argentino-brasileira sobre esses países o que, por sua vez, acentuou a dependência das economias dos sócios menores em relação aos maiores (RODRIGUEZ, 2001, p. 369).

Assim como para os demais países que formaram o Mercosul, o cenário político da reinstauração dos regimes democráticos na região e a questão da dívida externa

² Sobre o destino das exportações paraguaias, ver em: <https://www.ip.gov.py/ip/argentina-brasil-y-chile-principales-destinos-de-exportaciones-paraguayas-en-lo-que-va-del-2020/> e no Relatório da ALADI (2014) disponível em: [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/66C16F219CC41C8A03257CD7004FE453/\\$FILE/206.PDF](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/66C16F219CC41C8A03257CD7004FE453/$FILE/206.PDF)

latino-americana influenciaram a política externa uruguaia, que se tornou muito mais ampla e intensa nesse período em comparação a décadas anteriores, e muito mais voltada a promover ações em prol de uma agenda de cooperação e integração sub-regional e regional (PÉREZ ANTÓN, 2005). Segundo Lilia Ferro (2006), muitas transformações ocorreram no modelo de inserção internacional uruguaio durante consolidação da globalização neoliberal, incorporando-se ao rol de medidas governamentais orientadas à política internacional a adesão aos preceitos do regionalismo aberto.

O presidente uruguaio Luis Alberto Lacalle do Partido Nacional (1990-1995) foi grande entusiasta da incorporação de seu país ao Mercosul. Lacalle foi o primeiro civil a assumir a presidência da república uruguaia após o término da ditadura militar, e durante seu mandato orientou seu governo à luz da doutrina neoliberal, promovendo uma agenda política de ajustes estruturais, privatizações, desregulamentação econômica. Sob a mesma lógica, conduziu a política externa uruguaia à abertura econômica, aderindo tardiamente aos Acordos de Complementação Econômica firmados entre Argentina e Brasil em 1985, e em seguida ao Tratado de Assunção de 1991 que criou o Mercosul sob a égide do regionalismo aberto.

A adesão uruguaia ao Mercosul foi tida pelo governo e pelas elites do país como a única estratégia possível de inserção internacional no contexto marcado pelo fim da bipolaridade característica da guerra fria e pela intensificação do processo liberalização comercial a nível mundial. Sobre esse período, Nastasia Barceló (2020, p. 121) comenta as percepções existentes na sociedade uruguaia a respeito da participação do país no processo de integração, afirmando que as autoridades governamentais demonstravam contentamento com o desenvolvimento das negociações diplomáticas, entretanto, setores do país demandavam maior celeridade ao processo e à adesão uruguaia, assim como criticavam a posição periférica que o país desempenhava. A burguesia exportadora uruguaia e o governo liberal de Luis Alberto Lacalle compreendiam o Mercosul como uma plataforma de ampliação dos interesses uruguaio em uma escala global, preferindo a concertação regional e a defesa conjunta de temas sensíveis ao país na ordem internacional em detrimento da atuação isolada.

A adesão paraguaia e uruguaia ao processo de integração estimulado por Brasil e Argentina culminou na criação do Mercosul em 1991 por meio da assinatura do Tratado de Assunção, o qual foi celebrado com o propósito de formar um espaço econômico

integrado entre os quatro países estruturado sob os ditames do regionalismo aberto em consonância às orientações políticas dos governos da época.

O Mercosul despontou como um processo de integração fundamentalmente comercial, organizado institucionalmente em um modelo intergovernamental de baixa complexidade e estruturado à luz das ideias neoliberais (BERNAL-MEZA, 2002; CAETANO, 2011). O neoliberalismo se tornou hegemônico na América Latina durante a década de 1990, e a criação do Mercosul colaborou para a sedimentação da tendência de liberalização econômica existente na região.

O Mercosul foi criado como instrumento auxiliar de implementação das políticas neoliberais, propiciando uma acelerada liberalização comercial por meio da redução e eliminação de tarifas alfandegárias e uma desregulamentação econômica e social dos países que o formavam. Em outras palavras, o Mercosul foi concebido como um instrumento sub-regional em favor dos ajustes estruturais e das reformas empreendidas em âmbito nacional em Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, acelerando os programas de liberalização comercial dos governos destes países (BANDEIRA, 2010, p. 115; MARTIN, 2010, p. 44; MARIANO, 2015, p. 67; VÁZQUEZ, 2018; VIGEVANI, 1996).

O objetivo dos governos da época era intensificar o ritmo de implementação de suas agendas neoliberais de abertura comercial, estabilização macroeconômica e combate à inflação, por meio do avanço do processo de integração mercosulino. Nesse sentido, Tullo Vigevani (1996, p. 12) afirma que a redução dos prazos propostos para a criação da zona de livre comércio e união aduaneira se deve em virtude da referida estratégia elaborada pelos governos nacionais em relação ao Mercosul.

Luiz Moniz Bandeira (2010, p. 115) afirma que a criação do Mercosul se espelhou no “espírito mercantilista e livre-cambista da época”, pelo qual foi concebido como uma etapa preparatória para a liberalização comercial dos países a nível mundial, em consonância com as políticas econômicas desenvolvidas pelo governo brasileiro de Fernando Collor de Mello e seu correlato argentino Carlos Menem. Nesse sentido, o Mercosul se converteu na expressão regional da globalização neoliberal (MERINO, 2018).

Segundo Damián Paikin (2019, p. 208), a estratégia dos países do Mercosul ao adotarem o modelo do Regionalismo Aberto era promover a abertura comercial gradual de suas economias, primeiramente a nível regional e posteriormente estendendo os efeitos da abertura comercial à esfera mundial. Desse modo, a finalidade última do Mercosul nessa época era promover a inserção dos países membros no comércio mundial por meio da adesão ao livre mercado e de uma agenda eminentemente comercial.

Em 1º de janeiro de 1995 entrou em vigor a Tarifa Externa Comum (TEC), efetivando-se a proposta da união aduaneira entre os países. Em 1996 o Mercosul firmou acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia e firmou a Declaração sobre o Diálogo Político em São Luís, Argentina, criando o Mecanismo de Consulta e Concertação Política com a proposta de coordenar a política externa dos países membros do Mercosul sobre temas internacionais de interesse comum. Em 1998, foi criado o Foro de Consulta e Concertação Política e foi celebrado o Acordo de Cooperação com a Comunidade Andina de Nações (CAN) com o objetivo de conformar uma área de livre comércio entre os países membros das duas organizações, a qual foi instituída em outubro de 2004.

2.3 Mercosul do Consenso de Buenos Aires: implicações da onda progressista sul-americana no processo de integração regional.

A partir de 2003, com as vitórias eleitorais de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina, o Mercosul sofreu transformações em seu processo de integração, direcionando-se a um projeto de integração multidimensional que compreendesse as dimensões política, social, participativa e cultural, para além da tradicional dimensão comercial, em consonância às propostas do regionalismo pós-liberal. A eleição de Néstor Kirchner representou significativa mudança na política externa argentina, impulsionando o rompimento da política de alinhamento automático com os EUA e a compreensão da integração regional como mecanismo de desenvolvimento nacional e redução da dependência argentina dos centros hegemônicos do capitalismo global (GRANATO e ALLENDE, 2013).

De forma análoga, a política externa brasileira do governo Lula se orientou ao fortalecimento da cooperação Sul-Sul, posicionando a América do Sul no centro de sua agenda internacional (FAUSTO, 2015). A reorientação das políticas externas brasileira e argentina produziu estímulo renovado a integração sul-americana nesse período (PAIKIN,

2019, p. 212). Segundo Marco Aurélio Garcia (2018), ex-assessor especial assuntos internacionais do governo Lula, o Brasil compreendia a integração regional como eixo central de sua política externa. O que corrobora a compreensão de que a política externa brasileira priorizou o estreitamento das relações internacionais com os países da América do Sul e a atuação nas organizações regionais latino-americanas, como o Mercosul, durante os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (CAVALCANTI, 2019).

Esse processo de transformação na condução do Mercosul teve como marco o conjunto de propostas lançadas por Lula e Kirchner para o desenvolvimento da América do Sul reunidas no Consenso de Buenos Aires de 2003. O Consenso de Buenos Aires é uma declaração assinada pelos presidentes do Brasil e Argentina em contraposição as diretrizes propostas pelo Consenso de Washington de 1989. Em um contexto político de esgotamento das políticas neoliberais, o Consenso de Buenos Aires foi um documento bilateral que estabeleceu novos paradigmas norteadores da atuação política e econômica conjunta e coordenada de Brasil e Argentina em escala nacional, regional e internacional. Nesse cenário, os governos progressistas de ambos os países conduziram uma mudança de paradigma do processo de integração do Mercosul, agregando-se de novas agendas regionais ao bloco e ampliando sua dimensão territorial no subcontinente por meio acercamento das demais nações sul-americanas ao Mercosul sob o status de países associados. (LO BRUTTO e CRIVELLI, 2019; VÁZQUEZ e BRICEÑO-RUIZ, 2009)

Nessa esteira, Mariana Vázquez (2017) argumenta que o entendimento argentino-brasileiro expresso no Consenso de Buenos Aires emerge como marco da reconfiguração do processo de integração mercosulino, destacando-o como momento de viragem na condução do bloco marcado pela aproximação com os pressupostos do regionalismo pós-liberal. O aprofundamento da aliança estratégia entre Argentina e Brasil e a ampliação do Mercosul aos países do norte da América do Sul (na condição de Estados membros ou associados), desencadeou um processo de reanimação do Mercosul e implicou a reformulação da proposta de integração sul-americana por meio da adoção de novas agendas regionais (CAVALCANTI, 2019, p. 85).

O Consenso de Buenos Aires expressou a retórica neodesenvolvimentista dos governos da época no tocante a implementação de uma matriz econômica, que se trasladava em âmbito regional em um projeto de integração latino-americana, capaz de conjugar crescimento econômico com redução da pobreza e das desigualdades sociais e

regionais. Nesse sentido, o compromisso firmado entre Lula e Kirchner estabelece que Brasil e Argentina objetivam intensificar a cooperação bilateral e a integração sul-americana a fim de conduzi-la ao melhor interesse dos povos da região. A integração regional é definida como uma estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional, a qual deve combinar crescimento econômico e justiça social em proveito dos povos latino-americanos, como destaca o item 16 do documento abaixo reproduzido.

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

No entanto, apesar do caráter contestatário enunciado no Consenso de Buenos Aires, as transformações promovidas pelos governos progressistas na integração mercosulina nos anos que seguintes se restringiram a compor um processo de revisão do bloco sul-americano, que preservou sua centralidade comercial, buscando transcendê-la por meio da implementação de agendas secundárias de cunho social, político e participativo (BRICEÑO-RUIZ, 2013). Frise-se que nessa nova etapa do processo de integração não se efetivou a ruptura com os preceitos livre-cambistas do regionalismo aberto, conservando-se características neoliberais, especialmente quanto a prioridade das pautas relacionadas ao incremento do comércio internacional, a manutenção da burocratização e a baixa complexidade institucional do Mercosul (MARIANO, 2015, p. 43).

Após a guinada progressista na política interna dos países membros do Mercosul, iniciou-se uma maior aproximação da Venezuela, sob a presidência de Hugo Chávez, com o bloco sul-americano. Em 8 de julho de 2004 o país tornou-se membro associado do Mercosul. Em 18 de outubro de 2004 foi celebrado o Acordo de Complementação Econômica nº 59 entre o Mercosul e Colômbia, Equador e Venezuela que estabeleceu a criação de uma zona de livre comércio entre os países. O Protocolo de Adesão da Venezuela como membro pleno do Mercosul. O instrumento de adesão foi firmado pelos presidentes dos cinco países em 2006 e demandava que fosse aprovado pelos congressos dos quatro países fundadores do Mercosul, no entanto, a aprovação da incorporação

venezuelana sofreu resistências no parlamento paraguaio, a qual permaneceu obstaculizada até a suspensão paraguaia do Mercosul em 2012.

Após o golpe articulado pela elite paraguaia que destituiu o presidente paraguaio Fernando Lugo (2008-2012) por meio de um processo de impeachment em 29 de junho de 2012, os demais membros do bloco sul-americano, em repúdio, decidiram suspender a participação do país no Mercosul sob o argumento da violação do Protocolo de Ushuaia. O referido protocolo estabelece a cláusula democrática aos países membros do bloco, permitindo a suspensão e aplicação de sanções ao país que sofrer uma ruptura de sua ordem constitucional. No contexto da suspensão paraguaia se deu o ingresso da Venezuela no Mercosul em 31 de julho de 2013 membro pleno do Mercosul.

Nesse período do contexto histórico do Mercosul merece destaque a ampliação das agendas políticas envolvidas no processo de integração regional e a multiplicação das instâncias institucionais a nível regional com a finalidade de efetivar o caráter multidimensional ao processo mercosulino (CAVALCANTI, 2019). As novas temáticas introduzidas na esfera do Mercosul incorporam e ampliam as dimensões social, cultural e participativa do bloco, transpondo os limites comerciais da integração.

Na esteira da multiplicação normativa e institucional do Mercosul em matérias não comerciais, estabeleceu-se o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006 o qual definiu uma agenda de trabalho voltada ao MERCOSUL Social, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade civil no bloco e a discussão de temáticas sobre direitos humanos, integração educacional, cultural. Ainda, destaque-se a proposição de uma agenda de integração voltadas à integração física e energética dos Estados-membro e ao fomento da cooperação científica e tecnológica.

Em 2010, criou-se o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) o qual define dez eixos de atuação voltados a (i) erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, (ii) promoção dos direitos humanos e da igualdade de gênero, étnica e racial, (iii) universalização da saúde pública, (iv) universalização da educação pública e erradicação do analfabetismo, (v) diversidade cultural, (vi) inclusão produtiva, (vii) trabalho decente e direitos previdenciários, (viii) sustentabilidade ambiental, (ix) diálogo social e (x) cooperação regional para implementação e financiamento de políticas sociais.

Em matéria de aprofundamento do tratamento regional a matéria de direitos humanos destaca-se a instituição da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH) em 2004, a Declaração de Assunção de Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Mercosul e Estados Associados de 2005, o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) criado em 2009. Ainda, necessário pontuar o estabelecimento do Estatuto da Cidadania do Mercosul em 2010, as Diretrizes da Política de Igualdade de Gênero em 2014 e a revisão da Declaração Sociolaboral do Mercosul em 2015.

Com o objetivo de promover o aprofundamento da dimensão política e social, estabeleceu-se Parlamento do Mercosul (PARLASUR), instituído em 2006 em substituição a Comissão Parlamentar Conjunta, o Instituto Social do Mercosul (ISM) em 2007 com a finalidade de oferecer colaboração técnica e planejamento na elaboração de projetos sociais e promover estudos sobre políticas sociais do Mercosul. Em 2008 foi criada a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) como órgão auxiliar do Conselho do Mercado Comum, integrado pelos representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Cidadania dos Estados membros do bloco, com a função de supervisionar a execução de projetos sociais existentes do âmbito do Mercosul, atuando de forma conjunta ao ISM.

A multiplicação de órgãos e espaços institucionais no movimento de integração do Mercosul sofre retrocesso na medida em que se instalam nos governos da América do Sul novas direitas que propõem uma ruptura com a política social-liberal dos governos progressistas, impulsionando uma agenda revigorada do neoliberalismo, que remonta a um retorno à agenda do Consenso de Washington.

2.4 Novas direitas sul-americanas: consenso Temer-Macri e Bolsonaro

A eleição de Maurício Macri à presidência da Argentina em 22 de novembro de 2015 e a crise política brasileira que culminou com a destituição por meio do golpe parlamentar da presidenta Dilma Roussef (2016), e a assunção do vice-presidente Michel Temer à presidência da república do Brasil em 31 de agosto de 2016 são processos políticos que ocorrem no âmbito de um giro liberal e conservador na política sul-americana. Essa tendência levou ao aprofundamento da agenda neoliberal na região

marcada pelo ampliado estímulo a políticas de liberalização comercial e a celebração de tratados de livre comércio (TADDEI, 2018, p. 32).

A vitória de Macri nas eleições argentinas de 2015 interrompeu a sequência de três mandatos presidências desempenhada por governantes do Partido Justicialista e produziram uma aceleração do projeto neoliberal no país, que acarretou o aguçamento da reprimarização a economia argentina, desvalorização da moeda nacional, desregulamentação de diversos setores da economia, redução tarifária sobre as exportações, liberalização da circulação de capitais e aumento do custo de combustível e tarifa de serviços públicos (TADDEI, 2018, p. 44-45).

A respeito da política externa, o governo macrista se mostrou adepto a projetos de cooperação internacional e acordos comerciais fomentadores do livre-mercado, dessa maneira buscou viabilizar a celebração do tratado comercial entre União Europeia e Mercosul e, por outro lado, empenhou-se em distanciar a Argentina de processos de integração regional considerados por seu governo como “ideológicos”³, como a UNASUL e a CELAC (TADDEI, 2018, p. 44). A eleição de Macri, somada morte de Hugo Chávez em 2013, produziu consideráveis impactos no processo de integração latino-americana, estimulando um processo de fragmentação ou desintegração regional (KLACHKO, ARKONADA, 2017, p. 280).

No âmbito do Mercosul, os novos governos sul-americanos de matriz liberal-conservadora buscaram refrear as agendas políticas relacionadas ao Mercosul social e participativo promovidas pelos antecessores governos e, por outro lado, procuraram dar maior robustez ao viés econômico-comercial do processo de integração mercosulino (SANAHUJA, 2019, p. 120). Nessa direção, o consenso existente entre os governos de Macri e Temer promoveu uma nova orientação na condução do bloco sul-americano, pautando a necessidade de uma convergência com a Aliança do Pacífico, novo impulso às negociações de livre-comércio com a União Europeia e às propostas de flexibilização do Mercosul (CAETANO, LÓPEZ BURIAN, LUJÁN, 2019, p. 111-112)

Na posse do novo governo brasileiro presidido por Michel Temer, o chanceler

³ Clarín. *Mauricio Macri: “Unasur es el último error” donde “prevaleció la ideología y los prejuicios*. 22 de março de 2019. Disponível em: clarin.com/politica/mauricio-macri-unasur-ultimo-error-prevalecio-ideologia-prejuicios_0_80rKmxSsw.html

José Serra defendeu em seu discurso uma nova orientação para a política externa brasileira que apontava o retorno aos preceitos orientadores do regionalismo aberto, com especial enfoque no incremento ao livre comércio intrarregional e extrabloco (CAVALCANTI, 2019, p. 89-94).

Medidas de flexibilização ao Mercosul são defendidas pelo Uruguai desde 2006, e com a eleição de Mauricio Macri e a ascensão dos governos de direita nos demais países membros do bloco sul-americano, agregam-se maiores apoios em torno dessas propostas⁴. Em geral tais propostas visam a redução da tarifa externa comum e a revogação da regra existente no ordenamento jurídico comunitário que impede os países membros do Mercosul estabelecerem estratégias individuais de liberalização comercial, como a celebração de tratados de livre comércio bilaterais ou multilaterais com países terceiros (SANAHUJA, 2019, p. 120).

Como parte da estratégia das novas direitas sul-americanas para explorar com maior intensidade a vocação livre-cambista do Mercosul e, adicionalmente, promover o isolamento da República Bolivariana da Venezuela na América do Sul, os chanceleres dos quatro países fundadores do bloco tomaram a decisão unânime de suspender por tempo indeterminado a Venezuela do Mercosul sob a alegação de violação do Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul.

Em 01 de abril de 2017 foi firmada a declaração dos Estados partes do Mercosul sobre a Venezuela e em 05 de agosto de 2017 operou-se a suspensão venezuelana sob o argumento de que o governo do país teria provocado uma ruptura da ordem democrática, marcada por violações de direitos humanos e desrespeito ao Estado de Direito. A suspensão da Venezuela constitui-se como parte de um projeto das elites latino-americanas em associação aos capitais internacionais e dos governos das potências hegemônicas, especialmente dos EUA, de desestabilização da revolução bolivariana após o falecimento de Hugo Chávez.

Em 08 de agosto 2017, foi criado o Grupo de Lima com o objetivo de formar um consenso liberal-conservador no continente americano em torno da crise venezuelana a

⁴ Uruguai. *Reunión entre presidentes de Uruguay, Lacalle Pou, y de Paraguay, Abdo Benítez*. Disponível em: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/completos/reunion-entre-presidentes-uruguay-lacalle-pou-paraguay-abdo-benitez>

fim de deslegitimar o governo de Nicolás Maduro, e posteriormente, reconhecer como presidente venezuelano interino o autodeclarado Juan Guaidó em reunião realizada em 04 de fevereiro de 2019. Por meio da fundacional Declaração de Lima firmada inicialmente por doze países (entre os quais Argentina, Brasil e Paraguai), condena-se o governo venezuelano de romper com a ordem constitucional democrática do país, apoiando-se expressamente a decisão de suspensão da Venezuela do Mercosul.

Nas eleições de outubro de 2018, o candidato de extrema-direita Jair Bolsonaro foi eleito a presidência do Brasil, derrotando em segundo turno das eleições presidenciais o candidato Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores. Como ministro da economia, Bolsonaro nomeou o economista Paulo Guedes, que em sua primeira coletiva de imprensa após o resultado do pleito eleitoral afirmou que o Mercosul não seria prioridade de sua gestão a cargo do Ministério da Fazenda, e tampouco seria prioritária as relações bilaterais com a Argentina, que constituem o núcleo de sustentação do bloco sul-americano⁵. Na mesma oportunidade Paulo Guedes se mostrou favorável a uma flexibilização do Mercosul, criticando-o por considerá-lo “prisioneiro de alianças ideológicas” vez que, em sua concepção, privilegiava relações com países de “inclinações bolivarianas”⁶.

A política externa brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro tem buscado maior alinhamento com os EUA, especialmente durante a presidência de Donald Trump, em temas de interesse global e regional. A política externa brasileira no tocante aos processos de integração regional é caracterizada por continuidades no governo Bolsonaro da política inaugurada por Michel Temer, atribuindo maior ênfase do projeto regional à agenda comercial.

No âmbito do estímulo ao livre comércio, em 28 de junho de 2019 o Mercosul concluiu as negociações internacionais do acordo de livre-comércio com a União Europeia, que se encontra atualmente em fase de revisão legal, dependendo da aprovação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais dos países membros de ambos os blocos regionais e posterior assinatura e ratificação da versão final do acordo.

⁵ G1. *Declarações de Paulo Guedes sobre Mercosul surpreendem membros do bloco*. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/30/declaracoes-de-paulo-guedes-sobre-mercosul-surpreendem-membros-do-bloco.ghtml>

⁶ Estado de São Paulo. *Paulo Guedes anuncia prioridades econômicas do governo Bolsonaro*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=a5p8BUHKbu8>

No Paraguai e Uruguai, com a eleição de Mario Abdo Benítez em agosto de 2018 e Luis Lacalle Pou em março de 2020 respectivamente, ganharam maior estímulo propostas mais heterodoxas vinculadas ao retorno do regionalismo aberto no processo de integração do Mercosul, constituindo-se o presidente argentino Alberto Fernández eleito em dezembro de 2019 como ator a realizar, em alguma medida, um contraponto a esse processo.

A ascensão das novas direitas aos governos sul-americanos produziu sensíveis alterações no âmbito das relações internacionais da região, com visíveis consequências aos processos de integração. A agenda internacional destes governos foi impulsionada pelo objetivo de desmantelamento do legado progressista na região e por um discurso de confrontação com as experiências de integração e cooperação concebidas como “ideológicas” ou “bolivarianas” (SANAHUJA, 2019, p. 122).

O suposto combate ao caráter ideológico do Mercosul se desenvolve em paralelo ao objetivo de intensificar o livre-comércio e a abertura das economias dos países membros, buscando a flexibilização do Mercosul e a celebração de acordos comerciais com outros países e blocos regionais como etapa a maior inserção internacional dos países sul-americanos na economia globalizada (CAVALCANTI, 2019, p. 89-94). Essa alteração na política externa dos países sul-americanos produziu retrocessos e estancamento na agenda social e participativa no Mercosul estimulada pelos governos progressistas predecessores.

3. Participação social no Mercosul: função consultiva ou tomada de decisões?

Nesse capítulo abordaremos o debate teórico acerca da participação social no processo de integração mercosulino, buscando analisar a estrutura decisória da organização, a dimensão participativa do bloco sul-americanos e sua natureza, se assume função consultiva ou decisória no Mercosul. Para tanto, propõe-se o estudo da estrutura decisória do bloco, os desafios da relação entre atores estatais e sociais, assim como seus limites institucionais, analisando os principais mecanismos de participação social existentes no Mercosul.

A participação social é compreendida como a somatória das ações empregadas por atores sociais organizados no âmbito do processo de integração regional, excetuando-se os atores que representam de maneira oficial seus Estados-membros no arcabouço institucional da organização (UPS, 2016). Para os fins desta pesquisa, consideram-se atores sociais as organizações que não estão diretamente vinculadas às instituições estatais, atribuindo especial enfoque àqueles relacionados a movimentos sociais e organizações sindicais.

Dessa forma, o escopo desta pesquisa não compreende à análise dos espaços institucionais de participação política protagonizados por diplomatas, parlamentares integrantes do PARLASUL e demais representantes governamentais que compõem o bloco regional.

3.1 Estrutura decisória do Mercosul

Para compreender o processo institucional de tomada de decisões e a dinâmica participativa existente no Mercosul é preciso considerar quais são os atores e os objetivos que estimularam o processo de integração e que determinaram as características da organização.

A estrutura institucional formal do Mercosul foi definida nas normas que compõem o arcabouço jurídico da organização. Por meio do Tratado de Assunção de 1991, instrumento jurídico fundacional do Mercosul, e do Protocolo de Ouro Preto de 1994 os Estados membros definiram a estrutura decisória da organização baseada no modelo intergovernamental em que a tomada de decisões e a condução política do processo de integração são de responsabilidade do conjunto de representantes do alto

escalão do poder executivo dos países membros. Para fins de organização, os Estados criaram três instâncias decisórias no bloco, quais sejam: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo do Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

O CMC, órgão superior do Mercosul, é composto pelos Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia dos Estados membros do bloco e detém a competência de formular, negociar e supervisionar as políticas regionais, assim como de realizar a tomada de decisões com a finalidade de cumprir os objetivos da organização propostos pela organização.

As decisões originárias do CMC são tomadas por consenso por todos os Estados membros e constituem obrigações que devem ser observadas (artigo 9 e 37 do Protocolo de Ouro Preto). Os trabalhos do CMC são auxiliados, em caráter consultivo, pelo Foro de Consulta e Concertação Política e pelas Reuniões de Ministros e Altas Autoridades voltadas a distintas matérias relacionadas a integração fronteiriça, educação, trabalho, agricultura, saúde, comunicações, cultura, turismo, energia, direitos humanos entre outras.

O GMC corresponde ao órgão executivo do bloco e suas atribuições residem na formulação de propostas de decisão a serem adotadas pelo CMC, monitorar o cumprimento do Tratado de Assunção, Protocolos Adicionais e Acordos celebrados pelo Mercosul, definir os programas de trabalho e aprovar o orçamento previsto para a realização das atividades do bloco. Integram o GMC membros designados pelos chefes do poder executivo de cada membro Governos, entre os quais necessariamente devem figurar representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Subordinados ao GMC, o Mercosul possui uma série de órgãos auxiliares desprovidos de caráter decisório, como o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), a Comissão Sociolaboral do Mercosul (CSLM), Grupos e Subgrupos de Trabalho (SGT), além das Reuniões Especializadas e dos Grupos Ad Hoc.

Por fim, a tríade de órgãos decisórios do Mercosul é formada pelo CCM, órgão encarregado por garantir a aplicação dos instrumentos de política comercial do bloco e por assistir o GMC na consecução e suas funções institucionais. É formado por membros indicados pelos Estados membros e coordenada pelos Ministérios das Relações

Exteriores. A CCM dispõe de órgãos auxiliares denominados de Comitês Técnicos (CT) especializados em assessorar os encargos da CCM em matéria de tarifas e questões aduaneiras, normas comerciais, defesa da concorrência e do consumidor entre outras relacionadas a política comercial do bloco.

Ainda, de caráter auxiliar, destaca-se a Secretaria do Mercosul como órgão de apoio que desempenha tarefas administrativas e técnicas relacionadas, entre outras, a preparação de estudos necessários ao processo de integração, elaboração de documentos de trabalho, a reunião de informações e propostas, confecção de relatórios acerca do progresso do processo de integração, a realização de estudos sobre matérias atinentes a integração mercosulina.

A análise da estrutura organizacional do Mercosul permite identificar a concentração das competências decisórias do bloco em órgãos dirigidos por representantes estatais do alto escalão dos governos dos países membros, especialmente vinculados a matéria econômica. Isso porque a institucionalidade no Mercosul se estabeleceu com base na centralidade da diplomacia presidencial na condução do processo de integração, definindo uma estrutura decisória de caráter intergovernamental (BERNAL-MEZA, 2009; MALAMUD, 2005; MARTIN, 2010, p. 41).

O modelo intergovernamental foi propositadamente adotado na época da criação do Mercosul uma vez que, por sua flexibilidade e baixa complexidade, melhor atenderia aos propósitos do projeto de liberalização comercial estabelecido pela organização e permitiria uma mínima coordenação entre os Estados em torno de interesses comuns que, em muitas vezes, não poderiam ser satisfeitos de forma isolada (MARIANO, 2015; PORTO, FLÔRES JR., 2006).

Os presidentes da república dos estados-membros foram os principais atores estatais impulsionadores do processo de integração regional no âmbito do Mercosul, seu ativismo presidencial associado aos desígnios do regionalismo aberto implicou na proeminência dos chefes de Estado na estrutura institucional formal da tomada de decisões e na formulação de políticas regionais do bloco. Essa institucionalidade de baixa intensidade, concentrada no diálogo entre os chefes de Estado e seus representantes diretos (como ministros de Estado), associou-se satisfatoriamente ao projeto de integração mercosulino dirigido ao incremento do livre comércio (CAETANO, 2011).

A narrativa da relevância e necessidade de participação das organizações sociais no processo de integração, expressa em documentos oficiais, normas jurídicas e na criação de órgãos não corresponde às práticas políticas presentes do Mercosul. A preocupação externalizada com o incremento da dimensão participativa não implicou em desenvolvimento de mecanismos institucionais efetivos de participação social capazes de influir nos desdobramentos do processo de integração. Os espaços institucionais criados se restringem a exercer função de órgãos de consulta desprovidos de capacidade de monitoramento e acompanhamento das negociações e das tomadas de decisão (SERBIN, 2012, p. 81).

3.2 Organizações sindicais e o Mercosul

A integração econômica entre os países sul-americanos não interessa somente aos atores privados econômicos e aos atores estatais. As organizações sociais e sindicais acompanham atentamente esse processo diante das consequências que podem se produzir sob a realidade laboral e social dos países membros. Desde o início do processo de integração entre Argentina e Brasil nos anos 1980 as principais centrais sindicais da América do Sul começaram a articular-se regionalmente por meio da Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) criada em 1986, buscando acompanhar os desenvolvimentos do processo de integração regional em curso.

O sindicalismo argentino, de maneira geral, apresentou uma posição favorável à integração argentino-brasileira na década de 1980. A inclinação favorável das entidades sindicais argentinas proporcionou um impulso ao acercamento das organizações sindicais da região, assim como colaborou para a permanência da participação dos trabalhadores argentinos no debate sobre a integração regional, mesmo quando anos depois a integração foi concebida como prejudicial aos interesses desses grupos organizados (VIGEVANI, 1996, p. 15).

As entidades sindicais brasileiras, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), em posição semelhante às organizações argentinas, não eram contrárias ao processo de integração econômica nos anos 1980, manifestando apoio às propostas de cooperação elaboradas à luz das ideias do regionalismo desenvolvimentista. No entanto, as centrais sindicais brasileiras já apresentavam críticas quanto o caráter excessivamente comercial da integração,

salientando a necessidade de incorporação de temas sociais ao processo (VIGEVANI, 1996, p. 15). A natureza neoliberal do Mercosul produziu uma mudança na perspectiva do sindicalismo brasileiro sobre o processo de integração. No 4º Congresso da CUT realizado em 1991, a central sindical rechaçou a criação do Mercosul por ser contrária às aspirações dos trabalhadores sul-americanos, uma vez que o modelo de integração adotado reproduzia a mesma doutrina que sustentava os programas de ajustes econômicos empreendidos no interior dos países membros que produziam cenários de desproteção social e precarização das relações laborais (MARIANO, 2011, p. 92-93).

A proposta de adesão uruguaia ao Tratado de Assunção de 1991 apresentou resistências provenientes de entidades sindicais e grupos organizados da classe trabalhadora como a Central Única dos Trabalhadores de Uruguai denominada Plenário Antisindical de Trabalhadores - Convenção Nacional de Trabalhadores (PIT-CNT). Em princípio, o PIT-CTN não expunha posição contrária à integração regional baseada nos preceitos do regionalismo desenvolvimentista proposto pela CEPAL nos anos 1950 e 1960. No entanto, após a guinada ao regionalismo aberto, as entidades sindicais uruguaias adotaram posição contrária a integração regional do Mercosul. As organizações sindicais uruguaias apontavam o risco de aumento do desemprego entre os trabalhadores e apontavam possíveis impactos negativos às empresas do país em virtude da competição ampliada com empresas argentinas e brasileiras no mercado uruguaio decorrente do processo de liberalização comercial proposto pelo Mercosul (BARCELÓ, 2020).

A atuação das centrais sindicais sul-americanas convergia em virtude do objetivo comum de formar uma oposição ao processo de liberalização comercial em prática tanto em âmbito da política interna dos países como em escala regional no processo de integração do Mercosul. Ainda, as organizações sindicais buscaram se incorporar as discussões realizadas na esfera da integração regional uma vez que se articulavam as lutas laborais desenvolvidas em âmbito nacional, vez que os governos dos Estados membros se apoiavam no Mercosul como instrumento de maximização de suas agendas políticas nacionais pautadas nos preceitos neoliberais (VIGEVANI, 1996).

Durante o processo de criação do Mercosul e de adesão aos ditames do Regionalismo Aberto nos anos 1990, as centrais sindicais sul-americanas se articularam por meio da CCSCS com o objetivo de se oporem ao caráter neoliberal sob o qual foi concebido o Mercosul. Nesse período, a CCSCS desempenhou um importante papel de

contestação social e crítica a liberalização comercial, reclamando a participação das organizações sociais e sindicais no processo de integração regional e nos espaços institucionais de negociação, pleiteando que fossem incorporadas ao bloco sul-americano temáticas relacionadas a direitos trabalhistas e sociais, políticas econômicas de complementação produtiva e integração cultural (ALGRANATI, SEOANE, 2006).

Com a finalidade de monitorar as atividades oficiais do Mercosul, a CCSCS promoveu diversas reuniões paralelas para se discutir pautas de interesse dos trabalhadores concernentes ao processo de integração. Em dezembro de 1991, a CCSCS realizou uma reunião entre representantes sindicais em simultâneo a reunião de ministros do trabalho do Mercosul, a qual resultou um conjunto de importantes análises e propostas sobre o processo de integração e as relações laborais. Esse documento propunha a criação de um espaço institucional na estrutura do Mercosul voltado à temática do emprego e das relações de trabalho, proposta que, devido à pressão sindical, fora acolhida e resultou na criação do Subgrupo de Trabalho sobre Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social (SGT nº 11) em 1992, no qual participam organizações sindicais e empresariais sob a coordenação dos Ministérios do Trabalho dos países membros. A criação do SGT 11 esteve igualmente relacionada a atuação do governo argentino de Carlos Menem, que a fim de obter apoio da Confederação Geral do Trabalho (CGT) para executar seu programa de reformas neoliberais no país, atendeu a demanda sindical de participação no âmbito do Mercosul.

A partir da necessidade de participação mais pujante no Mercosul, houve posicionamento tomado pelas centrais sindicais no sentido de realizarem atuações mais comissivas nos espaços do bloco. Nesse aspecto, para que pudessem participar mais ativamente, tornou-se imprescindível a adoção de estratégias de intervenção buscando interpelar o rumo do processo de integração. No que se refere as medidas elaboradas, as centrais sindicais visavam participar por meio de uma estratégia compreendida em seu aspecto amplo, isto é, pelo embate direto na formulação de nova hegemonia no curso da integração predominantemente marcada pela presença do Estado e do capital, e, de modo mais estrito, buscou formular medidas de caráter trabalhista (VIGEVANI, 1996).

Em 1994, na ocasião da firma do Protocolo de Ouro Preto, a Coordenadoria apresentou aos presidentes da república dos estados-membros um novo conjunto de reivindicações, dentre as quais propostas relacionadas a estrutura institucional no bloco,

como a criação de um espaço de representação da sociedade civil junto ao Mercosul, com a finalidade de fortalecer a participação social na construção da integração regional. Dois anos após, atendendo as exigências da Coordenadoria, foi criado o Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul. Outra importante repercussão do trabalho desenvolvido pela Coordenadoria foi a criação da Declaração Sociolaboral do Mercosul em 1998, norma jurídica não vinculante que estabelece direitos fundamentais às relações de trabalho localizadas nos países membros.

Gradualmente, a partir das reivindicações sindicais, se promoveu a institucionalização da participação das centrais sindicais no processo de integração, integrando-se igualmente aos Subgrupos de Trabalho sobre Política Industrial e Tecnológica (SGT-7) e sobre Política Agrícola (SGT-8). Segundo Tullo Vigevani (1996), a inserção de parcela do movimento sindical ao processo de integração produziu duas consequências fundamentais, o incremento da coordenação regional das organizações sindicais do Cone Sul e a compreensão de que a possibilidade dos trabalhadores influírem no processo de integração regional era muito dependente da articulação com os governos dos países membros, vez que a estrutura formal-institucional do bloco centrava demasiadamente o poder decisório nos poderes executivos nacionais e seus ministérios.

3.3 Instrumentos e mecanismos de participação social no Mercosul

Na busca por discussões científicas específicas à temática da participação e da inserção de atores sociais no processo de integração do Mercosul evidencia-se uma lacuna teórica em relação ao estudo da atuação de mecanismos voltados à participação existentes na institucionalidade do Mercosul, tais como o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), as Cúpulas Sociais e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). Os pontos de relevância para a compreensão do que se refere à ideia de participação social em sentido amplo no Mercosul circundam: (i) déficit democrático existente no Mercosul devido a reduzida participação social, (ii) a relevância da participação social na consolidação do processo de integração regional e (iii) os desafios participação da sociedade civil no Mercosul.

O processo de integração regional é, nos termos desse estudo, compreendido como resultado da atuação de atores estatais, atores econômicos, e atores sociais, tais

como sindicatos e movimentos sociais. A despeito da pluralidade de atores envolvidos no processo de integração, sua condução institucional é eminentemente estatal.

Por força da ideia de interlocução entre os diversos atores inseridos no processo de integração, a participação de organizações sociais é concebida pelo próprio Mercosul como indispensável para o desenvolvimento da integração regional em bases sólidas (UPS, 2016). De modo que o fortalecimento dos espaços e mecanismos de participação social no âmbito das organizações regionais são compreendidos como fundamentais na consolidação dos processos de integração na América Latina (GRANATO, 2017).

Mata Diz e Lemos Junior (2016) afirmam que somente com uma efetiva participação cidadã, calcada na transparência institucional, no controle social e em políticas regionais de participação social, o processo de integração é capaz de gerar impacto positivo por força do envolvimento efetivo das sociedades em seu processo. Contudo, Leonardo Granato (2017) alerta para o desafio de promover a participação e o controle social em âmbito regional diante da arquitetura organizacional estabelecida pelo Mercosul.

No âmbito dos processos sul-americanos de integração regional, a maior parte dos mecanismos de participação social surgiram no transcorrer do século XXI em um contexto de ascensão de lideranças progressistas às presidências dos países da região (BERRÓN, 2013). Até o final dos anos 90, a participação da sociedade civil nos espaços institucionais do Mercosul se restringia a setores relacionados à natureza comercial do bloco, tais como espaços institucionais orientados a realização e consultas a organizações sindicais e associações empresariais (GRANATO, 2017). Em virtude de críticas e anseios sobre o caráter puramente comercial, no cenário de disputas das narrativas inerentes ao processo de integração, as entidades sindicais sul-americanas reivindicaram criação de espaço institucional em que pudessem expressar sua perspectiva e suas demandas acerca do bloco.

A partir dessas demandas, o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) foi criado pelo Protocolo de Ouro Preto no ano de 1994 (instrumento adicional ao Tratado de Assunção) como a primeira iniciativa na criação de um mecanismo de participação social no Mercosul. Em que pese, a constituição do FCES admitir a presença diferentes atores

da sociedade civil, sua competência é meramente consultiva, não vinculando os órgãos executivos do Mercosul às suas recomendações dirigidas ao GMC.

Assim o é, pois o Regimento Interno do FCES estabelece que atribuições muito específicas ao referido mecanismo de participação, tais como: i) emissão de recomendações, realização no interior do mecanismo ou a partir de consultadas do GMC e outros órgãos do Mercosul; ii) promoção de desenvolvimento econômico e social no bloco; iii) acompanhamento, verificação e avaliação de políticas no curso do processo de integração, bem como suas fases de implantação; iv) sugestão de normas e políticas voltadas à integração em seus aspectos social e econômico; v) fomento a atividades de formação por meio de eventos e seminários sobre questões relacionadas ao Mercosul; vi) na medida em que houver conveniência e oportunidade realizar consultas com instituições de diversas naturezas no sentido de promoção dos objetivos do Foro; vii) auxiliar para aumentar a participação de atores sociais no processo de integração no âmbito do Mercosul e viii) qualquer outra questão atinente ao processo de integração.

Na estrutura e organização do FCES, em paridade de participação e designação dos delegados, em cada uma das seções nacionais a composição da estrutura do Plenário do Foro é formada por membros dos setores empresarial e laboral que, por meio da atuação em conjunto dos estados-membros, representam uma estrutura tripartite de atuação em sua forma consultiva (MERCOSUL/GMC/RES N° 68/96, REGULAMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO ECONÔMICO SOCIAL, Capítulos III, Artigo 8°, 1°, Artigo 12°, 2°).

No curso do século XXI, outros mecanismos de participação foram criados no bojo das transformações sofridas pelo processo de integração regional à luz da ascensão dos governos progressistas na América do Sul. Para Vázquez e Briceño-Ruiz (2009), as vitórias eleitorais de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil e de Néstor Kirchner à presidência da Argentina marcaram uma nova etapa no processo de integração regional do Mercosul. Os autores consideram que a ascensão dos governos progressistas na América do Sul conduziu à reorientação do processo de integração mercosulino, distanciando-o de um modelo essencialmente comercial a partir de uma proposta de aprofundamento das dimensões política, social e participativa (VÁZQUEZ; BRICEÑO-RUIZ, 2009). De igual modo, Berrón (2013) afirma que os governos progressistas buscaram fortalecer os aspectos político e participativo no plano regional, conduzindo a

criação de novas organizações regionais e reestruturando as existentes, entre as quais se destaca o Mercosul.

Segundo Vázquez (2018), o processo conduzido no Mercosul a partir de 2003 foi orientado com o objetivo de aprofundar seu caráter democrático por meio da promoção da participação de atores sociais anteriormente excluídos do processo de integração. Nesse contexto, o Consenso de Buenos Aires simbolizou a mudança provocada pelos governos de Argentina e Brasil na condução do processo de integração regional, significando um compromisso assentado no aprofundamento da dimensão participativa do Mercosul pela inserção de novas agendas e mediante o engajamento de atores não estatais ao processo de integração regional (VÁZQUEZ, 2018).

Nesta esteira, elaborou-se o Programa de Trabalho 2004-2006 marcado pelo fortalecimento da institucionalidade do Mercosul, aprofundamento das dimensões econômico, cultura e social do bloco. O Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 consolida a perspectiva multidimensional do Mercosul, definindo a dimensão social como um dos eixos prioritários do processo de integração do Cone Sul.

Ainda, Berrón (2013) evidencia o Programa *Somos Mercosul* enquanto resultado deste movimento de modificação dos processos de integração regional existentes na América do Sul, que fora criado de a fim de torná-los mais participativos por iniciativa da presidência *pro tempore* uruguaia em 2005. Segundo Martinez e Machado (2017), o Programa *Somos Mercosul* objetivava a consolidação da cidadania mercosulina e a criação de espaços públicos de diálogo entre os representantes estatais e os atores da sociedade civil.

Em 2006, por força da ideia de dimensão social, criaram-se as Cúpulas Sociais do Mercosul destinadas à promoção do diálogo entre os cidadãos, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e os Estados, posteriormente integradas à estrutura institucional do Mercosul, conferindo maior amplitude na interação dos órgãos mercosulinos e a sociedade civil. Tal mecanismo era anterior à Cúpula Intergovenamental e tinha como papel o diálogo com governos e, em alguma medida, com alguns líderes políticos (chefes de governos e Estado e ministros de relações exteriores) visando a propagação de discussões havidas no âmbito de eventos e reuniões que geravam recomendações decorrentes dos fóruns organizados por seus atores.

Para Carrenho, Queiroz e Araújo (2014), a Cúpula Social do Mercosul representou um progresso no sentido do desenvolvimento de uma agenda social e estruturação de mecanismos de decisão baseados na transparência e controle participativo. Serbin (2013) confere ainda maior importância para as Cúpulas Sociais, afirmando constituírem o principal espaço de diálogo social do Mercosul, contudo expõe o desinteresse na manutenção das Cúpulas Sociais por parte dos Estados e da própria sociedade civil pouco adaptada a uma atuação transnacional.

Contudo, apesar do fomento havido nos anos 1990 e início dos anos 2000 para a criação de espaços de participação e interlocução entre governos e outros atores sociais no que tange à agenda regional não se seguiu com a multiplicação desses espaços, ao contrário, houve diminuição nas convocações de novas Cúpulas Sociais, expressão de um sintoma de desvio das organizações da sociedade civil de seu papel ativo no processo de integração e, portanto, de regionalismo (SERBIN, 2012, p. 82).

Em 2007 foi criado o Instituto Social do Mercosul com o intuito de aprofundar a dimensão social no processo de integração, promover a formulação de políticas sociais regionais voltadas ao desenvolvimento humano e melhoria da condição social das populações envolvidas no processo de integração mercosulino (MARTINEZ; MACHADO, 2017).

Em 2010, criou-se o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS), estabelecido pela Decisão CMC Nº 67/10, o qual define o aprofundamento da dimensão social do Mercosul como um dos objetivos estratégicos da organização. Para tanto, fomentar o diálogo social no âmbito regional é imprescindível, de forma que a Diretriz 24 do eixo IX do PEAS visa assegurar o diálogo social, estimulando a interação entre os cidadãos e os órgãos mercosulinos responsáveis pela gestão de políticas sociais.

Apesar da criação de diversos mecanismos de participação social e do desenvolvimento normativo vinculado aos ditames da promoção da participação social no Mercosul, Serbin (2013) defende que a ascensão dos governos progressistas na região promoveu o refortalecimento do poder político do Estado, conduzindo à proeminência dos atores estatais no cenário político regional. Neste contexto, o autor afirma que houve a retomada da dimensão política dos processos de integração regional, contudo tal fato não reverberou em aumento da participação da sociedade civil.

Serbin (2013) afirma que a despeito do aprofundamento das dimensões não econômicas do processo de integração sucedido no século XXI, as agendas política e social foram impulsionadas eminentemente pelos atores estatais à revelia da participação dos atores sociais. Em outras palavras, a ascensão dos governos progressistas na América Latina propiciou transformações na condução do processo de integração regional, todavia, a adoção de uma agenda social no plano regional não conduziu ao fortalecimento de sua dimensão participativa (SERBIN, 2013).

A perspectiva de Alemany (2016) se assemelha ao pontuado por Serbin (2013) ao afirmar que, mesmo com a criação de múltiplos mecanismos de participação social, as formas de participação destes atores não se modificaram profundamente. Segundo a autora, os mecanismos de participação não possibilitam a atuação da sociedade civil na tomada de decisões, restringindo sua participação às instâncias consultivas e eventualmente indutoras de propostas regionais (ALEMANY, 2016).

Por sua vez, Granato (2017) não ignora os avanços institucionais ocorridos no Mercosul, no entanto, defende reformas estruturais capazes de promover a efetiva participação dos atores sociais, incluindo-os em todas as etapas do ciclo de políticas públicas do Mercosul, integrando-os ao processo de formulação, elaboração, decisão, aplicação e monitoramento de políticas regionais. A necessidade de reestruturação da institucionalidade do Mercosul é também temática tratada por Miola (2017), que adverte que o Mercosul mantém sua estrutura minimalista estabelecida pelo Tratado de Assunção 1991 e pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994. Segundo o autor, o poder decisório no âmbito da organização segue na órbita de atuação dos órgãos executivos do Mercosul, nomeadamente do CMC, do GMC e do CCM, formados tão somente por representantes diplomáticos e autoridades econômicas dos Estados-membros (MIOLA, 2017).

Granato (2017) ainda defende que a gestão pública a nível regional se comprometa com os preceitos fundamentais das administrações públicas dos Estados-membros, reivindicando o compromisso com a transparência, controle externo e eficiência. Em outras palavras, Granato (2017) afirma que as instituições mercosulinas devam se ater aos princípios norteadores da gestão pública a nível estatal reconhecidos no âmbito interno de cada Estado membro, adaptando-se no que for necessário para sua implementação no processo de integração mercosulino.

Serbin (2012) e Faria (2017) destacam ser relevante pontuar que espaços de participação social existentes nas chancelarias dos Estados membros do Mercosul também constituem importantes espaços de participação em âmbito nacional, que podem produzir resultados em termos de participação a nível do bloco, diante da fragilidade dos mecanismos regionais.

A Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) foi criada em 2010 com a intenção de redesenhar a estrutura organizacional do MERCOSUL a fim promover maiores diálogos da sociedade no âmbito da organização. A UPS foi criada pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 65/10, com base na proposta apresentada pelo Brasil durante seu exercício na presidência *pro tempore* do bloco.

Por meio da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 10/15, criou-se um cadastro de organizações e movimentos sociais existentes nos Estados que compõem o MERCOSUL vinculado à UPS e que atuam na área de direitos humanos, direito à moradia, migrações, agricultura familiar, gênero, cultura e outras temáticas. Depois de cadastradas, estas organizações e movimentos sociais poderão ter acesso à agenda de eventos oficiais e conquistar maior visibilidade em relação ao Mercosul e às outras entidades cadastradas, fomentando o intercâmbio e a troca de experiências entre organizações congêneres.

Atualmente, mais de 500 organizações e movimentos sociais dos Estados-membros e Bolívia estão registradas na base de dados da UPS. Para análise do perfil das organizações registradas apresentam-se dados relacionados ao Estado de origem e à temática preponderante de sua atuação, a partir de informações autodeclaradas pelas próprias organizações. Em ordem decrescente dos Estados com maior número de organizações cadastradas, encontram-se Venezuela (154), Argentina (150), Uruguai (74), Brasil (67), Paraguai (63) e Bolívia (16).

A partir das temáticas de atuação é igualmente possível analisar o perfil das organizações registradas, destacando-se temáticas relacionadas aos Direitos Humanos (122), LGBTI (46), Juventude (44) Gênero (34), Ambiente (22), Cultura (20) e outras.

A UPS visa também apoiar a organização da Cúpula Social do Mercosul, financiando a participação de organizações e movimentos sociais nas cúpulas e pesquisas

relacionadas aos temas relacionados à sua atuação.

A transparência institucional do Mercosul e o acesso à informação pelos cidadãos é elemento essencial para o exercício da participação social por parte dos movimentos sociais e sociedade civil (GRANATO, 2017). Neste contexto, a UPS atua recebendo e respondendo solicitações destinadas a obter informações sobre os diversos órgãos que compõem o Mercosul, consolidando-se como um canal institucional de comunicação com os cidadãos mercosulinos.

Em 2017, o Conselho do Mercado Comum aprovou a Decisão nº 30/17 com o objetivo de promover o fortalecimento institucional da UPS. Essa decisão incorporou a Unidade à Secretaria do Mercosul e estabeleceu critérios de financiamento a participação de organizações e movimentos sociais nas Cúpulas Sociais e demais eventos que permitam o diálogo institucional entre a cidadania e as instituições regionais.

O objetivo central da UPS é ampliar a participação e o controle social no desenvolvimento do processo de integração mercosulino. Desta forma, a UPS busca ser um instrumento de aprofundamento da participação social, objetivando contribuir com a democratização das instâncias decisórias do Mercosul e com a consolidação de um modelo de integração mais participativo. A evolução da dimensão social do Mercosul e da participação da sociedade civil nos rumos da integração consolidou-se como elemento primordial no fortalecimento democrático da organização (MARTINEZ; MACHADO, 2017).

3.4 Obstáculos e desafios para a participação social no Mercosul

Para Andrés Serbin (2012, p. 83-84), a constância do pensamento neoliberal estabelecido pelo Consenso de Washington e o legado do regionalismo aberto constituem-se nas principais barreiras para a constituição de um espaço regional que integre a participação de atores sociais no Mercosul. As decisões acerca das negociações e implementações dos acordos de livre comércio no marco do Mercosul foram protagonizadas desde suas origens por representantes diplomáticos e atores econômicos associados ao capital transnacional, desprovidos da participação de trabalhadores ou de movimentos sociais (YORE; PALAU, 2001).

Para além do desenvolvimento institucional do Mercosul relacionado à promoção da participação social e do debate acerca das implicações que a estrutura organizacional do bloco produz, se faz necessário a análise dos desafios que as organizações da sociedade civil e os atores sociais dos Estados-membros enfrentam.

Segundo Alemany (2016), a multiplicação dos mecanismos de participação social no Mercosul não acarreta necessariamente no aprofundamento da participação dos atores sociais. Para a autora, o impacto destes mecanismos depende da proporção em que sociedade civil ocupa os espaços institucionais e se apodera dos instrumentos regionais (ALEMANY, 2016).

Por outro lado, Berrón (2013) discute quais são os principais elementos relacionados ao aumento da participação social na América do Sul, destacando razões relativas ao vigor dos processos de integração regional, a complexidade tecno-burocrática e a escassez de recursos. Para Berrón (2013), o interesse por parte da sociedade civil em participar dos processos de integração se relaciona com a vitalidade e robustez destes. Logo, quanto mais vigorosa a integração conduzida pelas instituições regionais, maior o interesse da sociedade civil em participar do processo. Da mesma forma, debilidade ou crises que impeçam o avanço da integração são fatores de desinteresse.

A complexidade tecno-burocrática é outro elemento que dificulta a participação das organizações sociais que não possuem condições materiais ou recursos humanos suficientes que permitam participar dos processos burocráticos com eficiência (BERRÓN, 2013). O bloco possui uma série de espaços pulverizados de discussão de pautas econômicas e sociais de interesse popular o que dificulta o acompanhamento da tramitação das agendas discutidas no interior do bloco.

Alemany (2016) e Berrón (2013) alertam para a escassez de recursos financeiros destinados ao financiamento da participação dos atores sociais, reconhecendo a insuficiência de recursos como obstáculo à participação social. A falta de recursos destinados a financiar a participação e carência de mecanismos institucionais efetivos no Mercosul não favorecem a ampliação de um espaço público decisório a nível regional (SERBIN, 2012, p. 81).

O diálogo e a disputa pelos espaços de participação acabam se restringindo na medida em que as possibilidades de presença nos espaços institucionais é verificada pela capacidade de sustentação financeira por um conjunto de grupos que dispõem de recursos econômicos, que é o caso de algumas centrais sindicais, distanciando muitas vezes o fomento e a viabilidade de participação por redes e organizações sociais dependentes de auxílio de agências e governos para viabilizarem sua participação (SERBIN, 2012, p 103). As reuniões consultivas e audiências públicas acontecem eminentemente de maneira presencial em poucos focos institucionais de participação, desse modo se torna muito custoso às organizações sociais estarem presentes nesses espaços diante da necessidade logística de deslocamentos internacional.

Os desafios a participação social relacionados à insuficiência de recursos capazes de materializar a participação de inúmeras organizações sociais impossibilitadas de financiar o deslocamento, estadia, manutenção de seus membros e acompanhamento técnico eficaz nos diversos espaços. Apesar do Mercosul ter criado espaços institucionais a consulta popular, o bloco não propicia condições financeiras e técnicas capazes de promover a participação social em seu processo de integração. De modo que grupos sociais que não disponham de recursos próprios para participar de audiências públicas e demais reuniões consultivas encontram obstáculo de cunho material para materializar sua participação nos espaços institucionais do bloco.

As transformações ocorridas no Mercosul incentivaram uma parcela da sociedade civil a participar dos mecanismos institucionais mercosulinos, enquanto outros grupos sociais continuaram céticos em relação às propostas de uma integração multidimensional no Mercosul diante dos obstáculos e diferentes desafios a sua concretização (BERRÓN, 2013).

A partir do exame dos estudos coletados, conclui-se que é consenso entre os autores a necessidade de aprofundar a dimensão participativa do Mercosul a partir da ampliação da participação de atores sociais e organizações da sociedade civil no desenvolvimento do processo de integração regional. Contudo, há divergências quanto aos desenvolvimentos obtidos no curso do processo de integração no que tange à participação social no bloco. Por um lado, Vásquez (2018) e Vásquez e Briceño-Ruiz (2009) reconhecem os avanços na dimensão participativa do Mercosul. Por outro lado, Serbin (2013) afirma que o diálogo entre Estados membros e sociedade civil continua

débil em virtude da inexistência de mecanismos institucionais capazes de garantir a efetiva participação social dos atores não estatais no plano regional.

A despeito da criação de espaços de participação social no bloco, Serbin (2013) e Alemany (2016) afirmam que o centro decisório do Mercosul segue sendo espaço de atuação dos atores estatais, marcado pela baixa participação da sociedade civil e sua reduzida capacidade de influenciar as decisões tomadas nos órgãos executivos do Mercosul.

Por sua vez, Granato (2017) reconhece os avanços institucionais na implementação da participação social, contudo sustenta a necessidade da realização de uma profunda reforma estrutural que permita a inclusão dos atores não estatais nas instâncias decisórias do Mercosul, o que não ocorreu até o presente momento.

A partir das evidências científicas coletas, conclui-se que a estrutura orgânica do Mercosul é definida pela supremacia estatal nos órgãos institucionais de tomada de decisão e na definição e implementação de políticas regionais adotadas no desenvolvimento do processo de integração, cabendo aos atores sociais a função secundária nesse processo de caráter exclusivamente consultivo. Ainda que se tenham criado múltiplos mecanismos de participação, instrumentos jurídicos e projetos para a ampliação da participação social, o centro decisório formal do Mercosul segue sendo um espaço de atuação dos atores estatais.

Considerações finais

O contexto internacional que redundou na formação do Mercosul em 1991 é marcado pela consolidação da hegemonia global neoliberal e pela transição de paradigmas no regionalismo latino-americano, que culminou na passagem do modelo desenvolvimentista ao regionalismo aberto. A década de 1990 foi caracterizada pela supremacia norte-americana na nova ordem mundial, a qual impunha à América Latina a adoção das políticas neoliberais materializadas no Consenso de Washington de 1989.

Como receituário de superação da crise da dívida externa latino-americana dos anos 1980, as instituições do sistema financeiro internacional e em conjunto com a CEPAL estimularam a adoção de preceitos neoliberais, os quais foram, em distintos graus, adotados pela maior parte dos países latino-americanos e processos de integração regional nesse período. A proposta de regionalismo aberto formulada pela CEPAL à luz das ideias neoliberais foi adotada maciçamente pelas iniciativas de integração regional que foram concebidas nos anos 1990.

A confluência política neoliberal entre os governos civis eleitos entre o final dos anos 1980 e início dos 1990 em Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai foi um fator essencial para a constituição do Mercosul nos moldes em que este foi organizado. A convergência da dinâmica política interna de cada país aliada ao contexto internacional de hegemonia neoliberal resultou na reorientação do processo de integração em curso, acarretando o abandono dos preceitos do regionalismo desenvolvimentista orientado pela concepção cepalina dos anos 1960 em proveito da adoção do paradigma do regionalismo aberto.

A aproximação política e diplomática iniciada entre Argentina e Brasil buscou sustentar os processos de transição democrática em curso em ambos os países, assim como promover uma inserção internacional mais competitiva na economia global. A natureza do processo de integração regional materializado pelo Mercosul é essencialmente comercial, e em nenhum momento a vocação livre-cambista do Mercosul foi abandonada.

Os preceitos estabelecidos pelo regionalismo aberto constituem princípios orientadores dos processos de integração mercosulino e, a despeito das contestações, não deixaram de ser considerados por grupos políticos liberais e conservadores, ou mesmo

posicionados no campo da esquerda, como uma estratégia de inserção internacional dos países sul-americanos na economia global.

Os aspectos neoliberais da integração mercosulina orientados a liberalização comercial e a manutenção de uma institucionalidade mínima centrada na diplomacia presidencial se mantiveram inalterados, mesmo durante a onda progressistas sul-americanos do início dos anos 2000. A aproximação dos governos progressistas com as ideias do regionalismo pós-liberal não implicou na ruptura com os preceitos comerciais do regionalismo aberto.

As transformações revisionistas no processo de integração mercosulino propostas durante a condução dos governos progressistas se limitaram a agregar novas agendas regionais ao processo de integração voltadas a dimensão social e, em menor grau, a dimensão participativa. De maneira que não lograram êxito em desafiar os limites estabelecidos pelo regionalismo aberto, reproduzindo muitas das fórmulas constantes no receituário neoliberal desenvolvido pela CEPAL nos anos 1990.

De modo que não se promoveu uma descontinuidade com relação a orientação comercial originária do bloco sul-americano, apenas se buscou transformar a integração mercosulina em um processo multidimensional relativo, sem promover o abandono do status prioritário da dimensão comercial e, igualmente, sem produzir um aprofundamento efetivo das dimensões social e participativa do bloco.

Em essência, o processo de integração do Mercosul está pautado pelos interesses estratégicos argentino-brasileiros, em um processo a livre circulação de bens, serviços e capitais pautados pelos setores primário-exportadores, financeiros e industriais dos países membros do Mercosul. Existente uma disputa entre programas distintos de integração no Mercosul, que por um lado promovam exclusivamente sua vocação comercial e por outro implementem uma concepção multidimensional. Não obstante, concluímos que o compromisso dos governos liberais-conservadores e progressistas sul-americanos em manter as políticas econômicas neoliberais, tanto em esfera nacional como regional, não provocou durante os trinta anos de existência do bloco transformações substanciais na economia política do processo de integração regional mercosulino.

A análise dos instrumentos e mecanismos de participação existentes no Mercosul permite concluir que existem resistências e rechaços à participação de atores sociais por

parte dos governos nacionais e, indubitavelmente, por parte do empresariado dos países membro do Mercosul, uma vez que os espaços institucionais de participação criados se restringiram ao exercício de funções consultivas.

A ausência de espaços institucionais de participação social responde a razão neoliberal do regionalismo aberto presente no processo de integração do Mercosul desde sua criação, a qual prioriza a baixa complexidade institucional dos processos de integração orientados ao cumprimento do programa neoliberal de liberalização comercial.

O Tratado de Assunção estabeleceu a competência do Conselho do Mercado Comum (CMC) como órgão supremo para a tomada de decisões e a condução do processo de integração regional do Mercosul. O CMC é integrado exclusivamente por representantes do alto escalão dos poderes executivos dos Estados, nomeadamente os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia dos países membros. Assim como no CMC, as outras duas instâncias decisórias do Mercosul, o GMC e o CCM, são igualmente integradas pelos mesmos atores estatais.

Em que pese os tratados, protocolos e demais normas jurídicas criadas no âmbito do Mercosul se referirem por diversas vezes à participação social como elemento essencial para o fortalecimento da legitimidade social e do caráter democrático do processo de integração do Mercosul, os espaços e mecanismos institucionais voltados a participação social são débeis e pouco efetivos. Os atores estatais exercem papel dominante na estrutura decisória formal do bloco, restringindo a participação dos atores sociais aos limites permitidos pela agenda neoliberal mercosulina.

A formação de consensos regionais no âmbito do Mercosul possui caráter vertical, sendo conformados “desde acima” pelo entendimento firmado entre os governos nacionais e as burguesias dos países membros do Mercosul. Dessa forma, a partir do presente estudo verificou-se a incapacidade de incorporação dos atores sociais na estrutura institucional de definição de problemas comunitários, elaboração de uma agenda política decisória para o bloco, criação de programas, implementação e monitoramento de iniciativas regionais, os quais encontram-se sobretudo sob o domínio das diplomacias presidenciais dos Estados membros.

Desse modo, as reivindicações das organizações sociais com relação a construção de espaços institucionais de efetiva participação e superação do déficit

democrático do bloco no tocante a formulação de políticas regionais e tomadas de decisão não se concretizaram até o presente momento e tampouco parece que se realizarão em curto espaço de tempo diante do cenário político atual marcado pela presença de governos de direita na América do Sul.

A canalização das lutas sociais em torno da disputa institucional e do arcabouço jurídico-legal do Mercosul, basicamente funcionou como “jogar no campo do time adversário”. Ou seja, pautar exclusivamente as possibilidades de transformação pela via de reformas institucionais ou por reivindicação de espaços de participação social reduz a atuação aos atores sociais nos parâmetros aceitos pelas pautas neoliberais e aos limites da legalidade e da institucionalidade burguesa.

A despeito da importância da disputa institucional dentro da ordem democrático-liberal, as lutas sociais não podem ser reduzidas a conflitos dentro dos espaços próprios das instituições estatais, caso contrário, estar-se-ia relegando a possibilidade de transformação real. Essa transformação não cabe dentro dos horizontes institucionais dos Estados ou das organizações regionais, portanto, não se deve buscar amoldá-la pela via do esvaziamento da radicalidade das lutas sociais na América Latina.

Referências

Livros e artigos científicos

ALGRANATI, Clara; SEOANE, José. Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul. In: SADER, Emir (organizador). **Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Uma esquerda fora do lugar: o Governo Lula e os descaminhos do PT**. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **O continente do labor**. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

ALEMANY, Cecilia. Propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR: Revisión al 2016. **Pensamiento Proprio**, n. 43, 2016, p. 203-227.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. IN: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 45 (2), 2002, p. 135-146.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. 2ª ed. Brasília: FUNAG, 2010.

BARCELÓ, Nastasia. Definiciones de la identidad del Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio. **Estudios Internacionales**, 195, 2020, p. 111–132.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Nueva Sociedad**, dezembro de 2009, p. 79-89.

BERNAL-MEZA, Raúl. Os dez anos de MERCOSUL e a crise argentina: necessidade de revisar o modelo de integração. **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 10, n. 04, p. , 2002.

BERRÓN, Gonzalo. Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos. **Cardernos Prolam/USP**. v. 12, n. 23, p. 42-55, 1 dez. 2013..

BIZZOZERO, Lincoln. Uruguay y los procesos de integración regional. Trayectoria, cambios y debates. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2010, p. 97-117.

BONNET, Alberto. El kirchnerismo. La Argentina tras la caída del neoliberalismo. **Bajo el Volcán**, vol. 17, núm. 25, septiembre, 2016, pp. 11-54.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. IN: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 63-118.

BRICENO RUIZ, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios internacionales**, Santiago, v. 45, n. 175, p. 9-39, agosto 2013.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol 36, nº 2, julho/dezembro 2014, p. 549-583.

CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). IN: CAETANO, Gerardo (Coord). **MERCOSUR 20 años**. CEFIR, 2011, p. 21-71.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 95-130, 24 jun. 2019.

CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: FUNAG, 2010.

CAPUTO, Luis. **Estimaciones y características del comercio exterior de Paraguay. Implicancias para el desarrollo**. Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 1996.

CASTIGLIONI, Lucas. **¿Hacia va la integración regional de nuestra América?: un balance necesario**. 1ª ed. Buenos Aires: Fundación Investigaciones Sociales y Políticas – FISyP, 2014.

CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul: exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico: 1995-2001-2006**. São Paulo: LTr, 1996.

CAVALCANTI, Flavia Guerra. O Mercosul pós-Dilma Rousseff e o retorno do regionalismo aberto. IN: BRICEÑO RUIZ, José [et al.] (Coord.). **La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes**. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019, p. 69-96.

CECEÑA, Ana Esther. Os desafios do mundo em que cabem todos os mundos e a subversão do saber histórico da luta. **Margem Esquerda**, nº 4, 2004, p. 90-103.

DE DAVID, Thomaz Delgado; SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; TERRA, Rosane Beatris Mariano da Rocha Barcellos. A dimensão jurídica do imperialismo na (des)ordem global capitalista: uma análise com base na crítica marxista ao direito internacional e às relações político-econômicas de dominação e dependência. **Revista de Direito Internacional**, volume 15, número 3, 2018.

DELVIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. **¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas?** Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

DESAI, R., & VREELAND, J. Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds. **International Studies Review**, 13 (1), 2011, p. 109-121.

FARIA, Vanessa Dolce. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2017.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. IN: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 54-61.

FERNANDES, Sabrina. **Sintomas mórbidos**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

FERRO, Lilia. Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006). **America Latina Hoy**, 44, 2006, p. 115-132.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro, Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica da América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Lia, 1970.

GARCIA, Marco Aurélio. **A opção sul-americana: reflexões sobre política externa (2003-2016)**. Textos selecionados de Marco Aurélio Garcia. GASPAR, Bruno; SPINA, Rose (orgs.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo: IMAG, 2018.

GRANATO, Leonardo; ALLENDE, Rafael Alvariza. A política externa dos governos kichneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 04, n. 02, jul-dez 2013, p. 135-157.

GRANATO, Leonardo. Estado, Sociedad e Integración Regional: Un estudio sobre el componente relacional del Mercosur (2003-2015). **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, vol. 11, n. 1, p. 61-78, 2017. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/14909>

GRANATO, Leonardo; BATISTA, Ian Rebouças. Heterogeneidade estrutural nas Relações Internacionais da América Latina: um olhar através dos paradigmas de integração regional. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 16, n. 31, p. 5-29, 2 abr. 2018. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/133966>.

HARNECKER, Marta. **Um mundo a construir: novos caminhos**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HARNECKER, Marta. **Desafios da esquerda latino-americana**. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

HARVEY, David. **O neoliberalismo. História e implicações**. Edições Loyola, São Paulo: 2008.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

KIERNAN, Victor G. **Estados Unidos: o novo imperialismo**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

KLACHKO, Paula e ARKONADA, Katu. **As lutas populares na América Latina e os governos progressistas: crise e desafios da atualidade**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Perseu Abramo, 2017.

LAO, Waldo. **Autonomías indígenas: resistencias y luchas por el reconocimiento en Nicaragua y México**. 1ª ed. Buenos Aires: El Colectivo, 2019.

LANDER, Edgardo. ¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares. **OSAL**, ano 5, nº 15, setembro-dezembro 2004, p. 45-56.

LEITE, José Correa. O PT e a construção de uma sociedade neoliberal no Brasil. IN: LEITE, José Correa; UEMURA, Janaina; SIQUEIRA, Filomena (Orgs.). **O eclipse do progressismo: a esquerda latino-americana em debate**. São Paulo: Elefante, 2018.

LO BRUTTO, Giuseppe; CRIVELLI, Eduardo. El panorama actual de la integración en América Latina. IN: MEDINA, Tahina Ojeda; MUÑOZ, Enara Echart. (Compiladoras). **La cooperación Sur-Sur em América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)**. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019, p. 241-253.

LOCKHART, N. F. La identidad de Unasur: Regionalismo post-neoliberal o post-hegemônico? **Revista de Ciências Sociais**, (140), pp. 97-109, 2013.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. São Paulo: EDUC, 1999.

MACHADO, Eliel. MST e neoliberalismo: avanços, limites e contradições da luta pela terra no Brasil. IN: LÓPEZ MAYA, M.; IÑIGO CARRERA, N. e CAVALEIRO, P. **Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2013, p. 231-257.

MALAMUD, Andrés. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination.” **Latin American Research Review**, vol. 40, no. 1, p. 138–164, 2005. Disponível em: www.jstor.org/stable/1555368.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **A participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2001)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARINI, Ruy Mauro. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MARTIN, André Roberto. Sopa de letrinhas: Alba, Alca, Mercosul, Unasul, Can... Para onde vai a Integração Latino-americana? In: ARROYO, Mónica; ZUSMAN, Perla. **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial**. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010, p. 37-57.

MARTIN, André Roberto; ARAÚJO, Izan Reis de. As aporias da diplomacia brasileira em face das ambiguidades das noções de “América do Sul” e “América Latina”. In: COSTA, Wanderley Messias da; VASCONCELOS, Daniel Bruno (org.). **Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos**, São Paulo: FFLCH/USP, 2019, p. 172-186.

MARTINEZ, Elias David Morales. MACHADO, Jessica Gomes. A dimensão social da integração mercosulina: uma análise sobre o projeto Mercosul social. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6. n.12, jul./dez, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v6i12.7147>.

MASI, Fernando; BITTENCOURT, Gustavo. Las economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo. In: **Desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década**. Buenos Aires: BID; Red MERCOSUR; Siglo XXI Editora, 2002, p. 375-398.

MERINO, Gabriel Esteban. Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. **Relaciones Internacionales**, v. 26, n. 52, p. 008, 4 jul. 2017.

MERINO, Gabriel Esteban. El MERCOSUR en tiempos de retorno neoliberal. V **Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina – XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas**. Tandil, mayo de 2018, p. 1055-1067. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/76473>

MERINO, Gabriel. Giro neoliberal en Argentina y Brasil en los últimos años: periferialización, dependencia y desigualdad. **Realidad Económica**, 331, 2020, p. 09-40.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. **A ditadura militar argentina (1976-1983)**. São Paulo: Edusp, 2007.

OCAMPO, José Antonio. Más allá del Consenso de Washington. **Economía UNAM** [online]. 2006, vol.3, n.7, p.07-25.

OLIVEIRA, Alessandra Calvacante de. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. CEPAL, Santiago, 2014.

PAIKIN, Damian. La cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el Mercosur. IN: MEDINA, Tahina Ojeda; MUÑOZ, Enara Echart. (Compiladoras). **La cooperación Sur-Sur em América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)**. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019, p. 205-240.

PÉREZ ANTÓN, Romeo. Rumbos y avatares de la política exterior. In: CAETANO, Gerardo. **20 años de democracia: Uruguay 1985-2005: miradas múltiples**. Montevideo: Taurus: 2005, p. 109-130.

PORTO, Manuel Carlos Lopes; FLORES JR, Renato Galvão. **Teoria e políticas de integração na União Europeia e no Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PREBISCH, Raúl, O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. Volume 1.

RODRIGUEZ, José Carlos. Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur. In: SIERRA, Gerónimo de (Coord.). **Los Rostros del Mercosur. El Difícil Camino de lo Comercial a lo Societal**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 361-372.

SADER, Emir. **A vingança da história**. 2ª ed. ampl. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. **Além do PT: a crise da esquerda brasileira em**

perspectiva latino-americana. São Paulo: Elefante, 2016.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016).** São Paulo: Elefante, 2018.

SALUDJIAN, Alexis. **Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal.** Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio em la integración regional en América Latina. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, 2009, p. 11-54.

SANAHUJA, José Antonio. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. **Anuario Ceipaz 2018-2019**, 2019, p. 107-126.

SANTOS, Raquel Paz dos. A revitalização do Mercosul no contexto da diplomacia de Lula para a América do Sul, **Polis Revista Latinoamericana**, nº 39, 2014, p. 1-14. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/10419>.

SERBIN, Andrés. Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. **Anuario de Integración** n. 9, 2012, p. 73-128.

SERBIN, Andrés. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, 90, 2013, p. 297-327.

SILVA, Fabrício Pereira da. Participação mercosulina: do macro ao micro. IN: SARTI, Ingrid [et al.] (Orgs.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.** 1ª Ed. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, p. 123-134. Disponível em: https://www.fomerco.com.br/arquivo/download?ID_ARQUIVO=378

SIMÕES, Tales Henrique Nascimento. A aliança do Pacífico e o tabuleiro geopolítico sul-americano. **Confins**, 35, 2018.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

TADDEI, Emilio Horacio. Relegitimação da governabilidade neoliberal, resistências populares e desafios emancipatórios na Argentina e Nossa América. In: LEITE, José Correa; UEMURA, Janaina e SIQUEIRA, Filomena (orgs.) **O Eclipse do progressismo: a esquerda latino-americana em debate**. São Paulo: Elefante, 2018, p. 17-59.

VIEIRA, Liszt; BORBA, Cintia Reschke. **Nacional x Global. União Europeia e Mercosul**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

VÁZQUEZ, Mariana. Los escenarios de participación social en El Mercosur. In: **I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, 50 Años de FLACSO, 2007**, Quito. Quito: FLACSO. p. 137-148

VÁZQUEZ, Mariana. y J. Briceño Ruiz. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois, **Nueva Sociedad**, especial em português, 2009, p. 33-48. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/o-mercosul-na-epoca-de-lula-e-kirchner-um-balanco-seis-anos-depois/>.

VÁZQUEZ, Mariana. Los tres consensos del MERCOSUR. Entre la autonomía y la dependencia. **Bordes - Revista de Política, Derecho y Sociedad**, Pcia. de Buenos Aires: Editorial Universitaria, 2017, p. 59-69.

VÁZQUEZ, Mariana. El Mercosur de Bolsonaro y Macri o el Mercosur de las tres renuncias. **Revista de Política, Derecho y Sociedad**. 2018.

VIGEVANI, Tullo. Globalização e regionalização do Mercosul: a intervenção dos sindicatos no processo de integração. São Paulo: **Cadernos Cedec**, 1996.

VILLALBA, Gabriel. **¿Qué es Diplomacia de los Pueblos?: Para entender este nuevo paradigma en las relaciones internacionales**. Editorial Académica Española, 2020.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J. (ed.), **Latin American Adjustment. How Much Has Happened?**, Washington, D. C. Institute for International Economics, 1990.

YEGROS, Ricardo Scavone. BREZZO, Liliana M. **História das Relações Internacionais do Paraguai**. Brasília, FUNAG, 2013.

YORE, Myriam; PALAU, Tomás. **La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos**. Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2001.

Normas e documentos oficiais

ALADI. Comercio Intrarregional De Paraguay: Características Y Perspectivas. 2014

ARGENTINA e BRASIL. Consenso de Buenos Aires. Buenos Aires, 16 de outubro de 2003.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Relatório 2002, Progresso Econômico e Social na América Latina. “Além das Fronteiras: O Novo Regionalismo na América Latina”. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

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

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 23/03. Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006. Montevideu, 15 de dezembro de 2003.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 64/10. Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Plano de Ação. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 65/10. Unidade de Apoio à Participação Social. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 67/10. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 12/11. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. Assunção, 28 de junho de 2011.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 10/15. Organizações e Movimentos Sociais do MERCOSUL. Brasília, 16 de julho de 2015.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 30/17. Fortalecimento da Unidade de Apoio a Participação Social. Brasília, 20 de dezembro de 2017.

MERCOSUL. CMC/ Dec. n° 32/17. Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Plano de Ação. Atualização. Brasília, 20 de dezembro de 2017.

MERCOSUL. GMC/RES N° 68/96. REGULAMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO ECONÔMICO SOCIAL. Buenos Aires, 21 de junho de 1996.

MERCOSUL. Tratado de Assunção. Assunção, 30 de outubro de 1991.

UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (2016).
Construyendo el Mapa de la Participación Social en el Mercosur.

UNIDAD DE APOYO A LA PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (2016).

Guía para la Participación de Organizaciones y Movimientos Sociales en el Mercosur.