

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)

São Paulo
2020

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)

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

Orientador: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano.

São Paulo

2020

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

Baptista, João Victor da Motta.
B222 A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul :
conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da
Silva e Dilma Rousseff (2003-2014) / João Victor da Motta
Baptista. – São Paulo, 2020.

161 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/
UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

1. Central Única dos Trabalhadores (Brasil). 2. Trabalhadores –
Atividades políticas – Brasil – Séc. XXI. 3. Brasil – Condições
sociais – Séc. XXI. 4. Brasil – Relações exteriores – Países do
Mercosul – Séc. XXI – Aspectos sociais. I. Título.

CDD 331.880981

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)

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

Orientador: Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista)

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

Dr. Leonardo Granato (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

São Paulo, 12 de março de 2020.

À minha família, Ruth e Amanda.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe pelo apoio constante e o incansável esforço para me possibilitar inúmeros privilégios, dentro de inúmeras adversidades, sem os quais este trabalho nunca se tornaria uma realidade. À minha irmã, principal motivadora nos caminhos do conhecimento, fonte inesgotável de suporte à minha formação desde o princípio e obstinada leitora dessa dissertação.

À Bárbara pelo amor e incentivo, pela paciência e compreensão, pelas inúmeras horas lendo meus textos e me ouvindo monologar sobre os temas de pesquisa que me instigavam, e por acreditar em mim todos os dias.

À Karina Lilia Pasquariello Mariano, minha orientadora e referência desse trabalho, cuja brilhante produção acadêmica me instigou a escrever o projeto de pesquisa que resultou nessa dissertação, e que, ao longo desses dois anos compreendeu todas as minhas limitações e soube conduzir essa caminhada sem que houvesse percalços. Da mesma forma, agradeço à Regiane Bressan e ao Leonardo Granato por dedicarem seu tempo e conhecimento para participar das bancas de qualificação e defesa.

Ao Instituto Observatório Social pelos quatro anos de aprendizado e por acreditar que formação profissional deve acontecer no horário de trabalho. Um agradecimento especial aos queridos colegas Leandro e Tudi. À Central Única dos Trabalhadores que emprestou sua bela história e seu conhecimento para servir de objeto dessa reflexão acadêmica.

A todas e todos que em algum momento da minha vida me provocaram no caminho do conhecimento e da pesquisa. Aos professores e professoras que convivi nessa curiosa trajetória pelo mundo acadêmico, dos quais tantos foram importantes que não ousarei nomear. A todos os trabalhadores do PPGRI San Tiago Dantas, em especial Giovanna, Isabela e Graziela.

Aos colegas de PPGRI San Tiago Dantas pelas conversas, reflexões e por transformar a experiência do mestrado em algo menos solitário e que fizeram a APG Olga Benário possível, em especial aos queridos Artur, Letícia, Leonardo, Mariana, Gabriela, Pedro e Carlos – pelos inúmeros almoços e finais de tardes inesquecíveis.

Aos amigos e amigas que me acompanharam nessa e outras jornadas, em especial à Carol e Yuri. Aos companheiros e companheiras de militância política que dividiram inúmeros momentos, reflexões, angústias e principalmente os sonhos, em especial Walmir e Ingrid.

Aos lutadores do povo latino-americano que não desistiram da batalha por democracia e que acreditaram na construção da utopia.

Para que a luta sindical se torne um fator revolucionário, é preciso que o proletariado a faça acompanhar pela luta política, ou seja, que o proletariado tenha consciência de que luta pelo socialismo. O elemento “espontaneidade” não é suficiente para a luta revolucionária: ele jamais leva a classe operária a superar os limites da democracia burguesa existente. É necessário o elemento “consciência”, o elemento “ideológico”, ou seja, a compreensão das condições em que se luta, das relações sociais em que o operário vive, das tendências fundamentais que operam no sistema dessas relações, do processo de desenvolvimento que a sociedade sofre pela existência em seu seio de antagonismos inelimináveis etc (GRAMSCI, 2011, p. 99).

RESUMO

Nos anos 2000, impulsionados pelas crises econômicas na região e pela resistência dos movimentos sociais, diversos governos progressistas foram eleitos na América Latina. Com isso, os processos de integração regional na América do Sul e Latina se intensificaram com a criação de novas institucionalidades e com a expansão da agenda para novos temas, além da tradicional agenda comercial. A Central Única dos Trabalhadores foi fundamental para contraposição aos blocos comerciais que se conformavam nos anos 1990 e, posteriormente, para eleição e construção dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014). Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo avaliar a importância da participação social desse ator para as mudanças institucionais que ocorreram no Mercosul durante os governos progressistas no Brasil. Para tanto, este trabalho discute a importância de ampliarmos as reflexões teóricas sobre a relevância da sociedade civil nos estudos de integração regional e de relações internacionais, pois a ação dos atores sociais impacta diretamente o processo de formulação política, visto que o Estado é uma relação social e não um ator central e racional. O estudo analisa as transformações institucionais do Mercosul que não propiciaram alterações no seu processo decisório, nem possibilitaram a superação histórica do déficit democrático da estrutura institucional do bloco. Com base em entrevistas e na análise de documentos oficiais da Central Única dos Trabalhadores, a dissertação avalia as propostas do sindicalismo para ampliação do processo de integração no Cone Sul em direção a pautas sociais, políticas, econômicas e produtivas; e os conflitos e contradições da relação entre a central sindical e os governos do Partido dos Trabalhadores. O texto conclui que a Central Única dos Trabalhadores aprofundou sua atuação no Mercosul a partir dos anos 2000 e realizou propostas concretas para a transformação institucional do bloco que, no entanto, não foram incorporadas pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Por fim, apesar da centralidade e importância da central sindical para a ascensão dos governos petistas, a mesma encontrou dificuldades para impor sua agenda político-econômica e não superou as limitações sistêmicas para concretizar sua agenda de transformações sociais.

Palavras-chave: Regionalismo Sul-americano. Integração regional. Central Única dos Trabalhadores. Mercosul. Sociedade civil. Atores sociais. Centrais sindicais.

ABSTRACT

In the 2000s, driven by economic crises in the region and the resistance of social movements, several progressive governments were elected in Latin America. As a result, regional integration processes in South and Latin America have intensified with the creation of new institutions and the expansion of the agenda for new themes, in addition to the traditional trade agenda. The *Central Única dos Trabalhadores* was fundamental for opposing the commercial blocs that were formed in the 1990s and, later, for the election and construction of the governments of Lula da Silva and Dilma Rousseff (2003-2014). In this sense, this research aims to evaluate the importance of social participation of this actor for the institutional changes that occurred in Mercosur during the progressive governments in Brazil. To this end, this paper discusses the importance of broadening the theoretical reflections on the relevance of civil society in studies of regional integration and international relations, as the action of social actors directly impacts the process of political formulation, since the state is not a central and rational actor. The study analyzes the institutional transformations of Mercosur that did not allow changes in its decision-making process, nor made possible the historical overcoming of the democratic deficit of the bloc's institutional structure. Based on interviews and analysis of official documents of the *Central Única dos Trabalhadores*, the dissertation evaluates the syndicalism proposals to expand the integration process in the Southern Cone towards social, political, economic and productive guidelines; and the conflicts and contradictions in the relationship between the trade union center and the Workers Party governments. The text concludes that the *Central Única dos Trabalhadores* deepened its work in Mercosur since the 2000s and made concrete proposals for the institutional transformation of the bloc that, however, were not incorporated by the governments Lula da Silva and Dilma Rousseff. Finally, despite the centrality and importance of the trade union to the rise of the Workers Party's governments, the union found it difficult to impose its political and economic agenda and did not overcome the systemic limitations to achieve its agenda of social changes.

Keywords: South American regionalism. Regional Integration. *Central Única dos Trabalhadores*. Mercosur. Civil society. Social actors. Trade union.

RESUMEN

En la década de 2000, impulsados por las crisis económicas en la región y la resistencia de los movimientos sociales, varios gobiernos progresistas fueron elegidos en América Latina. Como resultado, los procesos de integración regional en América del Sur y América Latina se han intensificado con la creación de nuevas instituciones y la expansión de la agenda para nuevos temas, además de la agenda comercial tradicional. La Central Unitaria de los Trabajadores fue fundamental para oponerse a los bloques comerciales que se formaron en la década de 1990 y, más tarde, para la elección y construcción de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff (2003-2014). En este sentido, esta investigación tiene como objetivo evaluar la importancia de la participación social de este actor para los cambios institucionales que ocurrieron en el Mercosur durante los gobiernos progresistas en Brasil. Con este fin, esta disertación discute la importancia de ampliar las reflexiones teóricas sobre la relevancia de la sociedad civil en los estudios de integración regional y relaciones internacionales, ya que la acción de los actores sociales impacta directamente el proceso de formulación política, ya que el estado es una relación social, y no es un actor central y racional. El estudio analiza las transformaciones institucionales del Mercosur que no permitieron cambios en su proceso de toma de decisiones, ni hicieron posible la superación histórica del déficit democrático de la estructura institucional del bloque. Con base en entrevistas y análisis de documentos oficiales de la Central Unitaria de Trabajadores, la disertación evalúa las propuestas de sindicalismo para expandir el proceso de integración en el Cono Sur hacia pautas sociales, políticas, económicas y productivas; y los conflictos y contradicciones en la relación entre la central sindical y los gobiernos del Partido de los Trabajadores. El texto concluye que la Central Unitaria de Trabajadores profundizó su trabajo en el Mercosur desde la década de 2000 e hizo propuestas concretas para la transformación institucional del bloque, que, sin embargo, no fueron incorporadas por los gobiernos Lula da Silva y Dilma Rousseff. Por fin, a pesar de la centralidad y la importancia del sindicato central para el surgimiento de los gobiernos del Partido de los Trabajadores, le resultó difícil imponer su agenda política y económica, y no superó las limitaciones sistémicas para lograr su agenda de cambios sociales.

Palabras clave: Regionalismo sudamericano. Integración regional. Central Unitaria de Trabajadores. Mercosur. Sociedad civil. Actores sociales. Centrales sindicales.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América — Tratado de Comércio dos Povos
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
CAN	Comunidade Andina
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CAT	Sigla ou abreviatura por extenso
CCMASM	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CCSCS	Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul
CDP	Comissão de Desenvolvimento Produtivo
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
Celac	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEMPED	Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito
CES	Confederação Europeia de Sindicatos
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CISC	Confederação Internacional dos Sindicatos Cristãos
CISL	Confederação Internacional de Sindicatos Livres
CLAT	Central Latinoamericana de Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMC	Conselho do Mercado Comum
CMT	Confederação Mundial do Trabalho
Conclat	Congresso Nacional da Classe Trabalhadora
Conlutas	Coordenação Nacional e Lutas
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CRPM	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul

CSA	Confederação Sindical dos Trabalhadores das Américas
CSB	Central dos Sindicatos Brasileiros
CSI	Confederação Sindical Internacional
CSL	Comissão Sócio Laboral do Mercosul
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CTs	Comitês Técnicos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DGB	<i>Deutscher Gewerkschaftsbund</i>
DSL	Declaração Sócio Laboral
EUA	Estados Unidos da América
Euratom	Comissão Europeia da Energia Atômica
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FPA	Fundação Perseu Abramo
FS	Força Sindical
GMC	Grupo Mercado Comum
GUF	<i>Global Labour Federation</i>
Ibas	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IE	Internacional da Educação
IGB	<i>Internationale Gewerkschaftsbund</i>
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul- Americana
IOS	Instituto Observatório Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos
ISM	Instituto Social do Mercosul
ISP	Internacional do Serviço Público
LETEC	Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano

MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTS	Movimento dos Trabalhadores ao Socialismo
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
NCST	Nova Central Sindical de Trabalhadores
ODM	Observatório da Democracia do Mercosul
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORIT	Organização Regional Interamericana de Trabalhadores
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
OS	Organizações Sociais
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PJ	Partido Justicialista
PLA	Plataforma Laboral das Américas
PLADA	Plataforma de Desenvolvimento das Américas
PPP	Parceria Público-Privada
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
RAADH	Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias
REMI	Reunião Especializada de Municípios
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento

	Social
SAM	Secretaria Administrativa do Mercosul
SAT	Setor de Assessoria Técnica
SDS	Social Democracia Sindical
SG-PR	Secretária Geral da Presidência da República
SGTs	Subgrupos de Trabalho
SIMERCOSUL	Sistema Integrado de Mobilidade
SNO	Secretaria Nacional de Organização
SNPT	Secretária de Políticas de Trabalho
SPS	Secretaria de Política Sindical
SRI	Secretaria de Relações Internacionais
TEC	Tarifa Externa Comum
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UE	União Europeia
UGT	União Geral dos Trabalhadores
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UPS	Unidade de Apoio à Participação Social
UTF	Unidade Técnica do FOCEM
UTs	Unidades Temáticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	PERSPECTIVAS DAS ABORDAGENS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL E SEUS ATORES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL	21
2.1	As teorias de relações internacionais.....	21
2.2	Perspectivas teóricas sobre a integração regional.....	26
2.3	O local da sociedade civil nas abordagens teóricas.....	33
2.4	Sindicalismo como ator social.....	39
2.4.1	Movimento Sindical no Brasil.....	42
2.5	Considerações teóricas.....	46
3	MERCOSUL: CRISES, RELANÇAMENTOS E REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	49
3.1	Tratado de Assunção: período de transição e estruturação institucional (1991-1994)	51
3.1.1	Protocolo de Brasília: primeiro protocolo adicional.....	53
3.1.2	Protocolo de Ouro Preto: definição institucional do bloco.....	53
3.2	Consolidação institucional, crises e relançamento (1995-2002)	56
3.2.1	Protocolo de Ushuaia (1998): compromisso democrático no Mercosul.....	60
3.2.2	Protocolo de Olivos (2002): ampliação do Sistema de Solução de Controvérsias.....	60
3.2.3	Mercocidades e Reunião Especializada de Municípios.....	61
3.2.4	Debates Sócio Laborais e previdenciários.....	62
3.3	Aprofundamento, ampliação e incertezas: o Mercosul pós-hegemônico (2003-2014)	63
3.3.1	Reformas de normas e regras.....	67
3.3.1.1	Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia.....	67
3.3.2	Novas estruturas organizacionais.....	68
3.3.2.1	Instâncias de suporte à integração.....	68
3.3.2.1.1	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) e Alto Representante-Geral.....	69
3.3.2.1.2	Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CEMPED) e Observatório da Democracia do Mercosul (ODM)	70

3.3.2.1.3	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)	70
3.3.2.1.4	Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH)	71
3.3.2.1.5	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR)	72
3.3.2.1.6	Parlamento do Mercosul (Parlasul)	73
3.3.2.2	Espaços de participação social.....	75
3.3.2.2.1	Instituto Social do Mercosul (ISM) e a dimensão social.....	75
3.3.2.2.2	Cúpulas Sociais do Mercosul.....	76
3.3.2.2.3	Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)	77
4	CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT) E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	78
4.1	Breve histórico da Política Internacional da CUT.....	80
4.1.1	As relações internacionais nas resoluções congressuais cutistas (1983-2000).	83
4.2	Novo sindicalismo na “situação” e a sua agenda para integração regional.....	86
4.3	A participação da CUT no Mercosul	92
4.3.1	CUT e a participação na primeira década do Mercosul.....	94
4.3.2	A participação no ciclo progressista do Mercosul.....	97
5	PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS INTERESSES CONFLITANTES COM OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2003-2014)	110
5.1	Governo, Estado e poder em disputa.....	110
5.2	A CUT e os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)	115
5.3	Mercosul: déficit democrático, interpresidencialismo e intergovernamentalismo.....	125
6	DISCUSSÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS.....	143
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS.....	160

1 INTRODUÇÃO

Os processos de reestruturação do capitalismo no final do século XX impulsionaram mudanças significativas nos processos de integração regional, que foram denominados como a segunda onda do regionalismo, novo regionalismo ou regionalismo aberto. Dentre as principais características desse processo estão os acordos preferenciais, ações de liberalização e desregulação, sob pretexto de uma economia mais aberta e transparente com a formação de blocos econômicos (CEPAL, 1994).

Outros importantes elementos desse momento são a emergência do regionalismo Norte-Sul; diferentes níveis de institucionalização; multidimensionalidade; e aumento da consciência regional em novas áreas, identidades e relações de pertencimento (HURREL, 1995). No sistema interamericano, as expressões desse do regionalismo aberto são o Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) e a reorientação da Comunidade Andina (CAN).

A virada para o século XXI na América do Sul foi marcada pela eleição de sucessivos governos liderados por partidos de esquerda e centro-esquerda. Esse fato reorientou a cooperação desses países, com a busca por uma maior presença internacional e influência nas regras e decisões – as quais, em contexto de assimetrias, tem capacidade de alterar aspectos internos (VIGEVANI et al., 2003).

Esse fenômeno de reorientação na concepção e propostas de regionalização marcou a terceira onda do regionalismo, também compreendida como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (VEIGA; RIOS, 2007; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Esse modelo tinha como principais características a primazia da agenda política, do papel do Estado na coordenação econômica e na implementação de políticas sociais, como a redução de assimetrias estruturais e a inclusão de segmentos antes excluídos da cidadania política (LIMA, 2013, p. 186). Como expressão desse movimento foram fundadas a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América — Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), além das alterações institucionais no Mercosul.

Em princípio, o Mercosul teve como meta, além da criação da área de livre-comércio, a “[...] constituição de um mercado comum, com tarifa externa comum e atuação conjunta entre os membros em negociações externas” (MELLO, 2002, p. 38). No entanto, no decorrer dos anos 1990, algumas crises e dissensos entre os membros imobilizaram o aprofundamento do bloco e o cumprimento das etapas previstas inicialmente. Por isso, durante sua primeira

década o bloco teve baixo grau de institucionalização e uma centralização decisória nos presidentes dos países membros (MALAMUD, 2005).

A partir de 2003, sob o novo contexto político marcado pelo Consenso de Buenos Aires¹, houve ampliação da agenda do processo de integração, com a criação de novos mecanismos institucionais, como o Parlamento do Mercosul (Parlasul). Para além dos temas comerciais, a nova agenda do bloco passou a debater temáticas como autonomia regional, direitos humanos, democracia, redução de assimetrias, participação da sociedade civil e outros. Ademais, esse período incluiu novos membros associados e observadores foram incorporados, além da Venezuela como membro efetivo em 2012.

As mudanças de rumo do Mercosul devem ser compreendidas dentro do quadro político regional e os movimentos gerais dos processos de integração regional no hemisfério. A incorporação de novas agendas não superou os problemas da instabilidade política, a crise de representatividade, as desigualdades sociais e assimetrias, e sobretudo mantendo o déficit democrático do bloco (CAETANO, 2006).

A preocupação da sociedade civil em relação ao déficit democrático do Mercosul foi presente em todo o desenvolvimento do bloco, desde o primeiro momento grupos sociais, sobretudo sindicalistas, passaram a demandar espaços concretos para intervenção e os governos passaram a constituir espaços de caráter consultivo para os atores sociais (VIGEVANI et al., 2001).

O primeiro espaço institucional de diálogo social no Mercosul foram os Subgrupos de Trabalho (SGTs). No caso das centrais sindicais, sua mobilização inicial viabilizou a criação do SGT-11 para tratar sobre as relações de trabalho. A participação das centrais sindicais no subgrupo esteve dividida em duas posições, a nacional (focada nos interesses internos) e a internacional (voltada a lógica de cooperação e integração), e se dividiu em dois planos, como centrais nacionais e como membros da Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (MARIANO, 2011).

Posteriormente, a ampliação burocrática do Mercosul constituiu outros espaços de participação de atores não-estatais, sem necessariamente alterar seu processo decisório. Destes espaços, temos, por exemplo, o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) como reflexo da ação sindical para buscar novos parceiros na sociedade civil para influenciar o processo de integração regional (MARIANO, 2015). Outro importante espaço criado para

1 Documento assinado em outubro de 2003 pelos presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Kirchner. O documento expõe as linhas políticas do novo marco na relação entre os dois países, que se comprometiam em impulsionar o processo de integração regional e a participação ativa da sociedade civil.

ampliação da democracia interna do Mercosul é o Parlasul, entretanto sua lógica institucional e consultiva dificultaram a participação dos parlamentares e dos partidos políticos (MARIANO, 2013).

Neste sentido, o presente trabalho busca analisar a atuação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no desenvolvimento da política de integração regional e do regionalismo sul-americano nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014). Em especial, a participação desse ator e de suas formulações sobre as políticas elaboradas por esses governos em relação ao Mercosul e sua institucionalidade.

Além disso, o estudo busca compreender as estratégias dessa organização nos períodos de oposição e de governo para inferir sobre as mudanças institucionais do Mercosul. Outrossim, identificar os mecanismos de participação social adotados para inferir nos processos, bem como os espaços interpartidários e intersindicais utilizados para a construção das posições. A fim de refletir a capacidade de influência das centrais sindicais nas iniciativas de integração regional, bem como compreender a dinâmica interna de poder das coalizões que formaram os governos no período mencionado.

O estudo se dedica a compreender tais fenômenos por meio do Mercosul e as mudanças em sua institucionalidade. A opção de compreender as dinâmicas de influência no regionalismo sul-americano com esta instituição é devido à sua sólida trajetória que se provou resiliente a distintos períodos políticos na América do Sul. Fato que possibilita maior compreensão da capacidade de atuação efetiva desses atores nas mudanças institucionais.

A análise se centra na agenda política do Mercosul e as implicações dela para o desenvolvimento do bloco. O foco nas relações internas do Brasil é utilizado ao longo do trabalho pois apesar da criação de inúmeros mecanismos de participação social, o interlocutor prioritário dos atores permaneceu o Estado nacional.

O ator escolhido como objeto da pesquisa é um dos mais relevantes produtos do processo histórico desencadeado a partir da luta contra a ditadura civil-militar no Brasil que possibilitou a construção de entidades fortes para disputa da hegemonia na sociedade civil e na sociedade política do país como protagonistas em distintos contextos políticos da história recente brasileira. A CUT destaca-se por sua expressão e capilaridade social, sendo a maior central sindical brasileira em número de trabalhadores representados e filiados.

A central desde a sua fundação inclui a política internacional em seus debates, com inúmeras relações exteriores predecessoras à sua fundação. No período anterior aos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, Costa (2005) aponta para três grandes fases desses debates, que vão de um primeiro momento pautado na construção de laços de solidariedade

internacional à participação nas lutas dos fenômenos consequentes da globalização com ativa presença nos processos de integração regional como no Mercosul e na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Essa participação ativa nos espaços mercosulinos em grande parte foram impulsionadas pela articulação intersindical do Cone Sul, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), da mesma forma a CUT impulsionou sua atuação contra a ALCA por meio de articulações locais e transnacionais.

A CUT foi um ator central no processo eleitoral dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, bem como na composição da coalizão que liderou os processos políticos ao longo dos quatorze anos desses governos. Nesse sentido, a relação com esses governos é essencial para compreender as posições assumidas pelos representantes políticos e agentes da burocracia cutista que compuseram esses governos e atuaram para sua formação de preferências.

Para exercer influência sobre o Estado, seja na produção de leis ou vitórias eleitorais, a ação coletiva dos atores é necessária, pois a consequência da ação dos atores é dependente das decisões de outros atores (BERNARDI, 2017). A ação coletiva no âmbito nacional, regional e transacional atua para influenciar em distintas esferas seja na criação ou redefinição de agendas, para inferir sobre as posições discursivas e procedimentos das instituições, ou em busca de mudanças no comportamento dos Estados (KECK; KATHRYN, 1999).

Nos processos de integração regional, Haas (2004) ressalta a importância das elites políticas, elites domésticas e grupos de interesse sobre os processos de tomada de decisão, dentre essas elites ressalta os partidos políticos, as associações comerciais e as centrais sindicais tanto a nível nacional, quanto a nível supranacional. Dessa forma, o papel das elites é central no processo de integração, pois a convergência de interesses entre elites movimenta e sustenta o processo de integração, da mesma forma que a percepção que a cooperação é produtora de mais ganhos que perdas (MARIANO, 1995).

Como abordagem de pesquisa, o trabalho recorreu ao *path dependence* para estruturar a análise e organizar os elementos históricos levantados. Esse modelo de análise permite maior entendimento sobre os objetivos desse trabalho e sobre a dependência das inflexões na trajetória das instituições estudadas. Ou seja, a opção por determinado caminho, dentro de determinado contexto histórico e sua consequente dependência são elementos eficazes para a compreensão dos processos históricos.

Nesse sentido, Bernardi (2012, p. 151) aponta que após o processo de escolha por um caminho os “[...] resultados institucionais ou de políticas obtidos nos estágios iniciais de uma sequência se retroalimentam e reforçam”, eliminando outros possíveis resultados e

prevalecendo padrões dentro de uma mesma trajetória. Essa abordagem aponta para alguns elementos centrais durante a análise que devem ser apontados (LISBOA; SILVA, 2017), como: as *critical junctures* - momento de escolha entre uma opção em detrimento das demais; as condições antecedentes – condições históricas que definem a amplitude de alternativas de escolha; os momentos de *self-reinforcing* – decisões que reiteram a opção inicial; e os eventos contingentes – eventos exógenos ao fenômeno. Sendo assim, compreende-se que as escolhas sucessivas dentro de uma trajetória aumentam a chance de uma política ser repetida ou ter ampliado seu potencial em ações futuras (BERNARDI, 2012).

A valorização dos elementos históricos possibilita a explicação sobre os mecanismos envolvidos nas mudanças de trajetória que resultam das relações entre os agentes e a estrutura (ADLER, 2013). Nessa lógica, as normas e os agentes se formam conjuntamente, pois “[...] o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana” (ADLER, 1999). Visto que, as densas redes de relações sociais transnacionais e internacionais que os Estados estão inseridos moldam suas percepções do mundo e seu papel nesse mundo (FINNEMORE, 1996).

Destarte, a interação tem a capacidade de alterar comportamentos e identidade dos atores, inclusive podendo conduzir a formação de identidades coletivas e interesses coletivos, mesmo que inicialmente o princípio da relação tenha partido de interesses egoístas (WENDT, 1992). Isto posto, as instituições, as relações sociais e políticas são processos em transformação, que surgem dentro de contextos políticos na sociedade (COX, 1981). Dessa forma, as estruturas políticas criam recursos e incentivos para formação de grupos sociais, que são influenciados por essas estruturas, afetando diretamente o comportamento dos principais atores políticos (PIERSON, 2000).

Para tanto, os procedimentos adotados pela pesquisa combinaram a análise da produção bibliográfica, discursos, materiais públicos e resoluções políticas com documentos e entrevistas em profundidade. Sistemáticamente, esses procedimentos se dividiram em três momentos: revisão bibliográfica, análise de documentos e as entrevistas.

A análise bibliográfica tem o intuito de contextualizar o trabalho junto às diferentes abordagens teóricas e os diferentes estudos anteriores sobre o regionalismo sul-americano, o Mercosul, sociedade civil e a participação de atores sociais nas relações internacionais. A análise dos documentos como atas de reunião, declarações, resoluções e outros buscaram revelar informações e circunstâncias da atuação direta nos espaços oficiais de participação e formulação que os atores estão inseridos, além de possibilitar o levantamento de elementos para as entrevistas.

As entrevistas com quadros dirigentes e assessores envolvidos nos processos de

formulação da política internacional da entidade e do governo teve como finalidade: compreender as relações entre os diversos atores envolvidos no processo, o amadurecimento de propostas de política internacional e as concepções sobre o Mercosul, bem como as estratégias adotadas pela central sindical para influenciar a tomada de posições da política externa brasileira durante o período estudado.

As entrevistas realizadas ao longo do segundo semestre de 2019, seguiram um questionário semiestruturado (ver Apêndice A) com o intuito de compreender a relação da CUT com o Mercosul, a relação da CUT com os governos do Partido dos Trabalhadores de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014) e refletir sobre a participação social da central nesse período. A transcrição das entrevistas não foi incluída nos anexos desse documento em virtude da opção de alguns entrevistados em omitir trechos ou a íntegra de suas falas, em virtude do conteúdo delas.

Desta maneira, a dissertação se divide em cinco momentos: no segundo capítulo, apresentamos a discussão teórica sobre a participação da sociedade civil na integração. No terceiro capítulo refletimos sobre a trajetória institucional do Mercosul, sobretudo nas principais mudanças institucionais realizadas nos anos 2000. Discutimos as diferentes concepções políticas das propostas de relançamento do período Cardoso, e posteriormente do período Lula da Silva e Néstor Kirchner. Ademais, o capítulo apresenta as principais alterações institucionais e burocráticas para a participação social no bloco com a criação de novos mecanismos e estruturas, debatendo sobre a relevância destes para sua democratização.

O quarto capítulo é dedicado à análise individual do ator, com o objetivo de contextualizar a trajetória e organizar os principais pontos de sua atuação durante o período estudado. Nesse momento, analisamos o contexto com apoio nos documentos e entrevistas para revelar as circunstâncias da atuação individual da CUT em relação às mudanças institucionais do Mercosul, correlacionando a ação individual e coletiva dos atores no período. Reflete-se sobre o impacto das propostas apresentadas pela CUT para interferir concretamente na realidade e, com isso, sua importância sobre a trajetória do Mercosul.

No quinto capítulo, as reflexões dos capítulos anteriores são aprofundadas com intuito de compreender as dinâmicas de interação e as contradições do objeto de estudo. Assim, analisa-se a capacidade que os interesses do ator selecionado tiveram sobre os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff e sua hierarquia de poder dentro da coalizão de sustentação desses governos para a formatação do regionalismo sul-americano no período. Ademais, analisamos as principais características do Mercosul e seus impactos para a consolidação das transformações institucionais do bloco.

2 PERSPECTIVAS DAS ABORDAGENS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL E SEUS ATORES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

As ciências não são imparciais nem isentas. As construções teóricas refletem visões da sociedade e recortes preferenciais de análise. Nos estudos de Relações Internacionais essas premissas são importantes para compreender os embates entre as principais abordagens da disciplina e o interesse de analisar a atuação de determinados atores em detrimento de outros.

As construções teóricas apontam “[...] interesses específicos de determinadas sociedades que constituem seu campo de observação, bem como a valores que estas sociedades cultivam” (CERVO, 2008, p.10). Em seus principais referenciais teóricos, as relações internacionais carregam valores e ideais que servem a uma lógica construída para compreender o Ocidente, sobretudo os centros do capitalismo, pois em muitos casos a periferia do sistema internacional, mesmo ocidental, não se enquadra nos padrões estabelecidos.

A dificuldade de abertura a outras perspectivas e influências nos currículos da disciplina é reflexo de sua configuração, em essência, anglo-saxã. Dado que a área teve fundação no Reino Unido e se desenvolveu nos Estados Unidos, ao longo do século XX. Os principais embates teóricos da disciplina evoluíram nesse cenário, por isso conhecer a progressão dessas correntes teóricas é importante para compreender os assuntos mais trabalhados e subalternos.

O objetivo deste texto é dialogar a partir da teoria sobre papel dos atores da sociedade civil organizada nas relações internacionais, em especial compreender qual papel a teoria destina para a participação social nos processos de integração regional, e conseqüentemente quais as perspectivas teóricas que contribuem com essas perspectivas na disciplina.

Sendo assim, na primeira sessão do texto trabalharemos com uma revisão de literatura das abordagens que se consolidaram na centralidade do debate da disciplina. Na segunda sessão debateremos as abordagens que se dedicaram a estudar a integração regional. Por fim, a última sessão pretende discutir o papel da sociedade civil no âmbito internacional dentro dessas perspectivas e as abordagens teóricas que possibilitam melhor sua compreensão.

2.1 As teorias de relações internacionais

O realismo é uma das principais abordagens dos estudos de relações internacionais, tanto pela importância dada às relações entre Estados, quanto pelo período histórico - às vésperas da segunda guerra mundial - em que foi construída, sendo um marco importante na consolidação de inúmeros conceitos para a disciplina. Entre suas premissas, o realismo, em geral,

dialoga a partir da anarquia internacional, com a centralidade do Estado, a busca pela sobrevivência, a importância do poder – independente (autoajuda) ou por meio de alianças, com foco na manutenção de seu equilíbrio (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A dicotomia do poder e da moralidade, bem como a força e a diplomacia é uma das preocupações de Edward H. Carr que, ao refletir sobre o período entre guerras, reconhece que é necessário um diálogo entre o idealismo e o realismo. Para o autor, a força é insuficiente para sustentar sozinha, pois o poder é um instrumento indispensável de governo (CARR, 2001).

Sobre poder, outro realista, Hans Morgenthau, entendia que esse representa uma relação entre os que o exercitam e aqueles sobre os quais ele é exercido, sendo necessário distingui-lo de influência, de legitimidade e outras definições (MORGENTHAU, 2003). Hans Morgenthau estabeleceu três objetivos da política: manutenção do poder, status quo; expansão do poder, imperialismo; e demonstração do poder, busca de prestígio. Na mesma obra, o autor definiu seis princípios que considera fundamentais para a compreensão das relações internacionais².

A emergência de novos temas no debate de Relações Internacionais, colocaram dúvidas sobre a centralidade do papel do Estado. Nesse contexto, emergem as discussões neorealistas para reanimar a perspectiva frente aos novos temas da disciplina. Expressão desse processo, Kenneth Waltz buscou compreender a causa da persistência da guerra e construiu respostas estruturais que apontam na anarquia e no Sistema Internacional as chaves da compreensão desse fenômeno. A ideia de estrutura é central nessa construção e define-se em três níveis de análise: princípio da ordenação, funções das unidades do sistema e a distribuição de capacidades.

O autor afirma que democracias podem viver em paz com democracias, mas mesmo que todos os Estados fossem democracias, a anarquia permaneceria como estrutura da política internacional, pois as transformações internas dos Estados não a influenciam, apesar de terem capacidade de se difundir (WALTZ, 2000).

Nessa visão, o espaço de atuação dos agentes é o Estado e o sistema internacional a estrutura de ocorrência das relações internacionais. Contudo, há uma abertura teórica no neorre-

2 O primeiro princípio é relacionado a lei e a objetividade como governantes da política; o segundo é sobre o poder, que define interesses e é objetivo dos estados; o terceiro reconhece que diferente do comento, a expressão de poder é distinta nos diversos contextos e lugares; o quarto ressalta a importância dos princípios morais, mas o entende como subordinado da ação; o quinto afirma que os princípios são particulares; e o sexto princípio define a política como autônoma das demais esferas sociais (MORGENTHAU, 2003).

alismo para compreensão das interações interno-externo na elaboração de políticas e na tomada de decisão (PECEQUILO, 2010).

Com dificuldades de incorporar dinâmicas de outras abordagens à sua normativa, a ênfase do pensamento realista permanece nos conceitos, apesar das distintas compreensões de objetivos centrais, que recorrem desde os primeiros trabalhos com essa abordagem. Entretanto, permanece como força teórica para as análises acadêmicas sobre os fenômenos das relações internacionais, da mesma forma que o campo idealista que travou embates com a abordagem desde os primórdios da disciplina.

Os liberalismos nas relações internacionais são abordagens diversas que abarcam distintos períodos do desenvolvimento da disciplina. Desde as proposições idealistas no começo do século XX, se tem o entendimento de que a guerra pode ser evitada e a cooperação pode fomentar o bem-estar e a coexistência pacífica. Entre suas principais premissas estão o livre-comércio, a democracia e as instituições, além de uma centralidade no papel dos indivíduos.

A interdependência econômica é considerada na abordagem um fator que dificultaria as guerras. Para alguns autores, como Norman Angell (2002), a guerra é como uma grande ilusão, pois além de seus custos não superaram a perspectiva de ganhos, sendo prejudicial a todos os envolvidos. Dessa lógica, partem as proposições de Keohane e Nye, dois dos principais teóricos liberais das relações internacionais, que definem interdependência como a mútua dependência, que se refere a situações de efeitos recíprocos entre diferentes países ou atores (KEOHANE; NYE, 1989).

Os autores compreendem que essa interdependência se tornou complexa, pois agregou três características: múltiplos canais na sociedade; agenda múltipla, com ausência de hierarquia e fronteiras difusas; uso decrescente da força (KEOHANE; NYE, 1989). A primeira característica traz um importante ponto para a ampliação das discussões sobre o papel do Estado, apesar da manutenção de sua centralidade, mas com vasta complexidade interna, com diversidade de atores, que desenvolvem relações informais, e aumento da participação de organizações internacionais nas negociações.

Dessa forma, a corrente traz a discussão sobre o uso da força como alternativa não viável para os Estados coexistirem, preferindo a lógica da institucionalização, ou outras formas de governança global. O liberalismo, como o realismo, representa forte marco na disciplina, reflexo da importância dessas correntes na estrutura social e intelectual da disciplina de relações internacionais (WAEVER, 2007).

O marxismo nas relações internacionais realizou contribuições relevantes, apesar de não ter uma construção específica para a disciplina. A lógica das relações internacionais para

o marxismo é a lógica das dinâmicas capitalistas, logo os conflitos, contradições e mudanças no sistema internacional são inerentes ao desenvolvimento do capitalismo (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). O instrumento fundamental de contribuição do marxismo para a disciplina é a crítica à sociedade, auxiliando na compreensão do mundo, de suas crises e os ciclos de hegemonia no sistema internacional (VIGEVANI et al., 2011).

Os pressupostos marxistas sobre relações internacionais fomentaram a construção de abordagens com a problemática internacional como objeto, a exemplo das teorias da Dependência. Essas análises plurais partem do entendimento de que o subdesenvolvimento é produto do desenvolvimento das economias do centro capitalista (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Essas abordagens, com foco econômico, argumentam, nas concepções mais marxistas, sobre a importância do Estado periférico na condução o processo de resistência às pressões internacionais e às relações de dominação do sistema internacional.

Dentro das mesmas chaves analíticas da Teoria da Dependência, com uma forte discussão sobre a divisão funcional e geográfica do trabalho, temos as contribuições da teoria do sistema-mundo³. O sistema mundo é definido como um sistema social com limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência (WALLERSTEIN, 1990).

As teorias da dependência e a teoria do sistema mundo possuem uma preocupação comum sobre a desigualdade e a exploração, tendo uma visão de que a lógica capitalista contribui para a manutenção das divisões e desigualdades sistêmicas. As perspectivas marxistas trouxeram contribuições para a disciplina, sobretudo por possibilitar uma análise que conjugue os níveis políticos e econômicos de análise, bem como uma preocupação histórica e sociológica (VIGEVANI et al., 2011).

Com grande relevância na teoria das relações internacionais, principalmente após os anos 1980, os debates interparadigmáticos ampliaram o escopo dos estudos. Dentro da concepção marxista, a Teoria Crítica incorporou a disciplina os escritos filosóficos de Marx, a Escola de Frankfurt e Gramsci. Essa teorização parte do reconhecimento dos limites da razão e das limitações das teorias da sociedade, além disso compreende que a teoria é reflexo das condições históricas em que é formulada (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

O foco analítico da teoria crítica é a ordem existente, seu surgimento e suas possibilidades de transformação. Esta forma contrapõe outros métodos, pois questiona as instituições e

3 Essa teorização compreende uma divisão das nações nesse sistema em três níveis hierárquicos (centro, semi-periferia e periferia), constituídos de aspectos econômicos, políticos e culturais dos países - essa divisão tem uma forte tendência de automanutenção tanto pela concentração de capital e capacitação da força de trabalho, quanto pela homogeneização cultural (WALLERSTEIN, 1990).

relações sociais e políticas com o objetivo de apresentar a diversidade de alternativas para uma ordem alternativa (SILVA, 2005).

Entre os principais conceitos trabalhados pela teoria crítica, o de hegemonia⁴ é o que mais se destaca. Com inspiração no pensamento gramsciano, esse conceito é trabalhado como eixo de análise da formação de hierarquias nas ordens mundiais, sendo a hegemonia uma ordem política, consolidada por imaginários e sentidos coletivos que são mais presentes que a aplicação da força, mesmo que ainda exista presença de força e persuasão. A hegemonia é exercida por forças sociais e as instituições são reflexos da hegemonia, não ela própria (COX, 2014). Ou seja, os valores e a ideologia da força social dominante fazem parte do imaginário coletivo da sociedade civil, como senso comum, e estão disseminados por meio das instituições.

Um dos principais teóricos críticos, Robert Cox, compreende as ordens mundiais como estruturas históricas, compostas por três categorias de forças⁵: capacidades materiais, ideias e instituições (SILVA, 2005). Essas categorias não se sobrepõem, nem são estanques, e são aplicadas a três níveis: formas de Estado, forças sociais e ordens mundiais.

A proposta do autor é compreender a formação e consolidação de ordens hegemônicas, sem limitar a análise aos limites territoriais ou a atores únicos, em sua proposta os choques entre as três categorias e os três níveis permitem analisar melhor a formação e internacionalização das articulações da atuação transnacional das classes sociais. Dado que, as forças sociais não podem ser consideradas como exclusivas dos Estados, elas podem transbordar as fronteiras (COX, 2014).

No mesmo processo do nascimento da Teoria Crítica, no fim dos anos 1980 aparecem as primeiras contribuições do Construtivismo às Relações Internacionais. Esse pensamento parte da premissa central de que as normas e os agentes se formam conjuntamente, pois “o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana” (ADLER, 1999).

A abordagem se desenvolveu ao longo do tempo com diversas contradições e perspectivas internas, não havendo uma única concepção sobre o que é o construtivismo nas relações internacionais. Dentre as temáticas debatidas pelo construtivismo temos: a relação dos agentes com a estrutura, as instituições, a identidade, a relação Anarquia/Estado, entre outras.

4 Cabe ressaltar que os realistas possuem uma concepção diferente da hegemonia, sendo “centrada no poder do Estado em sua forma simples: instituição de autoridade política” (GARCIA, 2010).

5 Resumidamente, as capacidades materiais correspondem à esfera econômica. As ideias se relacionam com os significados intersubjetivos e as imagens coletivas da ordem social, ou seja, o arcabouço ideológico. As instituições são centrais e dizem respeito a estabilização e manutenção da ordem.

Igualmente, fruto das reflexões dos anos 1980/90 na disciplina, as abordagens pós-modernas e pós-estruturalistas incorporam à disciplina de relações internacionais perspectivas e conceitos presentes anteriormente em outras disciplinas. Essas perspectivas trouxeram problematizações a respeito da soberania do Estado, da relação soberania e anarquia e uma análise da subjetividade do Estado nas relações internacionais.

Os pós-modernismos e pós-estruturalismos buscam desconstruir a lógica de produção do conhecimento, imersa em relações de poder e normatizações sobre a verdade. Nesse sentido, as práticas discursivas são o objeto de análise para compreensão das dinâmicas de dominação e exclusão. As relações internacionais se constituem em forte padrão de alteridade, constituindo suas relações a partir do que está dentro ou fora, numa lógica de Estado e de sua integridade (WALKER, 1993). Ademais, a crítica dessas abordagens se reflete também o padrão de continuidade das teorias de relações internacionais de reproduzir o discurso do Estado moderno e das ameaças a sua integridade (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Outras perspectivas teóricas para a disciplina foram desenvolvidas, como os feminismos e as abordagens pós-coloniais. Dentro da diversidade de abordagens feministas, a preocupação comum é com a construção do gênero e um dos principais objetos é o estudo da globalização. Os estudos pós-coloniais atuam na transgressão das fronteiras com o objetivo de estabelecer novos espaços e relações. Uma das principais críticas dessa perspectiva é o foco Ocidental da disciplina na construção de narrativas sobre o mundo.

2.2 Perspectivas teóricas sobre a integração regional

A motivação pela qual os Estado se integram é objeto de análise de diferentes abordagens das relações internacionais. A partir da segunda metade do século XX, diferentes ondas de regionalismo se desenvolveram no mundo. Sobre integração e regionalismo é importante destacar a diferenciação dos dois conceitos: o primeiro pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e de coordenação regional de políticas públicas, enquanto o segundo implica em um processo de cooperação em diversas áreas (LIMA, 2013).

A primeira onda do regionalismo foi fortemente associada aos processos europeus da década de 1950, no período posterior a Segunda Guerra mundial, com a articulação de setores econômicos com o objetivo de potencializar a reconstrução dos países. Nesse processo, iniciou-se a construção da primeira organização supranacional europeia, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) que junto à Comissão Europeia da Energia Atômica (Euratom) e

à Comunidade Econômica Europeia (CEE) constituíram a pedra fundamental do que se tornou a União Europeia (UE).

Conhecido também, como velho regionalismo, essa experiência na América Latina teve uma peculiaridade, pois desenvolveu muitas experiências dessa onda, mas com poucos resultados⁶, sendo fortemente relacionada ao modelo de desenvolvimento econômico de Industrialização por Substituição de Importações (BOTTO, 2015).

A segunda onda do regionalismo, o novo regionalismo ou regionalismo aberto, se insere no marco da globalização do capital e do capitalismo nos anos 1990⁷. A interdependência a nível regional, foi impulsionada por acordos preferenciais de integração e outras ações de liberalização e desregulação, com o argumento de ampliar a competitividade dos países da região para uma economia mais aberta e transparente com a formação de blocos econômicos (CORAZZA, 2006).

A virada do século na América Latina, sobretudo na América do Sul, foi marcada pela eleição de sucessivos governos liderados por partidos de esquerda e centro-esquerda. Esse fato reorientou a cooperação desses países, com a busca por uma maior presença internacional e influência nas regras e decisões – as quais, em contexto de assimetrias, tem capacidade de alterar aspectos internos (VIGEVANI et al., 2003). Esse fenômeno de reorientação na concepção e propostas de regionalização marcou a terceira onda do regionalismo⁸, também compreendida como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (VEIGA; RIOS, 2007; RIGGI-ROZZI; TUSSIE, 2012).

Esse modelo de regionalismo tem como principais características a primazia da agenda política, do papel do Estado na coordenação econômica e na implementação de políticas sociais, como a redução de assimetrias estruturais e a inclusão de segmentos antes excluídos da cidadania política (LIMA, 2013).

Os estudos da integração regional foram pensados a partir das dinâmicas mais amplas das teorias de relações internacionais, com adaptações para compreender o fenômeno de integração e o que levaria os Estados. As abordagens apresentadas, buscam compreender o processo de integração e os objetivos dos Estados ao conformarem blocos regionais.

6 Dentre essas experiências, no período temos: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e o Pacto Andino.

7 Nos anos 1990, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Naf-ta) e a reorientação da Comunidade Andina de Nações (CAN) são expressões claras desse regionalismo posto em prática no Sistema Interamericano. Além dos diversos acordos bilaterais com os EUA e EU, que foram assinados nessa década e os debates da constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

8 A União das Nações Sul-americanas (Unasul), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Al-ba), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) são as principais instituições internacionais fruto desse período.

Dentre as primeiras perspectivas para o estudo das teorias de integração regional, há o Funcionalismo, que se constrói em um período de contestação dos pressupostos do realismo, surgindo juntamente a outras proposições para quebrar a caixa preta das abordagens da disciplina, a exemplo da Análise de Política Externa.

Essa corrente tem como principal autor David Mitrany, cuja teorização tem como princípio a busca pela paz a nível mundial e quais instrumentos possibilitariam tal objetivo. Esses instrumentos e estruturas se concretizariam com a integração entre os Estados, através de mecanismos de institucionalização.

Essas instituições, surgiriam da necessidade de solucionar questões técnicas internas, que partiriam de cooperações técnicas setoriais e conseqüentemente se ramificariam a outros setores. A cooperação técnica é compreendida como uma forma eficaz de iniciar processos de cooperação mais densos, que são fundamentais para a avançar na integração entre os Estados, e conseqüentemente a paz.

Dessa forma, fomentando uma lógica funcional de integração, que através de processos técnicos superaria os problemas políticos. O autor expõe sua preferência pela constituição de arranjos funcionais, pois, para ele:

Functional 'neutrality' is possible, where political 'neutrality' is not. In addition, functional arrangements have the virtue of technical self-determination, one of the main reasons which makes them more readily acceptable. (...) In this approach it is not a matter of surrendering sovereignty, but merely of pooling so much of it as may be needed for the joint performance of the particular task (MITRANY, 1948, p. 358).

O Funcionalismo recebeu críticas por ser um método normativo para coexistência pacífica e por não especificar, nem identificar, as condições e razões pelas quais os Estados se aproximam, promovem e participam de processos de integração (MARIANO, 2015, p. 217). Ademais, a teoria tem como objeto de estudo os aspectos econômicos, que são sobrepostos aos aspectos sociais ou políticos do processo (CALEGARI, 2009).

Postas as contribuições de Mitrany, outros autores incorporaram e modificaram aspectos, construindo as contribuições do Neo-funcionalismo, entre os principais autores estão: Amitai Etzioni, Karl W. Deutsch e Ernest B. Haas.

Como centro de sua abordagem, Karl W. Deutsch colocou a construção de comunidades e sua relação com a comunicação. O autor compreende que o sentimento de comunidade dentro de uma unidade política é pressuposto para a construção de uma integração política em ambiente de interdependência.

O sentimento de comunidade constitui um entendimento entre as pessoas “que los problemas sociales comunes pueden y deben ser resueltos por procesos de ‘cambio pacífico’” (DEUTSCH, 1966, p. 25). Por conseguinte, as comunidades podem ser amalgamadas (formação de Estado unitário ou federação) ou pluralistas (relação interestatal com recusa do uso da força para solucionar conflitos). Deutsch (1966) argumenta que a amalgamação política é um processo diretamente vinculado com a compatibilidade dos valores e a difusão de valores integracionista entre os atores.

A interdependência, para Amitai Etzioni (2004), é uma condição para a integração das comunidades políticas. Para ele, a comunicação também é um elemento central para a consolidação desses processos, pois possibilita sua retroalimentação e conseqüentemente suas transformações e adaptações que são essenciais para a sobrevivência desses processos na medida que respondem a expectativas.

A criação de uma nova comunidade política, a partir de outras já existentes, conceituado como o processo de epigênese, foi central para o autor, pois as comunidades constituídas desses processos “tend to develop new performance abilities first and to internalize control over these activities later” (ETZIONI, 2004, p. 350). Os valores políticos na formulação de Etzioni (2004) exercem uma função primordial para o desenvolvimento da integração regional, pois as comunidades políticas além das estruturas estatais e administrativas necessitam de um centro de lealdade.

Por sua vez, Ernest B. Haas, a partir da experiência europeia, construiu sua perspectiva sobre integração regional para analisar o processo de construção das normas, valores, rotinas e institucionalização na sociedade internacional. O Estado, em sua construção teórica, é composto de uma pluralidade de grupos, instituições e valores, que conformam uma comunidade política.

O autor, partindo da construção teórica de Mitrany, entende que a integração é iniciada a partir de um núcleo funcional, e posteriormente, por um processo de *spillover*⁹ que se espalharia a outros setores. Esse fenômeno culminaria na necessidade da constituição de uma burocracia - prioritariamente supranacional - para administrar e mediar esse processo além dos interesses nacionais. Cabe ressaltar que, um processo de integração econômica sem formação de institucionalidade não constitui necessariamente em uma nova comunidade política, pois não há transferência de lealdades e expectativas (HAAS, 2004).

9 Conceito elaborado por Haas para conceituar o transbordamento de determinada prática que se inicia de um ponto específico e derrama para outros pontos.

O Neofuncionalismo é construído como crítica ao realismo clássico e ao idealismo, ao primeiro pela excessiva lógica de poder e da força/guerra como elementos de imposição da paz; e ao segundo, porque considera que as normativas/leis sozinhas não são suficientes para a construção da paz. Haas (2004), entende que o processo de integração é conflituoso, mas a gestão desses processos pode ser elemento de constituição de uma nova institucionalidade.

Sobre isso, Schmitter expõe que:

Segundo essa teoria, a integração regional é um processo intrinsecamente esporádico e conflituoso, mas que, em condições de representação democrática e pluralista, envolve cada vez mais os governos nacionais em pressões regionais e termina por resolver os conflitos entre esses governos pela concessão de maior alcance e atribuição de maior autoridade às organizações regionais que eles criaram (SCHMITTER, 2010, p.12).

Nesse sentido, a democracia tem um papel central na viabilidade dos processos de integração, pois a compreensão dos benefícios desse processo por parte da sociedade é capaz de diminuir os conflitos gerados conforme o andamento da integração e facilitaria o processo de *spillover* dos benefícios dessas iniciativas.

As principais críticas ao neofuncionalismo estão relacionadas à linearidade e unidirecionalidade do processo de integração, que avançaria por determinadas etapas sequenciais até sua consolidação. Outro ponto, é a compreensão exagerada sobre o poder da supranacionalidade frente aos governos nacionais. Além disso, há uma ênfase nos setores econômicos do fenômeno de *spillover*. Essa abordagem subestima a resistência do Estado-nação, ignora a diferença entre “alta e baixa política”, foi excessivamente determinista, tecnocrática e apolítica (HURRELL, 1995).

Outra abordagem teórica de grande destaque que pode ser aplicada para a análise a integração regional é o Intergovernamentalismo neoliberal. Essa corrente parte do pressuposto de um Estado racional e central. Em que a tomada de decisões é construída a partir de um cálculo racional de custos e benefícios desses processos.

A interdependência dos Estados é um dos principais incentivos para o início da cooperação entre os Estados, com o entendimento de que cooperar é mais benéfico do que se isolar. A integração regional constitui um regime internacional¹⁰, baseado na cooperação, onde os avanços e os retrocessos dependem dos Estados (MORAVCSIK, 1997). Esse regime, tem o objetivo de reduzir os custos nas transações entre os Estados.

10 “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93).

Nessa perspectiva, o Estado é protagonista das ações que são reflexos das pressões internas de grupos e instituições de sua sociedade (MARIANO, 2015). Essas pressões domésticas são endógenas (no aparelho burocrático estatal) e exógenas (por grupos sociais organizados). Essa concepção teórica incorpora aspectos importantes das Teorias do *Two-level games*¹¹, em que há o entrelaçamento da atuação dos atores externos e domésticos. Logo, é central a compreensão de quais pressões domésticas são mais influentes para a formação da política internacional, ou da preferência nacional.

A política doméstica é a esfera onde os interesses são gerados e as disputas desses ocorrem (MARIANO, 2015) e dessa forma, a organização intraestatal ganha importância para essa abordagem, uma vez que a depender da forma de organização dos Estados pode haver maior ou menor influência nacional sobre a política externa.

Dessa forma, instituições representativas e práticas representativas são o eixo central da transmissão em políticas de Estado das preferências e do poder de grupos sociais e de indivíduos (MORAVCSIK, 1997). As preferências de determinados grupos e indivíduos através da pressão aos tomadores de decisão atuam na construção de políticas de governo. Para o autor, a participação dos indivíduos é essencial pois compreende que a imposição de decisões e a ausência de participação popular são elementos geradores de déficit democrático e da desvalorização das decisões (PECEQUILO, 2016).

Nesse sentido, os governos, a partir de um cálculo racional, determinam sua preferência nacional partindo do âmbito doméstico, para então barganhar junto a outros Estados e concretizar seu objetivo. A abordagem reduz, como solução de simplificação da análise desses processos, a capacidade de atuação de grupos de pressão em nível transnacional e atores extra estatais na formação de preferências.

O intergovernamentalismo liberal parte de três pressupostos: o estado-centrismo, a formação de preferências nacionais e de que os Estados se comportem racionalmente. Assim sendo, essa abordagem teórica é criticada pelas falhas ao explicar o fenômeno da supranacionalidade e pela ênfase na importância dos governos. Por isso, tem dificuldade em explicar o processo de integração e as alterações nos Estados decorrentes desses processos. Dentro da

11 Formulação proposta na análise de política externa por Robert Putnam, que argumenta que a política doméstica e as relações internacionais estão entrelaçadas. Sobre a lógica de dois níveis o autor argumenta: “A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos” (PUTNAM, 2010, p. 151).

perspectiva sociológica, como discutido acima, o Construtivismo possui uma importante contribuição para a análise dos processos de integração regional. Das correntes construtivistas, se destacam: a sistêmica, centrada nas interações dos atores estatais unitários; a de nível único, focada no plano doméstico e nas relações entre normas sociais e interesse dos Estados; e a holística que trabalha como uma única ordem política e social os planos doméstico e internacional (MARIANO, 2015).

Para o construtivismo, como discutimos acima, tudo é socialmente construído, portanto as estruturas e instituições estão diretamente ligadas à ação social, em uma relação mútua na qual essas estruturas influenciam e são influenciadas. Para essa abordagem, os processos e o movimento das estruturas são centrais para a análise. Pois, as estruturas atuam sobre as identidades e interesses, mas não existem sem os atores, que são resultado do processo de aprendizagem.

Os interesses são construídos da interação social, logo são mutáveis, os espaços de interação moldam e constroem os atores. Nesse sentido, Wendt afirma:

Structures and agents are both effects of what people *do*. Social structures do not exist apart from their instantiation in practices. As structures of a particular kind this is true also of corporate agents, but even individuals are just bodies, not “agents”, except in virtue of social practices (WENDT, 2003, p.313).

O construtivismo, portanto, busca fornecer explicações teóricas e empíricas de instituições sociais e da mudança social com o auxílio do efeito combinado de agentes e estruturas sociais (ADLER, 1999). Destarte, a interação tem a capacidade de alterar comportamentos e identidade dos atores, inclusive podendo conduzir à formação de identidades coletivas e interesses coletivos, mesmo que inicialmente o princípio da relação tenha partido de interesses egoístas (WENDT, 1999).

Nesse sentido, a construção de identidades coletivas é de central importância para os processos de integração regional, pois instituições se baseiam em entendimentos coletivos difundidos e consolidados (ADLER, 1999). Esses interesses comuns impulsionam a ação política para a formação os processos de integração, em que quanto mais compartilhados os laços, mais duradouros resultam os processos. Assim, o construtivismo contribui com a análise de integração regional sobretudo na concepção das rotinas da ação internacional do estado e seus processos de institucionalização.

2.3 O local da sociedade civil nas abordagens teóricas

Posta a revisão bibliográfica das principais abordagens teóricas das relações internacionais e das perspectivas analíticas sobre a integração regional, o texto busca compreender o local da sociedade civil e dos atores não-estatais nessas abordagens. Sobreretudo com o final da Guerra Fria e as redemocratizações no mundo, há uma emergência da atuação da sociedade civil nos debates internacionais e o fortalecimento da participação social em organizações e instituições internacionais.

Essa participação, por tempos, esteve invisível nas discussões teóricas das disciplinas, excessivamente centradas no Estado, concebendo-o como um bloco único de interesses e atuação racional, descartando as inúmeras disputas internas e a possibilidade de uma compreensão presente em outras áreas das ciências humanas.

O conceito de sociedade civil é polissêmico, suas definições perpassam distintas correntes teóricas, desde o mundo clássico até leituras no século XIX e XX (NOGUEIRA, 2003). Dentre as principais compreensões de sociedade civil, temos a perspectiva gramsciana, que associa a sociedade civil a organismos privados, que possibilitam a direção intelectual e moral da sociedade, a partir de uma trama de organizações sociais, de caráter múltiplo (político, econômico, cultural, educativo e religioso), e formam a vontade coletiva (ACANDA, 2006).

Gramsci compreende que o Estado é a junção da sociedade civil com a sociedade política¹², que pertencem a superestrutura, se distinguindo da esfera econômica que compõe a estrutura (MACHADO, 2010). Dessa forma, a sociedade civil para esse autor não pode ser separada do Estado, pois a sociedade civil constitui e reproduz a hegemonia.

Sobre o Estado, Poulantzas (1977 *apud* PINTO; BLANCO, 2014), entende que esse teria a função de coerção social e corresponderia aos interesses políticos da classe dominante, com autonomia relativa às classes e frações do bloco no poder. Os blocos no poder consistiriam em um amplo conceito de aliança entre segmentos que pertencem às classes dos proprietários dos meios sociais de produção, com unidade garantida pelo aparelho do Estado, onde há formação de núcleo hegemônico (FARIAS, 2009).

O Estado é permeado por contradições com diferentes atores em disputa de melhor posicionamento para atuar sobre suas políticas. Para Bob Jessop (2016) o Estado não é um sujeito ou uma coisa, mas uma relação social, cujo poder é a síntese institucional e discursivamente entre um equilíbrio de forças em mudança que procura influenciar as formas, os pro-

12 “A sociedade política é o aparelho governamental ou público, coercitivo. É semelhante àquilo que os realistas denominam como Estado” (AUGELLI; MURPHY, 1993 *apud* MACHADO, 2010).

pósitos e os conteúdos da política. As diferentes forças sociais atuam com capacidades distintas, pois ocupam papéis antagônicos de classe.

Essas concepções de Estado, hegemonia e sociedade civil, se contrapõe às primeiras proposições das relações internacionais. A exemplo da teoria realista, que possui uma visão fechada em relação ao Estado e suas disputas internas, minimizando os conflitos internos do Estado na formulação de política externa. Nas discussões sobre a política interna, Morgenthau compreende a multiplicidade de indivíduos, grupos e interesses, mas ao discutir a ação internacional do Estado, ele concebe esse como uma sociedade dividida entre governantes e governados (BERRINGER, 2017).

O realismo, nas proposições de Carr (2001), inclui o debate acerca do poder da opinião pública como importante ferramenta nos Estados modernos para a construção do interesse nacional, entretanto o autor entende que essa potencialidade não consegue se transpor ao nível internacional, inclusive argumenta que esse fator pode ser utilizado para forjar preferências de política externa. Em diálogo parecido, George Kennan crítica a opinião pública, por compreender que essa esfera possui uma natureza errática (LIMA, 2000).

Por sua vez, o neorealismo de Waltz, reconhece que os Estados não são e nunca foram os únicos atores internacionais, mas argumenta que as estruturas não são definidas pela totalidade de atores que a conformam, mas pelos principais (WALTZ, 1986). Essa sustentação teórica aponta que para o autor, apesar de compreender a existência de uma esfera interna aos Estados, por opção metodológica o autor diminui esses outros atores da sociedade civil.

Essas abordagens contribuem pouco para o estudo da atuação da participação social na formulação de política externa e a conformações de coalizões internacionais da sociedade civil. Dessa forma, as contribuições teóricas que sucederam as abordagens realistas ampliam o escopo de análise para além do Estado.

Os liberais, em contraposição, argumentavam que os limites do Estado não definem os da sociedade, mas que são pontos de partida dos antagonismos entre nações, em uma lógica de compreensão mais aberta dos limites do Estado (ANGELL, 2002). Ademais, essas correntes discutem que o Estado democrático não pode ser considerado como ator unitário, por sua composição interna com uma ampla diversidade de atores, tendo a política interna capacidade de influenciar a política externa (OLIVEIRA; GERALDELLO, 2016).

A concepção de que as ideias participam da formatação dos resultados políticos, e tanto quanto os interesses, ajudam a formatar a política dos Estados é presente nas reflexões institucionalistas. Essas abordagens, em crítica à concepção realista de considerar apenas as relações entre governos, argumenta que as interações transnacionais de cidadãos e grupos com

outros governos e com organizações intergovernamentais regularmente criam coalizões e resultados na política internacional (NYE, 2004).

Nesse sentido, Keohane e Nye (1989), argumentam sobre a importância dos atores internos, sobretudo ao dialogar sobre instituições financeiras, pois:

These actors are important not only because of their activities in pursuit of their own interests, but also because they act as transmission belts, making government policies in various countries more sensitive to one another. As the scope of governments' domestic activities has broadened, and as corporations, banks, and trade unions have made decisions that transcend national boundaries, the domestic policies of different countries impinge on one another more and more. Transnational communications reinforce these effects. Thus, foreign economic policies touch more domestic economic activities than in the past, blurring the lines between domestic and foreign policy and increasing the number of issues relevant to foreign politics (KEOHANE; NYE, 1989, p.26).

Essas abordagens contribuem para a análise da sociedade civil nas relações internacionais, sobretudo por contribuir com a inclusão de novos atores na disciplina, entretanto a abrangência desses atores ainda é muito focada nos atores econômicos com capacidade de transcender as fronteiras do Estado, como empresas multinacionais, corporações financeiras ou grupos de pressão tradicionais, como os sindicatos. Sendo assim, “[...] a sociedade civil, para os liberais, são grupos de interesse domésticos e transnacionais que irão disputar sua influência sobre os Estados” (GARCIA, 2013, p. 113).

Por sua vez, teoria crítica traz à sociedade civil para o centro do debate, dialogando com as perspectivas de Gramsci e outros autores marxistas. Essa corrente continua a crítica liberal aos realistas acerca da centralidade da lógica da anarquia e a concepção unitária de Estado. Mas sobretudo por compreender que “[...] as unidades de análise nas relações internacionais devem ser os complexos Estado/Sociedade Civil” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 143).

Para Cox, a sociedade civil é o espaço de formação e vigência da ordem, mas também espaço para construção de uma nova ordem, sendo a sociedade civil um agente de estabilização e reprodução ao mesmo tempo que um agente potencial de transformação (GARCIA, 2013).

A proposta analítica do autor pressupõe uma análise de três níveis, inter-relacionados, um dos desses níveis é o das forças sociais (COX, 2014). Essas forças sociais podem compreender partes das forças econômicas, do mercado que são formadores de hegemonia que assegura a ordem capitalista; ou podem ser forças ligadas aos trabalhadores e povos excluídos, que constroem e disputam alternativas contra hegemônicas.

O autor prefere usar a terminologia de forças sociais, ao conceito marxista clássico de classes sociais, pois esse conceito permitiria uma amplitude maior de análise frente a sociedades complexas e diferenciadas, ou sociedades onde não haja espaço para o conceito do proletariado (GARCIA, 2013). As forças sociais não podem ser pensadas dentro dos limites do Estado, pois podem transbordar essa esfera, pois podemos compreender as estruturas mundiais em termos de forças sociais do mesmo modo que como configurações do poder estatal (COX, 2014).

A partir dessa concepção, entende-se que as mudanças na organização de produção geram novas forças sociais, que aparelham mudanças na estrutura dos Estados, e essas mudanças alteram as dinâmicas da ordem mundial (COX, 2014). Sendo assim, essas propostas compreendem que as movimentações nas forças sociais impactam a relação Estado/sociedade civil, tanto no espectro interno quanto externo.

A teoria crítica contribui para analisar a sociedade civil nacional e global como atores centrais para as mudanças na ordem mundial e as disputas pela hegemonia. Nesse processo, a sociedade civil pode resistir, deslocar-se e opor-se às pressões estabelecidas pela ordem internacional, mas não pode relevar as capacidades materiais, ideias e instituições a que estão expostas, tendo de atuar frente a um cenário consolidado de forças e estruturas.

Outras perspectivas das relações internacionais que dialogam com a participação da sociedade civil são as que dialogam sobre a ação dos movimentos sociais. As teorias dos novos movimentos sociais e do processo político emergem contra explicações deterministas e economicistas da ação coletiva, com o objetivo de produzir uma interpretação cultural para os movimentos sociais (ALONSO, 2009).

Essas perspectivas direcionam o debate para a atuação transnacional da sociedade civil. Essa ação pode compreender desde a difusão de ideias e práticas, a domesticação de conflitos externos, a externalização de questões internas para as instituições internacionais, e a ação coletiva transnacional - com a criação de redes e coalizões (DELLA PORTA; TARRROW, 2005).

A emergência da participação social, de movimentos sociais e sindicais, em organismos internacionais aponta um importante fenômeno de “articulação de atores não estatais em movimentos contra hegemônicos e subalternos” nas “arenas transnacionais de disputas entre forças sociais, na qual coexiste o potencial de dominação e de resistência” (BUDINI, 2011, p.98-100).

Os processos de participação de atores da sociedade civil, aparece como tema recorrente nos estudos sobre regionalismo e integração regional, pois a conformação de blocos

regionais na Europa e na América Latina, apesar de distintas, apresentam o interesse de grupos sociais específicos no âmbito doméstico que atuam tanto internamente quanto externamente para consolidar seus interesses e preferências.

As propostas da Teoria de Two-Level Games contribuem para a discussão sobre a sociedade civil, pois essa reconhece que os tomadores de decisão conciliam os imperativos domésticos e internacionais (PUTNAM, 2010). Pois, a lógica de dois níveis pressupõe que diferentes grupos políticos, sociais e burocráticos disputam os interesses do Estado.

Essa perspectiva influencia as abordagens de integração regional, sobretudo o intergovernamentalismo liberal com a concepção que as preferências formadas a nível nacional são relevantes para tomada de decisão do Estado, nesse caso visto como ator unitário externamente.

Dessa forma, essa corrente tem no conceito de formação de preferências nacionais a principal entrada para a percepção da sociedade civil na integração regional. Com isso, esses processos refletiriam o interesse nacional resultante dos conflitos políticos dos distintos grupos sociais internos aos Estados (MARIANO, 2005).

Nesse sentido, Moravcsik (1997) argumenta que:

Societal pressures transmitted by representative institutions and practices alter state preferences (...) Representative institutions and practices determine not merely which social coalitions are represented in foreign policy, but how they are represented. Two distinctions are critical. First, states may act in either a unitary or “disaggregated” way (...) Second, domestic decision making may be structured so as to generate state preferences that satisfy a strong rationality condition, such as transitivity or strict expected utility maximization, or so as to satisfy only the weaker rationality criterion of seeking efficient means (MORAVCSIK, 1997, p. 519).

No geral, nessa abordagem há a concepção de que atores domésticos influenciam a política externa e os processos de integração regional, entretanto essa capacidade dos atores de participar recai sobre a influência sob os tomadores de decisão (BRESSAN, 2015). O Estado é o ator central, para o intergovernamentalismo liberal, sendo os executivos nacionais os agentes centrais, entretanto esses são constituídos por distintos grupos, com diferentes interesses que permitem a inserção de partes da sociedade civil nos processos internacionais.

As abordagens construtivistas compreendem que as ideias, identidades, comportamento e interesses são construções coletivas (ADLER, 1999). Logo, a democracia é importante, pois fomenta o espaço para a construção de ideias, e a participação social é fundamental para a formação de identidades regionais e a conformação de políticas comunitárias (CULPI, 2012). Dessa forma, a corrente compreende que a identidade regional é um elemento central

para a consolidação de regionalismos, as instituições em geral são conformadas por entendimentos coletivos.

As construções coletivas são importantes para a conformação do interesse nacional, pois a formação de identidades é anterior à formação de interesses. Os interesses nacionais são entendimentos intersubjetivos -sobre o que é necessário para a promoção do poder, influência e riqueza - não pertencendo a um único grupo de pessoas, nem a um único indivíduo (ADLER, 1999). A sociedade civil e seus atores na abordagem construtivista são partes integrantes do processo, pois têm lugar na conformação das identidades.

No estudo sobre a União Europeia, Haas enfatizou o impacto de grupos de interesse no processo de integração, reconhecendo a mútua influência do desenvolvimento doméstico e internacional (KRASNER, 2012). Da mesma forma, Mitrany, Etzioni e Deutsch reconheceram a relevância de atores domésticos, tanto na formação da opinião pública quanto na condução de determinados processos de integração (BRESSAN, 2015).

As premissas do neofuncionalismo discutem o papel dos políticos, elites domésticas e grupos de interesse, dessa perspectiva a sociedade civil junto às instituições supranacionais são essenciais para a integração e ao compartilhamento de soberania, pois são iniciativas de grupos internos que iniciam o processo de cooperação técnica e posteriormente o processo de spill-over.

Essa abordagem parte de uma percepção da satisfação dos interesses de elites políticas e econômicas. Dessa forma, o papel das elites é central no processo de integração, pois a convergência de interesses entre elites movimenta e sustenta o processo de integração, da mesma forma que a percepção que a cooperação é produtora de mais ganhos que perdas (MARIANO, 1995).

Sobre as elites no esquema de integração neofuncional, Haas (2004) define que:

[...] “elites” are the leaders of all relevant political groups who habitually participate in the making of public decisions, whether as policy-makers in government, as lobbyists or as spokesmen of political parties. They include the officials of trade associations, the spokesmen of organized labour, higher civil servants and active politicians (HAAS, 2004, p. 17).

Dentre as elites políticas apresentadas como participantes dos processos de tomada de decisão, a partir da experiência europeias, Haas (2004) coloca centralidade sobre os partidos políticos, as associações comerciais e as centrais sindicais tanto a nível nacional, quanto a nível supranacional. Para o autor, o centro de influência nos processos de integração é as elites governamentais e burocráticas; ao redor o círculo de elites envolvidas na política externa e

formação de opinião; um pouco mais distante o público interessado e não ativo na pauta; por fora da capacidade de influência estão as massas alheias à problemática internacional (BRES-SAN, 2015).

Haas compreende o pressuposto que os grupos organizados na sociedade possuem interesses distintos em relação à política externa (MARIANO, 2015). Dessa forma, os classifica em cinco grupos diferentes, de acordo com seu nível de engajamento em temáticas internacionais, e inclui centrais sindicais e associações comerciais como no grupo que tem como função principal a agenda nacional mas que se atentam “[...] ao cenário externo porque em inúmeras ocasiões a consecução de seus objetivos depende de resultados em negociações externas” (MARIANO, 2015, p. 223).

Vale ressaltar que os partidos políticos e sindicatos aparecem recorrentemente como atores nas distintas perspectivas de relações internacionais, desde as abordagens realistas que já apontavam esses atores como presentes importantes no âmbito interno (CARR, 2001; MORGENTHAU, 2003) até as teorizações mais contemporâneas sobre os novos movimentos sociais.

2.4 Sindicalismo como ator social

O surgimento das primeiras máquinas no estopim da Revolução Industrial redefiniu os papéis do operariado e expôs as contradições da expansão capitalista. Nesse contexto, nasceu a organização sindical, fruto de um século de lutas sociais e greves operárias conflituosas por toda a Europa. Posteriormente, movimentos como o Ludismo¹³ e o Cartismo¹⁴ impulsionaram os sindicatos a se tornarem a primeira experiência da classe trabalhadora a ser regulamentada e a ter reconhecido o direito de livre associação¹⁵.

Nesse contexto, se constituiu os pilares do que conceituamos como direito do trabalho, resultante da “massificação da produção, da migração da população rural para os centros urbanos industrializados e, conseqüentemente, da busca de trabalho num contexto de ausência de poder de negociação/reivindicação mediante o patrão” (COSTA, 2018, p. 262). Do século

¹³ Uma das primeiras revoltas operárias que ocorreu entre os anos de 1811 e 1812 na Inglaterra contra os avanços tecnológicos decorrentes da Revolução Industrial. Se notabilizou pelos episódios de destruição de máquinas consideradas responsáveis pela perda de empregos e deterioração das condições de trabalho.

¹⁴ Movimento que se organizava por meio de associações de operários nas décadas de 1830 e 1840 com pauta reivindicativa que incorporava a conquista de direitos políticos, sufrágio universal, voto secreto e melhorias nas condições de trabalho.

¹⁵ O Parlamento Inglês aprovou em 1824 a regulamentação das “trade unions”, pouco tempo depois diversas organizações foram formadas e iniciaram uma jornada de conquistas de direitos laborais no Reino Unido.

XVIII até os dias atuais, inúmeras mudanças ocorreram no sindicalismo, seja no perfil organizativo, nas formas de atuação, em seus objetivos e nos marcos regulatórios.

Marx (2004) aponta que os sindicatos nasceram para garantir a existência do único poder social dos trabalhadores – seu poder numérico –, enfrentando sua principal barreira, a desunião. No argumento do autor, os sindicatos têm como objetivo imediato a regulação das relações de trabalho, em busca da elevação das condições contratuais em antagonismo com a expropriação da mais-valia perpetrada pelo Capital (MARX, 2004).

Dessa forma, não podemos separar a dimensão da luta sindical da dimensão da luta política, pois existem articulações entre a luta reivindicativa, a luta para influenciar governos e a luta pela conquista do poder (GALVÃO, 2011). Luxemburgo (2015) argumenta que a luta sindical e a luta política são importantes pela sua capacidade de atuar sobre a consciência dos trabalhadores e de os organizar enquanto classe social.

Gramsci (2011) aponta que os sindicatos adquirem uma definição ou função histórica a partir das orientações e atribuições que os trabalhadores lhe conferem. Nesse sentido, a contextualização do sindicalismo como movimento social ou como entidade burocrática depende dos diferentes papéis e os contextos que estão inseridos e as condições materiais de atuação política. Galvão (2011) argumenta que os “conflitos se expressam de diferentes formas, em diferentes intensidades, e exprimem conteúdos distintos, a depender do perfil político-ideológico das organizações que assumem o papel de mediação da ação dos dominados” (p. 112).

Sendo assim, a atuação sindical pode se deslocar entre o polo institucional e o polo movimento social, em decorrência da correlação de forças e/ou práticas políticas existentes (JESUS, 2015). Esse fato constitui uma das principais crises sistêmicas do sindicalismo, pois diferentes concepções ideológicas tendem a projetar uma expectativa para a atuação sindical e o analisam a partir da perspectiva do “dever ser”, que nem sempre é adequada às posições apresentadas por determinados sistemas organizativos.

A compreensão utilizada ao longo deste trabalho parte de uma concepção do sindicalismo como movimento, em perspectiva do potencial transformador da sociedade civil nas lutas sistêmicas e anti-sistêmicas. Compreendemos que a relação dos sindicatos com o Estado é objeto de diversas limitações. As limitações da luta social ocorrem na dimensão mais ampla da luta política e das contradições do capitalismo, mas ao mesmo tempo nas amarras organizativas das entidades da sociedade civil, em especial dos sindicatos.

Os desafios do movimento sindical como ator social se transformam em conjunto com os desafios da heterogeneidade da classe trabalhadora e com a demanda pela inclusão de

agendas sociais mais amplas e diversas. Essa transformação também é decorrente das contradições da expansão capitalista e das consequências da desterritorialização da produção. Dentre os desafios reforçados rotineiramente temos questões como: a representatividade sindical frente classe trabalhadora; a autonomia em relação ao Estado e as empresas; a construção de alianças sociais; e a atuação internacional.

Portanto, é necessário ressaltar os antagonismos de classe que envolvem a luta sindical e a estruturação de sua agenda política. Análises sobre a luta sindical não podem descartar uma análise a partir das classes sociais, pois esta encontra-se no centro do sistema capitalista. Contudo, não podemos simplificar os conflitos sociais à polarização entre capital e trabalho, pois há distinção nas condições de venda da força de trabalho (GALVÃO, 2011).

A luta política dos sindicatos se realiza a partir de distintas perspectivas. Schmalz (2017) aponta que esse ator dispõe de uma série de recursos de poder que refletem suas capacidades e as possibilidades de decisões estratégicas, dentre estes: o poder econômico-estrutural (sobre o mercado de trabalho e a produção, expresso em greves e paralisações), o poder associativo (reflexo da organização das entidades e sua capilaridade nas bases), o poder institucional (resultado do histórico de negociações, das lutas realizadas pelas entidades e do perfil regulatório) e o poder social (capacidade de cooperação com outros atores sociais e organizações sindicais).

Noronha (2008) argumenta que as elites políticas se estruturam para ampliar o poder de barganha de suas organizações nas sociedades modernas, pois a representatividade dessas se potencializam com “a divisão do trabalho, as especializações coletivas, o surgimento de novas profissões, o desmantelamento de estruturas arcaicas que impediam a mobilidade social” (p. 36).

Os sindicatos em diferentes localidades e períodos históricos reúnem recursos distintos para sua ação política, e esse fator é determinante nas análises que se centram no sindicalismo como um ator prioritário. Engles (2014) reforça que a luta política é vital para mobilizar a organização e propaganda – as armas mais poderosas de combate das classes possuidoras. O sindicalismo possui uma capacidade material superior a outras organizações da sociedade civil para mobilizar, organizar e difundir sua ação e valores políticos.

O movimento sindical reúne inúmeras características que o configuram como uma importante instituição no jogo político, com amplo potencial de influir sobre políticas públicas e coalizões políticas hegemônicas. Essas características foram conquistas sindicais resultantes de um longo histórico de ação política e da busca concreta por melhorias na qualidade de vida do operariado (GRAMSCI, 2011). As conquistas são valorosas, pois ocorrem a des-

peito da constante ação das classes possuidoras para fragmentar e pulverizar o movimento operário (FERNANDES, 2015)

Gramsci (2011) aponta que da ação sindical nasce também da legalidade que envolve as relações entre as entidades sindicais e patronais – essenciais para os processos contemporâneos de diálogo social e negociação coletiva. Ademais, o operariado não pode prescindir das tentativas de melhoria nas relações de trabalho, pois caso o fizesse, relegaria uma massa de trabalhadores à fome e à miséria (MARX, 2014).

Nos estudos de relações internacionais, e em especial de integração regional, o papel do sindicalismo, como elite política e ator estratégico para formação de preferências interna e externamente é marginal para a maior parte das abordagens teóricas. No entanto, a centralidade do papel dos sindicatos e sua representatividade dentre as distintas entidades da sociedade civil o configuram como um ator privilegiado de ação política hegemônica e contra hegemônica.

2.4.1 Movimento Sindical no Brasil

No Brasil, a história das lutas operárias teve um início tardio, em virtude da manutenção de um sistema escravagista até o final do século XIX, fato que restringiu (e ainda restringe) a participação da maior parte da população brasileira no mercado de trabalho formal por séculos e conseqüentemente sua possibilidade de luta por direitos políticos, sociais e trabalhistas. No entanto, ainda sob um regime escravocrata, ocorreram as primeiras greves operárias no país na metade do século contra as péssimas condições de trabalho nos grandes centros urbanos.

O sindicalismo no Brasil floresceu no começo do século XX, nos grandes centros urbanos, potencializados pelas experiências organizativas dos trabalhadores europeus que migraram para o país no período. Nesse contexto, criou-se a primeira entidade operária no país, a Confederação Operária Brasileira (COB)¹⁶. Esse fato gerou reações do patronato e do governo que resultaram na expulsão de 132 sindicalistas do país (MIRANDA, 2011).

Em 1917, durante a Primeira Guerra Mundial, ocorreu uma das principais greves gerais da história do país, que teve como estopim o assassinato do jovem sapateiro espanhol, José Martinez. O movimento teria atingido cerca de 50 mil pessoas, quando a cidade tinha 500 mil habitantes. Durante a greve, os principais serviços da cidade haviam sido paralisados

¹⁶ A COB foi criada em abril de 1906, no Rio de Janeiro, durante o 1º Congresso Operário Brasileiro, com a presença de entidades operárias, principalmente dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

e, após diversos conflitos com mortes fatais e prisões políticas, encerrou-se com a conquista do direito a associação, liberdade de presos e diversas conquistas trabalhistas.

O legado organizativo das mobilizações operárias das primeiras décadas do século XX foi impulsionado pelas políticas industriais da Era Vargas¹⁷. Nesse período, a maior parte das caracterizações da política trabalhista no país foram construídas, com a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e do Ministério do Trabalho – e sua posterior intervenção nos sindicatos.

Os governos Vargas representam uma concepção corporativista e positivista de Estado. A inclusão das classes trabalhadoras foi realizada por “ação e coordenação do Estado, sob sua direção e controle, e pela desideologização das relações entre capital e trabalho” (STEINMETZ, 2008, p. 249). Nesse sentido, foram construídos mecanismos de controle e intervenção sobre o sindicalismo, construindo um forte atrelamento deste aos aparelhos coercitivos do Estado.

A existência dos sindicatos era diretamente dependente da aprovação oficial, que foi construída com mecanismos para diminuir a participação dos trabalhadores migrantes, altamente participativos na organização sindical e liderança de greves relevantes. A Era Vargas foi marcada pela perseguição e prisão de diversos líderes sindicais, em especial ligados a movimentos políticos socialistas, comunistas e anarquistas.

Essas lideranças orgânicas foram substituídas por dirigentes alinhados às políticas governamentais que utilizavam do aparelho sindical para atuar como correia de transmissão do discurso oficial, apoiados nos recursos vinculados a contribuição sindical obrigatória. Nesse período, não eram reconhecidas as centrais sindicais na estrutura oficial, que priorizava um modelo de baixa aderência nacional ou ideológica. Os sindicatos por ramos de atividades poderiam formar Federações com a união de três entidades, e cinco federações poderiam formar uma Confederação.

As legislações trabalhistas do período foram construídas com o intuito de impedir a existência de sindicatos fortes, autônomos e livres. O modelo corporativista foi responsável pela forte crise de representatividade de seus dirigentes, pela multiplicação e atomização das entidades e índices baixos de sindicalização (STEINMETZ, 2008). A existência da contribuição obrigatória possibilitou a garantia do funcionamento dos sindicatos sem a necessidade de

¹⁷ Período de quinze anos (1930-1945) marcados pelos governos de Getúlio Vargas, iniciados com a chamada Revolução de 1930 e dividido em três fases: Governo Provisório (1930-34), Governo Constitucional (1934-37) e Estado Novo (1937-1945).

buscar legitimação junto à base de trabalhadores e favoreceu a proliferação de sindicalistas apegados à máquina burocrática incentivados pelos retornos financeiros garantidos.

Carvalho (2000) argumenta que a estrutura sindical outorgada pelo Estado, cria vínculos que permitem à burguesia controlar a política sindical, através do aparelho coercitivo estatal. Para o autor, os sindicatos são facilmente desarticulados com sua sobrevivência determinada pela contribuição compulsória legitimada por autorização estatal e sem a necessidade de legitimidade pelos trabalhadores. Dessa forma, torna-se possível inviabilizar a existência de um sindicato, dificultando sua ação ou o ilegalizando.

Em síntese, o modelo criado a partir da CLT tem dois pilares centrais: a unicidade sindical e a contribuição obrigatória. A unicidade sindical é um princípio que impede o fracionamento dos sindicatos, com a proibição da coexistência de mais de um sindicato de uma categoria profissional na mesma base territorial (não sendo inferior a um município). A contribuição obrigatória (ou imposto sindical) consistia na destinação de um dia de trabalho ano, de cada trabalhador formalizado, para seu sindicato representativo reconhecido legalmente. Desse recurso, uma parte era destinada as federações e confederações.

Com o fim da Era Vargas, alguns sindicatos independentes sobreviveram e possibilitaram diversas conquistas trabalhistas, além de realizarem inúmeras mobilizações, paralisações e greves. Nesse período, a principal força motriz da oposição sindical era o Partido Comunista Brasileiro (PCB) que impulsionava as disputas por uma agenda de reivindicações mais amplas que as pautas econômicas.

Com o golpe civil-militar em 1964, a organização operária sofreu um forte impacto organizativo com profunda repressão. Os militares ocuparam e intervieram em cerca de duas mil entidades sindicais com o intuito de destituir seus dirigentes, além de perseguir, censurar, torturar, exiliar e executar as lideranças políticas que se opunham ao regime (MIRANDA, 2011). Em relação à estrutura sindical, o período não alterou a configuração varguista e manteve a burocracia sindical dependente do Estado.

A luta política de resistência à ditadura potencializou junto à organização sindical a emergência de seu mais importante movimento, o novo sindicalismo, que questionava a falta de autonomia dos sindicatos frente ao Estado e dois dos principais pilares varguistas – a unicidade e o imposto sindical. Esse processo deu origem à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Os sindicatos no final dos anos 1970, pouco a pouco, voltaram para o controle orgânico dos trabalhadores com suscetíveis derrotas em eleições dos interventores e contribuíram ativamente para o processo de redemocratização no país.

No período da redemocratização, a Constituição Federal de 1988 ampliou a liberdade sindical, com a retirada da autorização do Ministério do Trabalho para o funcionamento de um sindicato, mas mantendo a necessidade de uma validação estatal do princípio da unicidade para que houvesse o repasse da contribuição obrigatória. Ademais, permitiu-se a sindicalização dos servidores públicos – atualmente, um dos ramos com maiores taxas de filiação a suas entidades oficiais.

Em 2008, outra importante alteração na estrutura sindical ocorreu com o reconhecimento das Centrais Sindicais no ordenamento jurídico brasileiro. Apesar de existirem durante décadas no Brasil, essas não eram dotadas das prerrogativas legais de representação oficial e acesso aos recursos da contribuição obrigatória. Com o reconhecimento, a participação em espaços de diálogo social, conselhos estatais e negociações com o poder público tornaram-se um direito.

No entanto, apesar dos breves ajustes realizados ao longo dos anos na estrutura sindical brasileira, permanece substancialmente aquela proposta durante a Era Vargas, sem alterar seus principais princípios, mesmo com as diversas críticas do movimento sindical. A unicidade sindical possibilitou a atomização dos sindicatos no país¹⁸, pois em virtude da contribuição obrigatória diversos interesses corporativistas se sobrepuseram as demandas da classe trabalhadora e possibilitaram a existência de sindicatos cartoriais.

O movimento sindical brasileiro enfrentou e enfrenta cotidianamente a questão de sua autonomia frente ao Estado. Por um lado, diversas entidades criticam o modelo vigente por considerarem a razão da crise de representatividade constante dos sindicatos, mas apresentam dificuldades de se autofinanciar sem os recursos estatais. De outro lado, uma considerável parte das entidades sobrevivem por conta desses princípios, e algumas centrais sindicais brasileiras insistem na prevalência desse modelo.

Nesse sentido, desde a promulgação da CLT os sindicatos brasileiros coexistem em um sistema de contradições e dependência da ação do Estado. No último período, após uma discutível Reforma Trabalhista, extinguiu-se a contribuição obrigatória do sistema sindical brasileiro ocasionando uma perda de capacidade de organização da classe trabalhadora, mesmo nas centrais sindicais e sindicatos com maior organicidade junto a suas bases filiadas expondo a fragilidade da maioria dos sindicatos brasileiros que sobreviviam dos pilares varguistas.

¹⁸ Em 2020, o Brasil possuía mais de 16 mil sindicatos, sendo cerca de 11 mil de trabalhadores e 5 mil patronais.

2.5 Considerações teóricas

As construções teóricas são sempre para alguém e para algum propósito (COX, 2014). Por isso, é importante compreender mais que os grandes debates, o contexto deles e sua importância para a evolução da disciplina (WAEVER, 2007). Nesse processo de evolução há a ampliação dos atores, objetos e a relevância de outras agendas de pesquisa no escopo das relações internacionais.

Ao longo do texto, perpassamos por discussões sobre quais lentes teóricas contribuem mais para análise da atuação da sociedade civil na política externa e integração regional. Conforme argumentamos, cabe destacar que a perspectiva realista ao reduzir a abrangência do Estado, como ator único e racional, impede sua abertura para dialogar com a imensidão de atores internos e as contradições que a dinâmica sistêmica impõe a sociedade civil para suas contribuições à formação do interesse nacional.

A teoria crítica, por sua vez, contribui para analisar a sociedade civil nacional e global como atores da disciplina. As forças sociais que são complexas e não limitadas ao Estado, são apresentadas como um eixo de análise central da abordagem, bem como a relação Estado/sociedade civil. Outro ponto de contribuição da abordagem é a hegemonia, que se configura em disputa, permitindo a sociedade civil constituir movimentos contra e pró hegemônicos, com capacidade de alterar a atuação dos Estados.

As abordagens liberais contribuem com a inclusão de novos atores na disciplina, apesar do foco no espaço econômico de atuação. Essas abordagens possibilitam não apenas o reconhecimento de grupos nacionais e transnacionais com interesses e preferências, como também possibilitam nas análises de dois níveis que permitem o diálogo e apontam a centralidade dessa influência no processo de tomada de decisão.

Da mesma forma que para os liberais a formação da preferência nacional é um espaço de atuação de grupos sociais, os construtivistas contribuem com as perspectivas de atuação da sociedade civil ao discutir a importância das identidades e valores nos processos internacionais. A sociedade civil é parte constituinte de todo o processo de formação das identidades e interesses, e é influenciada por tais estruturas.

No estudo de integração regional, em específico, o neofuncionalismo contribui relevantemente com a discussão das elites políticas e econômicas. A centralidade do cálculo funcional da viabilidade e importância da cessão de soberania transpassa pela convergência de interesses com as elites dominantes. Dessa forma, a sociedade civil é relevante nos processos de integração do princípio a identificação do sucesso ou não dessas experiências.

As discussões acerca da sociedade civil na Ciência Política são antigas e recorrentes; nas relações internacionais esses debates surgem com relativo atraso, principalmente pelo longo período de preponderância realista na disciplina. Compreender os distintos grupos da sociedade civil, suas formações e interesses, são de extrema importância na compreensão das dinâmicas de poder e hegemonia nas relações internacionais. Esses estudos podem ser sustentados a partir de diferentes correntes teóricas, de distintos focos políticos, por isto é de suma relevância para a área o aprofundamento no entendimento do lugar que ocupam os distintos atores sociais.

Neste trabalho, concebemos o Estado para além de seus aparelhos burocráticos e de governo, mas como uma relação social em disputa. Dessa forma, as tarefas do Estado, não são conduzidas apenas em termos de sua contribuição para determinadas funções estatais, mas também em termos de suas implicações para a dominação de classe política e coesão social (JESSOP, 2016).

Ademais, se ressalta a capacidade indireta do Estado influenciar outros atores ou forças da sociedade política e civil através da ameaça real ou imaginada de uma ação executiva ou legislativa exclusiva de seus poderes, incluindo coerção (JESSOP, 2016). Sendo que, o Estado representa “[...] o interesse das classes dominantes, ou melhor, do bloco no poder” (BERRINGER, 2017, p. 29).

A autonomia política dos Estados é relativa, pois, apesar da capacidade e disposição para tomada de decisões, estes encontram uma dinâmica própria dependente das bases materiais do sistema capitalista. A capacidade de transformação e ação política dos governos se relaciona com as dinâmicas de sua inserção internacional, sendo os processos de integração regional um importante espaço de fortalecimento mútuo de autonomia e interdependência.

Sobre essa crescente interdependência, Granato (2015) aponta que “a dimensão regional constitui o suporte institucional indispensável para o exercício da autonomia” (p. 57). Significa que, as articulações interestatais recíprocas e que reconheçam as assimetrias são requisitos para o fortalecimento da autonomia dos países, sua inserção soberana e o fortalecimento das regiões (GRANATO, 2015). Em perspectiva regional, a libertação a controles externos coloniais ou semicoloniais partem de uma luta por autonomia de desenvolvimento que podem ser partilhados entre as economias periféricas (FERNANDES, 2015).

A autonomia relativa dos Estados, e das instituições no geral, apontam limitações, mas ao mesmo tempo possibilidades, pois a autonomia relativa do aparelho coercitivo capitalista das classes dominantes proporciona uma margem de atuação dos governos reformistas e das organizações da sociedade civil. Essa expressão da autonomia se manifesta em duas esferas:

no corpo da burocracia estatal, pois essa não coincide necessariamente com as classes dominantes; e o fato do aparelho estatal não estar necessariamente vinculado aos interesses dominantes dessas classes, mas sim aos seus interesses políticos (SAES, 1998).

Dessa forma, compreendemos as forças sociais presentes nos processos políticos internos e regionais estão em disputa para influenciar o Estado a implementar sua agenda política. Da mesma forma, pressupomos que as distintas forças sociais quando parte do mesmo bloco no poder ainda mantêm suas contradições e conflitos, em especial as forças sociais de classes antagônicas.

As transformações na natureza do Estado ou nas agendas políticas governamentais resultam das lutas sobre imaginários políticos e estatais dominantes ou hegemônicos. A natureza do Estado, sua formação histórica e o presente é marcada por uma característica fundante e preponderante, o capitalismo. Nesse sentido, compreender os limites da atuação da sociedade civil e o potencial transformador da ação social na democracia liberal encontrou e encontra no sistema capitalista sua principal barreira.

3 MERCOSUL: CRISES, RELANÇAMENTOS E REFORMAS INSTITUCIONAIS

Nesse capítulo, realizaremos a reconstrução das transformações institucionais do Mercosul, essencial para mostrar o desenvolvimento dos processos, mas também que essas mudanças não são completas. Nesse sentido, as reflexões expostas abaixo possibilitam melhor enquadramento à metodologia do *path dependece*, pois possibilitam a compreensão das limitações que o Mercosul encontrou para promover mudanças estruturais, em grande parte devido às escolhas realizadas pelos governos desde sua fundação.

Os anos 1980 foram marcados mundialmente pelo fim da Guerra Fria, discursos sobre a paz, pluralismo e respeito à legalidade. Esses debates trouxeram embutidos os argumentos que legitimaram a hegemonia estadunidense e a defesa da livre iniciativa aplicada aos planos econômico, social, político e cultural (AYBERE, 2002). No Cone Sul, essa década marcou o processo de redemocratização, após anos de ditaduras civis-militares Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1985), Uruguai (1973-1985) e Paraguai (1954-1989).

Dessa forma, permitiu-se uma aproximação entre Argentina e Brasil com o intuito de efetivar a recente transição democrática, potencializar as relações comerciais bilaterais e melhorar a inserção de ambos no sistema internacional (MARIANO, 2011a; MARIANO, 2000; OLIVEIRA, 2003). Em 1985, com o objetivo de estimular o processo de integração bilateral, os presidentes da Argentina, Raúl Alfonsín, e do Brasil, José Sarney, assinam a Declaração de Iguazu¹⁹ e a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear²⁰.

Entre 1986 e 1989, foram assinados vinte e quatro protocolos que integravam o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)²¹ e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento²². Mariano (2000) aponta que os protocolos seguiam três princípios: gradualismo, flexibilidade e o equilíbrio, que refletiam as preocupações e inseguranças dos governos signatários. O governo do Uruguai, no final dos anos 1980, inicia uma série de dis-

19 Tratado assinado por Argentina e Brasil em 30 de novembro de 1985, na cidade de Foz do Iguazu (Brasil). A Declaração apontava para a construção de canais diplomáticos de negociação econômica e coordenação de políticas públicas. Como consequências das discussões iniciadas nesta reunião foram lançadas as bases para a integração econômica e política do Cone Sul.

20 Declaração, assinada na mesma data que a anterior, sobre a formação de um grupo de trabalho no corpo diplomático dos dois países com a intenção de fomentar na área nuclear e constituir mecanismos para a paz, segurança e desenvolvimento regional.

21 Estabelecido em julho de 1986, o programa delegava para Comissão Executiva a avaliação do desenvolvimento e as proposições de medidas e reuniões conforme as necessidades de evolução das negociações e construção de grupos de trabalho, além de incorporar diversos protocolos setoriais (MARIANO, 2000).

22 Assinado em novembro de 1988, estabeleceu uma comissão de execução e comissões técnicas para assuntos setoriais, com o objetivo de constituir, em dez anos, um espaço econômico comum. Além disso, abordava outros temas como a liberalização integral do comércio e a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias.

cussões bilaterais com Brasil e Argentina, aderindo formalmente às discussões do processo de integração no Cone Sul com a assinatura da Decisão Tripartite nº1²³.

Os governos Alfonsín e Sarney mantiveram a perspectiva econômica das décadas anteriores nos países com a adoção de políticas de desenvolvimento que visavam o fortalecimento interno de suas economias e compreendiam que a cooperação as fortaleceria (MARIANO, 2011a; OLIVEIRA, 2003). Essa perspectiva se alterou com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que indicava para uma absorção das políticas neoliberais por parte dos Estados em confluência com a agenda política hemisférica.

Com a ascensão dos governos Menem e Collor de Mello, respectivamente em Argentina e Brasil esse processo se consolidou pois ambos eram abertamente favoráveis a políticas neoliberais. A integração regional passou a ser compreendida como um instrumento facilitador do livre comércio e da liberalização econômica (VIGEVANI et al., 2001). Este processo se inseriu no marco da globalização e da expansão do capitalismo nos anos 1990, que na perspectiva analítica regional é denominado como novo regionalismo, regionalismo aberto ou segunda onda do regionalismo.

Esse modelo de regionalismo dialoga com a liberalização ampla de mercado entre setores e países, com intuito de reduzir os custos econômicos de acordos contraditórios (AGUIAR, 2003). Outro importante elemento, é a interdependência a nível regional, impulsionada por acordos preferenciais de integração e outras ações de liberalização e desregulação, com o argumento de ampliar a competitividade dos países da região para uma economia mais aberta e transparente com a formação de blocos econômicos (CEPAL, 1994).

Em julho de 1990, Menem e Collor de Mello com a intenção de acelerar o processo de formação do Mercado Comum assinaram a Ata de Buenos Aires²⁴, que refletiu o processo acumulado das negociações bilaterais e tripartites. Neste mesmo ano, Uruguai e Paraguai aderiram oficialmente aos trabalhos de conformação do bloco.

A conclusão dos trabalhos aconteceu em março de 1991 quando os presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, visando a constituição do Mercosul até dezembro de 1994. A partir disto, delinear-se as diretrizes para o período de transição até a implementação do Mercado Comum.

23 Em abril de 1988, os presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai assinam a decisão que inicia a participação uruguaia nos processos de integração comercial e política. A Decisão Tripartite nº 1 designa as chancelarias como coordenadores das negociações e aponta para as condições particulares do Uruguai e os acordos bilaterais vigentes.

24 Acordo que apontou novo objetivo nas negociações para formação de um mercado comum e reduziu o prazo em quatro anos e meio, até dezembro de 1994.

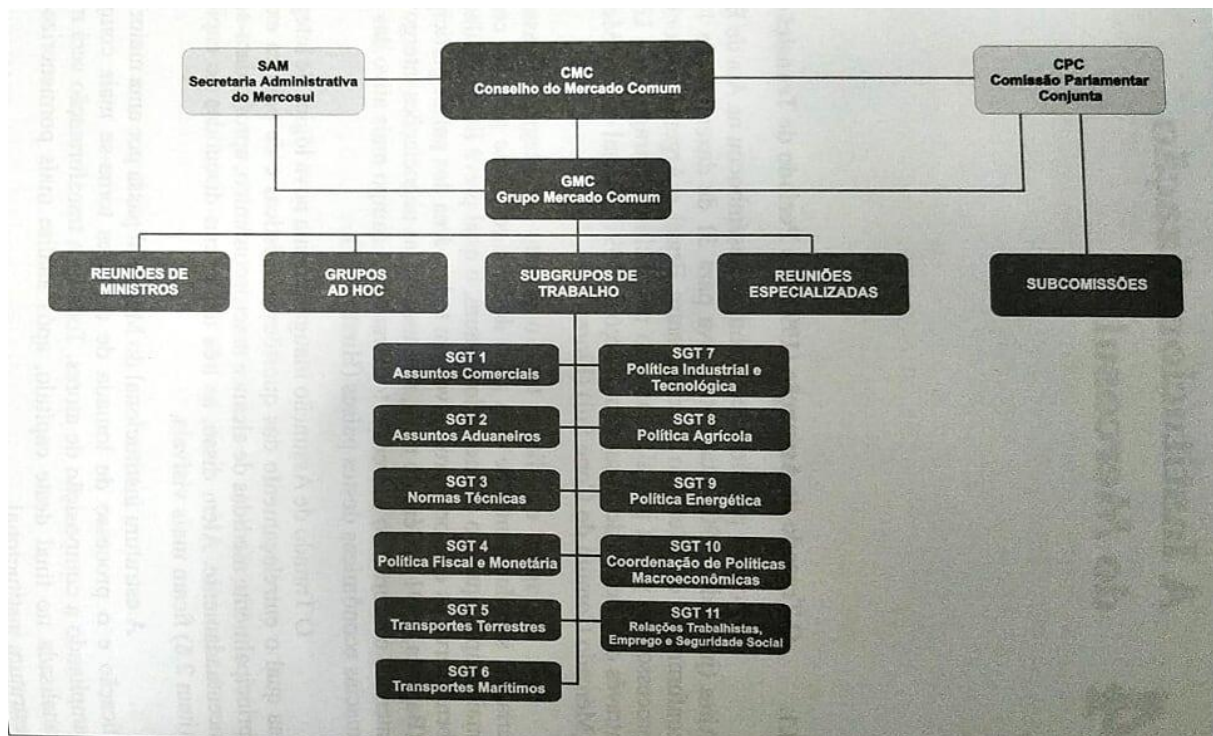
3.1 Tratado de Assunção: período de transição e estruturação institucional (1991-1994)

O Tratado de Assunção (1991) criou o Mercosul enquanto instrumento jurídico para oficializar a constituição do bloco econômico. Os propósitos do Mercado Comum para lograr a integração entre os quatro países membros, segundo o documento, seriam: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos; o estabelecimento de uma política comercial e tarifa externa comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; e a harmonização das legislações nacionais.

O tratado criou a primeira estrutura institucional do Mercosul, que vigorou até o fim do período de transição. O período de transição se estendeu da fundação do Mercosul até o final de 1994, conforme determinado no Artigo 3 do Tratado de Assunção. Essa estrutura foi definida pela Artigo 9, como responsável pela administração e execução do Tratado e dos acordos específicos desse período, sendo composto pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC).

O organograma desse período sintetiza os principais órgãos e instâncias do bloco no período de transição, como visto abaixo:

Figura 1 – Organograma Mercosul no Tratado de Assunção



Fonte e elaboração: MARIANO (2000)

O CMC é órgão máximo do bloco, composto pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados membros, sob coordenação dos primeiros. Ao conselho cabe a condução política do processo de integração e o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos no Tratado de Assunção. O GMC é o órgão executivo, integrado por quatro membros titulares e quatro alternos por país, entre os quais representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios de Economia e dos Bancos Centrais. O GMC é responsável pela gestão dos trabalhos do bloco, por cumprir as decisões do CMC, além de ser responsável por propor medidas concretas sobre políticas macroeconômicas, o programa de liberalização e negociar acordos.

Neste período, definiu-se o processo decisório do CMC e do GMC por consenso e com a presença de todos os Estados Partes modelo que permanece vigente. O Tratado de Assunção ainda estabeleceu a construção de uma Secretaria Administrativa (SAM) com sede em Montevideu (Uruguai), com objetivo de gerir os documentos e as comunicações de atividades do GMC. Ademais, com o objetivo de facilitar a implementação foi estabelecida a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que possibilitaria a participação dos parlamentares para facilitar a incorporação das decisões do bloco nos ordenamentos jurídicos nacionais.

No artigo 13, o Tratado de Assunção previa que o GMC poderia constituir Subgrupos de Trabalho (SGTs) quando necessários para cumprir com os objetivos, bem como coordenar as políticas macroeconômicas e setoriais. No Anexo V do documento, ficou estabelecida a constituição de dez subgrupos: Assuntos Comerciais; Assuntos Aduaneiros; Normas Técnicas; Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial e Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordenação de Políticas Macroeconômica.

Posteriormente, constituiu-se o SGT 11 sobre Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, decisão tomada na reunião do CMC em dezembro de 1991, após recomendação dos Ministérios do Trabalho e por pressão das Centrais Sindicais dos países (MARIANO, 2000). A criação desse subgrupo possibilitou a participação das centrais sindicais na institucionalidade do bloco como negociadoras (MARIANO, 2011a).

Em 1992, em reunião do CMC em Las Leñas (Argentina) se estabeleceu um cronograma de medidas para assegurar o cumprimento dos prazos propostos pelo Tratado de Assunção. Em síntese, a resolução apresentava os principais temas e prazos de discussão para constituição do bloco, em que cada um dos SGTs e Comissões Ad Hoc tiveram suas agendas de debate detalhadas. O estabelecimento do Cronograma de Las Leñas possibilitou um direci-

onamento nas negociações (MARIANO, 2000), que oportunizou um avanço para o desenvolvimento institucional e a consolidação do bloco no período de transição.

Por fim, a constituição do grupo Ad Hoc sobre Aspectos Institucionais, em 1993, definiu um espaço de debate para as distintas propostas de estrutura institucional que o bloco apresentaria após o Tratado de Assunção. Este grupo teve a incumbência de discutir, formular e definir o formato institucional do bloco após o período de transição (MARIANO, 2007).

3.1.1 Protocolo de Brasília: primeiro protocolo adicional

Em dezembro de 1991, poucos meses após à assinatura do Tratado de Assunção, o primeiro protocolo adicional do Mercosul foi firmado: o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias. O Protocolo de Brasília substituiu o mecanismo provisório de solução de controvérsias previsto no Tratado de Assunção, que estabelecia negociações diretas no primeiro momento, e posteriormente submetia para apreciação do GMC, além de prever a criação de mecanismo exclusivo para este fim (BRESSAN, 2012).

O Protocolo de Brasília (1991) adotou como procedimento a realização de três etapas: a negociação direta entre as partes, informando o GMC por meio da SAM; submissão ao GMC para apreciação e conciliação diplomática; em caso de persistência da controvérsia após recomendação do GMC, a terceira etapa seria a adoção de um tribunal arbitral (VIGEVANI et al., 2002; BRESSAN, 2012). Em síntese, esse processo possibilitou a inclusão de meios jurídicos para solução de controvérsias, com estabelecimento de prazos e condições de acionamento, e a inclusão das reclamações privadas.

3.1.2 Protocolo de Ouro Preto: definição institucional do bloco

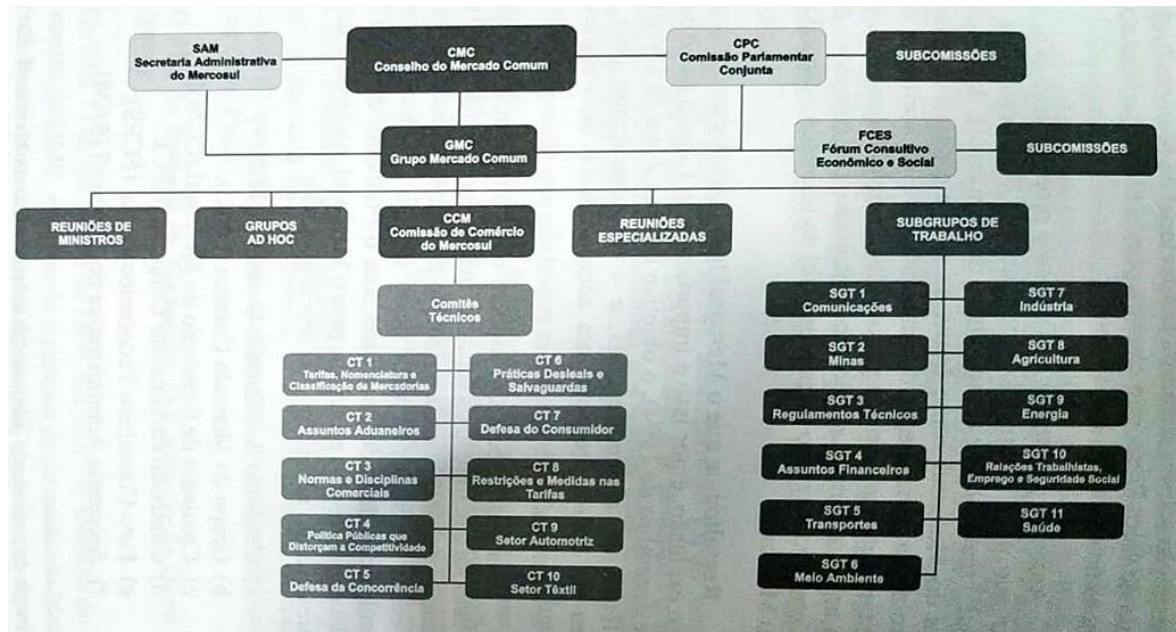
Em dezembro de 1994, após reuniões do CMC e do GMC, encerrou o período de transição do Mercosul com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, ou Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul. Este protocolo possui duas características importantes para o bloco, o dotou de personalidade jurídica de direito internacional²⁵ e a estabeleceu as suas estruturas institucionais.

O Protocolo de Ouro Preto (1994) no seu Art. 1 definiu a estrutura do bloco com seis órgãos, com possibilidade de criação de órgão auxiliares quando necessários. Os órgãos são:

25 A personalidade jurídica permite a relação da instituição internacional com outros países, blocos econômicos e organismos internacionais.

Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Com isso, as alterações institucionais reorganizaram o organograma do Mercosul.

Figura 2 – Organograma Mercosul pós-Protocolo de Ouro Preto



Fonte e elaboração: MARIANO (2000)

O protocolo explicitou a estrutura intergovernamental e que os órgãos com capacidade decisória seriam os três primeiros, mantendo o sistema decisório por meio de consenso. Esse modelo reflete a conciliação das posições durante as negociações do grupo AdHoc, com a preponderância dos sócios maiores no debate da intergovernamentalidade e dos menores no modelo decisório (MARIANO, 2000; VIGEVANI et al., 2002).

O órgão superior do bloco permaneceu o CMC, incumbido da tomada de decisões, da condução política da integração regional. A composição do órgão se manteve similar à do Tratado de Assunção, assim como o sistema rotativo da presidência do Conselho. Dentre as funções do CMC, algumas foram incluídas como: a titularidade da personalidade jurídica do bloco; criação de órgãos e reuniões ministeriais; e negociar acordos com terceiros.

O GMC permaneceu como âmbito executivo do Mercosul, com a mesma origem de representantes - dos Ministérios de Relações Exteriores, Economia e Banco Central. As funções e atribuições deste Conselho foram ampliadas para abarcar as distintas obrigações executivas do bloco: desde questões tarefas políticas e de negociações atribuídas pelo CMC até a

definição da vida financeira e administrativa do bloco; e a negociação de acordos com terceiros, em caso de delegação do CMC.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) foi uma das estruturas criadas pelo Protocolo, com o objetivo de assistir o GMC na aplicação da política comercial comum e o funcionamento da união aduaneira (Tarifa Externa Comum - TEC). As funções da Comissão são direcionadas à esfera comercial como aplicação dos instrumentos de política comercial, aduaneira e tarifária e considerar as reclamações das seções nacionais dos membros, ou demandas particulares (pessoas físicas e jurídicas). Ademais, é responsável pela gestão dos Comitês Técnicos (CTs)²⁶, estabelecidos – quando necessário – para dirigir e supervisionar o cumprimento das funções da Comissão.

O Protocolo de Ouro Preto, preservou a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), mas agora formalmente como órgão representativo dos Parlamentos, composta por igual número de parlamentares designados pelos legislativos dos Estados-partes. A CPC manteve suas funções de produzir recomendações para o CMC, auxiliar na tramitação de projetos e auxiliar na harmonização legislativa.

Da mesma forma, manteve-se a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), responsável por acompanhar e organizar os trabalhos dos órgãos do bloco. O Protocolo, ao estabelecer personalidade jurídica do Mercosul possibilitou à SAM realizar contratações, aquisições e outras atividades permitidas a entidades de seu tipo. A SAM passou a ser de responsabilidade de um(a) Diretor(a) nacional dos Estados-parte, designado(a) para mandatos rotativos de dois anos pelo GMC.

O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) foi criado para atuar como órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos países membros, com representantes iguais por Estado. O FCES atua como estrutura consultiva, que encaminha recomendações para os GMC. O Foro nasce como reflexo das mobilizações e discussões das centrais sindicais, buscando romper o isolamento e atrair novos parceiros na sociedade civil para o processo de integração regional (MARIANO, 2015).

O Protocolo de Ouro Preto tem como aspecto central a definição da estrutura institucional, suas atribuições de competências e o poder decisório do bloco (MARIANO, 2000), que resultou na ramificação da estrutura institucional, com maior especificidade das atribuições e

26 Na ocasião do Protocolo de Ouro Preto, foram instituídos alguns Comitês Técnicos, como: CT1 - Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; CT2 - Assuntos Aduaneiros; CT3 - Normas e Disciplinas Comerciais; CT4 - Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; CT5 - Defesa da Concorrência; CT6 - Práticas Desleais e Salvaguardas; CT7 - Defesa do Consumidor; CT8 - Restrições e Medidas nas Tarifas; CT9 - Setor Automotriz; CT10 - Setor Têxtil. Desses CTs, alguns foram extintos ou modificados em função de suas atribuições.

um direcionamento de mecanismos para atuação dos setores não-governamentais, a exemplo do FCES (VIGEVANI et al., 2002).

No entanto, esse processo não apresentou respostas aos vácuos institucionais sobre questões como a solução de controvérsias e redução de assimetrias (MARIANO, 2007). O desenvolvimento institucional do Mercosul gerou uma ampliação burocrática, sem alteração do processo decisório do bloco, que se manteve pouco flexível à participação não-governamental e parlamentar que permaneceram em espaços unicamente consultivos (OLIVEIRA, 2003; MARIANO, 2015).

3.2 Consolidação institucional, crises e relançamento (1995-2002)

O período após a aprovação do Protocolo de Ouro Preto assinalou a consolidação institucional do Mercosul e a instabilidade das regras comerciais estabelecidas no bloco, que não puderam ser integralmente aplicadas, e passaram a gerar conflitos entre os países membros. Além disso, esse período circunscreve os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Brasil, a crise do governo Menem na Argentina, os governos ‘Colorados’²⁷ no Uruguai e Paraguai.

Esse íterim foi marcado pelos tensionamentos entre os sócios maiores do Mercosul, em disputas acerca da Tarifa Externa Comum (TEC), alterações do GMC em itens da lista básica de exceções²⁸ e disputas relacionadas ao equilíbrio das balanças comerciais (CAETANO, 2011). Este cenário agravou-se devido aos contextos domésticos dos sócios maiores que passaram por problemas macroeconômicos - de moeda, câmbio e estabilização inflacionária nos anos 1980. Nesses países, a segunda metade da década de 1990 foi marcada pelos efeitos do Plano Real²⁹ e do Plano Cavallo³⁰, com desvalorização das moedas e a persistência das crises econômicas.

No Brasil, a liberalização indiscriminada e a desvalorização do Real – após a sobrevalorização frente ao Dólar e outras moedas – ampliaram os déficits comerciais e enfraqueceram

27 Referência ao Partido Colorado. No Uruguai, partido histórico que remonta a criação do Estado-nacional no país, assim como o Partido Nacional (ou Partido Blanco); ambos revezaram o comando do país por quase dois séculos. No Paraguai, é uma agremiação secular que governou o país em distintos períodos, revezando o poder com o Partido Liberal (histórico e moderno).

28 Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (LETEC) - instrumento que permite à aplicação de alíquotas de imposto de importação diferentes das previstas pela TEC.

29 Programa brasileiro de estabilização econômica adotado em 1994, contou com um pacote de austeridade e privatizações, e mudanças na política cambial e monetária.

30 Programa argentino, efetivado pela lei de conversibilidade, foi um pacote econômico de estabilização monetária para combate inflacionário, idealizado pelo ministro da Economia Domingo Cavallo. Dentre suas políticas, houve: fixação da taxa de câmbio em relação ao dólar, definição de lastro para a moeda e fim das restrições para conversibilidade em moedas estrangeiras

a indústria brasileira. A perda de competitividade internacional da moeda brasileira modificou os termos da balança comercial no Mercosul, pois a desvalorização tornou os produtos brasileiros mais competitivos em termos regionais.

Os impactos desse processo na Argentina motivaram a aprovação de medidas de proteção comercial e ampliação do sistema de salvaguardas, que modificaram as regras comerciais vigentes no Mercosul. A crise e conflitos comerciais dos sócios maiores, atingiram os dois países menores, o que levou à paralisação da agenda negociadora e impactaram os resultados do intercâmbio comercial do bloco (CAMARGO, 2006).

A conjuntura interna Argentina nesse período, atingiu o ápice da crise econômica que persistia desde o fim da década de 1970. A política econômica adotada por Carlos Menem e Domingo Cavallo, levou à perda de divisas, endividamento e instabilidade econômica, o que acarretou um empobrecimento da população e dos recursos do Estado (PENNAFORTE; MARTINS, 2017). O governo Fernando de la Rúa³¹, não logrou uma recuperação econômica e promoveu o retorno de Cavallo ao Ministério da Economia, que após sucessivos planos de austeridade e medidas comerciais unilaterais não impediu o prolongamento da recessão (CAMARGO, 2006).

O prolongamento da crise econômica e política da Argentina se estendeu até o início dos anos 2000, após a renúncia do presidente de la Rúa, em meio a fortes mobilizações populares. Adolfo Rodríguez Saá³² e Eduardo Duhalde³³ conduziram o país até o próximo ciclo eleitoral em 2003. O governo Duhalde revogou o Plano de Convertibilidade, o que acabou com a paridade de câmbio e possibilitou a desvalorização do Peso argentino.

Os sócios menores do Mercosul foram fortemente impactados pela crise no Brasil e Argentina, no primeiro aspecto pela dependência econômica histórica desses países em relação aos outros dois membros do bloco e em decorrência das relações comerciais estabelecidas nos anos iniciais do processo de integração.

O Uruguai enfrentou cenário de recessão econômica no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, com aumento no nível de desemprego, queda do salário real, aumento da inflação, crescimento da dívida pública, declínio das exportações, crise no sistema financeira (CAETANO, 2006). O Paraguai, vivenciou a paralisia de sua economia com aumento da po-

31 Presidente entre 1999-2001, eleito com discurso de geração de empregos, contra a corrupção e promessas de recuperação econômica após o governo Menem.

32 Indicado pelo Congresso Nacional, após a renúncia do presidente, governou por oito dias (23-31 de dezembro de 2001), anunciou o maior incumprimento fiscal de um país na história e renunciou.

33 Ex-vice-presidente do país, no primeiro governo Menem, foi nomeado pelo Congresso após a renúncia de Saá, presidindo o país entre janeiro de 2002 e maio de 2003, quando sucedido após eleições por Néstor Kirchner;

breza e do desemprego, desvalorização da moeda, decorrente de uma intensa crise político-institucional, com conflitos armados, instabilidade no Executivo nacional e dificuldades na consolidação da transição democrática (CAMARGO, 2006; LARA, 2006).

Na perspectiva hemisférica, com o intuito de unificar os processos políticos e econômicos, os Estados Unidos propuseram em 1994 o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)³⁴. Neste mesmo ano, iniciaram-se negociações comerciais com a Europa, com a proposta de acordo inter-regional de cooperação entre Mercosul e União Europeia. Esse quadro possibilitou o alargamento do conceito de América do Sul, com as adesões de Chile e da Bolívia³⁵ ao Mercosul, como estratégia de ampliar o poder de barganha nas negociações hemisféricas (MELLO, 2002). Cabe ressaltar que Mello (2002), argumenta que o alargamento do bloco em decorrência das negociações da ALCA não gerou aprofundamento dos processos de integração.

A aproximação dos Estados da América do Sul no contexto de negociações da ALCA possibilitou a realização das Cúpulas Sul-Americanas com a presença de doze presidentes do subcontinente, que resultou no lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nesse sentido, a Cúpula pode ser entendida como um processo de reação modesta ao lançamento do Plano Colômbia e a proposta de aceleração da ALCA (VIZENTINI, 2003).

Nesse contexto, em 2000, foram aprovadas no CMC uma série de normas com intuito de fortalecer o bloco, conhecido como o ‘Relançamento do Mercosul’, que visava reafirmar os compromissos com o bloco, em especial sobre o relacionamento externo e assinatura de acordos comerciais extra-bloco (MERCOSUL/CMC, 2000). Ademais, o arcabouço de temas debatidos pelo relançamento incluía questões como: acesso aos mercados; melhorias na SAM; aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias, decisões referentes à TEC; coordenação macroeconômica; integração de infraestrutura e outros (PEREIRA et al., 2010).

A agenda de relançamento buscou reverter o quadro de desgaste do bloco, definindo uma agenda positiva para superação de conflitos e estabelecimento de novas regras e disciplinas (VEIGA; RIOS, 2002). Nesse sentido, a virada de século representou importante momento para o bloco, pois suscitou no fortalecimento do Mercosul, com esforços dos países mem-

34 Proposta durante a Cúpula das Américas, em Miami, em dezembro de 1994. Tinha o objetivo de eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos, formando uma área de livre comércio hemisférica, cuja data limite seria o final de 2005. O projeto sofreu forte resistência dos países latino-americanos, não logrando sua implementação.

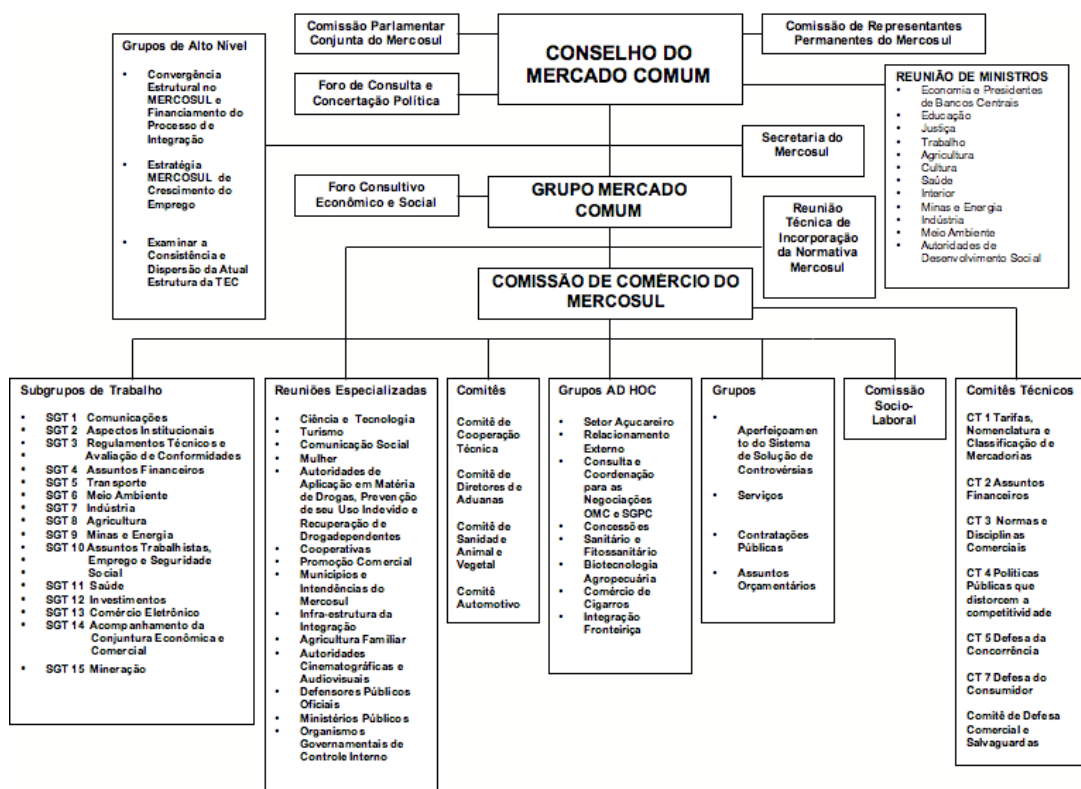
35 As adesões de Bolívia e Chile como membros associados do Mercosul, ocorreram em 1996, por meio de Acordos de Complementação Econômica.

bros para revitalizar o bloco e ampliar o poder de barganha para as negociações da ALCA e com a União Europeia.

Com intuito de aprimorar o processo de integração, em 2002, por resolução do CMC, a SAM foi transformada em uma Secretaria Técnica, que passou a ser denominada “Secretaria do Mercosul”. Foram atribuídas novas funções e criado o Setor de Assessoria Técnica (SAT), com o “objetivo de contribuir para a conformação de um espaço de reflexão comum sobre o desenvolvimento e consolidação do processo de integração” (MERCOSUL/CMC, 2002). Nesse sentido, algumas tarefas tornaram-se responsabilidade do órgão, tais quais: o desenvolvimento de estudos; a preparação de documentos de trabalho; a compilação de informações e propostas; o controle da consistência jurídica dos atos e normas; entre outras.

Dessa forma, na virada da década à estrutura institucional se configurava do seguinte modo.

Figura 3 – Organograma Mercosul em 2006



Fonte e elaboração: MERCOSUL (2006)

Por fim, a consolidação institucional do bloco no período, dialogou com o alargamento dos associados, a construção de novos protocolos que ampliaram os temas trabalhados pelo bloco e aperfeiçoaram sua institucionalidade, como os Protocolos de Ushuaia e Olivos. No

mesmo sentido, a incorporação de agendas após pressão de atores externos possibilitou importante ampliação dos temas trabalhados pelo processo de integração, como a questão das municipalidades e os temas sócio-laborais. Para tanto, faremos a exposição desses aspectos nos tópicos abaixo.

3.2.1 Protocolo de Ushuaia (1998): compromisso democrático no Mercosul

A questão democrática é um fator de legitimidade dos processos de integração e presente na conjuntura fundacional do Mercosul. Os discursos oficiais do bloco consideravam um pressuposto para a integração, ainda que nos primeiros tratados não estivessem explicitados (BRESSAN, 2011). Firmado em julho de 1998, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile³⁶ reitera as discussões sobre a necessidade das instituições democráticas para os processos de integração.

O Protocolo ratificou a proteção da democracia, com previsão de penalidades em caso de rupturas, como a suspensão da participação no bloco. Nesses casos, após decisão consensual e comunicado dos outros membros do bloco, o Protocolo de Ushuaia (1998a) prevê ações desde suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.

3.2.2 Protocolo de Olivos (2002): ampliação do Sistema de Solução de Controvérsias

Firmado em 2002, o Protocolo de Olivos amplia o sistema de solução de controvérsias do Mercosul, nos termos do Tratado de Assunção e o Protocolo de Brasília. O protocolo foi resultado de uma série de discussões sobre as controvérsias no bloco desde o fim do período de transição, pois estes eram compreendidos como ineficientes e com baixa institucionalidade (VIGEVANI et al., 2002).

O Protocolo de Olivos (2002) incorporou a estrutura do Sistema de Soluções de Controvérsias, elementos importantes tais quais: o esclarecimento sobre a escolha do foro de disputa; possibilidade de intervenção do GMC; redução das etapas para resolução dos litígios; possibilidade de pedir esclarecimentos ao CCM (BRESSAN, 2012). Ademais, o Protocolo criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), instalado em 2004, em Assunção (Paraguai).

O TPR constitui um foro especializado para atenuar a insegurança jurídica no Mercosul, sendo um órgão consultivo do bloco que atua como tribunal de revisão e instância recur-

36 Bolívia e Chile são membros associados do Mercosul desde 1996.

sal dos processos de arbitragens ad hoc de primeira instância. No 18º artigo do Protocolo se define a composição do tribunal com cinco árbitros titulares e quatro suplentes; em que cada país indica um titular e um suplente para mandatos de dois anos, com possibilidade de renovação. O quinto juiz, que também preside o tribunal, é designado por consenso entre os Estados-partes para um mandato de três anos, não renovável.

O TPR é a principal inovação do Protocolo de Olivos para o sistema de controvérsias mercosulino, pois possibilitou uma coerência e convergência nas decisões dos árbitros ad hoc, por meio da construção de uma jurisprudência – ainda que não vinculante (BARRAL, 2002). Neste sentido, o tribunal reforça a estrutura institucional e os procedimentos do Sistema de Solução de Controvérsias, apesar do caráter não supranacional e autônomo (BRESSAN, 2012). No entanto, Bressan (2012) argumenta que o sistema carece de segurança e consistência, pois as alterações propostas pelo Protocolo de Olivos não respondem à toda estabilidade, previsibilidade, rigidez e institucionalização demandadas.

3.2.3 Mercocidades e Reunião Especializada de Municípios

Em 1995, houve a criação da Rede Mercocidades, iniciativa promovida por prefeitos de doze cidades³⁷ para fomentar a participação dos governos subnacionais no Mercosul. A rede visava reconhecimento institucional e uma maior abertura dos processos decisórios do Mercosul, além da promoção de uma agenda de cooperação e intercâmbio de ‘boas práticas’ (CHASQUETTI, 2006).

A vontade política de prefeituras com caráter mais progressista foi um elemento importante para a criação da Rede, que desde o princípio questionava a centralidade nas burocracias centrais e grupos oligopolistas (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017). Nesse sentido, o perfil politizado e de forte capacidade de pressão da Mercocidades possibilitou seu protagonismo na discussão da participação subnacional no bloco.

A Mercocidades em sua estrutura organizacional constituiu Unidades Temáticas (UTs) para debater os problemas comuns dos municípios e estruturar ações, como a transferência de políticas públicas. As UTs possuem agendas próprias, com reuniões e seus membros variam conforme o interesse das cidades, o que gera distinção no perfil de ação e frequência de reuniões de cada uma das unidades (MÈRCHER; FERREIRA, 2015).

37 Argentina - Rosário, La Plata, Córdoba, Buenos Aires; Brasil - Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador; Paraguai – Assunção; Uruguai – Montevideu.

O debate das municipalidades na institucionalidade do Mercosul a partir da iniciativa da Rede, reverberou na constituição da Reunião Especializada de Municípios (REMI), em 2000, decorrente da pressão de lideranças nos governos nacionais e no GMC (MATOS; STEFFEN, 2012). O objetivo da criação da REMI era “promover o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal” (MERCOSUL/GMC, 2000).

Em sua primeira reunião, o plano de trabalho apresentado pela REMI explicitava a importância da Mercocidades em sua institucionalização, pois apontava para a necessidade de articular as atividades da Rede na agenda da REMI (MARIANO; TESSARI, 2006). No período de atividade, a REMI conviveu com barreiras para concretizar sua função articuladora das cidades no bloco, tais quais a estrutura institucional das reuniões especializadas, a agenda política, a metodologia de trabalho e a vinculação com a Mercocidades (MATOS; STEFFEN, 2012).

Por fim, a REMI apontou para a incorporação de um grupo externo, e informal, para a estrutura institucional do bloco, com forte influência sobre a agenda adotada, sem que implicasse em qualquer tipo de fusão de iniciativas (MARIANO; TESSARI, 2006). A Mercocidades manteve sua atuação independente da estrutura do Mercosul, ampliando seus associados para além de cidades dos Estados-partes e mantendo uma agenda política autônoma.

3.2.4 Debates Sócio Laborais e previdenciários

A participação da sociedade civil, em especial das centrais sindicais, e o debate acerca da inclusão da dimensão social no Mercosul, logrou importantes contribuições para o bloco nesse período. Dentre estas, a aprovação do Acordo Multilateral de Seguridade Social em 1997, da Declaração Sócio Laboral (DSL) em 1998, a criação da Comissão Sócio Laboral do Mercosul (CSL) em 1999 e a criação do Observatório do Mercado de Trabalho.

Desde 1993, as centrais sindicais debatiam a importância de o Mercosul construir um instrumento jurídico que incorporasse a construção de um espaço social que garantisse direitos fundamentais e obrigasse os países membros a ratificarem as convenções da OIT (BARBIERO; CHALOULT, 2003). O acúmulo dos debates, realizados dentro do SGT-10 (ex-SGT-11), possibilitou que em 1998, o CMC aprovasse a Declaração Sócio laboral (DSL), com perfil mais conservador do que o proposto pelos atores sociais, por não contar com caráter sancionador, mas que os dotou de um instrumento de denúncia.

A Declaração Sócio Laboral (1998b) possibilitou a construção de princípios gerais no Mercosul sobre direitos individuais (não-discriminação, livre circulação de trabalhadores,

eliminação do trabalho forçado e infantil e outras), direitos coletivos (liberdade sindical, direito de greve, negociação coletiva e outros mecanismos de diálogo social) e versa sobre outros temas (seguridade social, saúde e segurança, formação profissional e debates sobre o emprego e desemprego).

No ano seguinte, instituiu-se a Comissão Sócio Laboral (CSL) pelo GMC, como um novo mecanismo institucional, com caráter promocional e não sancionador para acompanhar e fomentar a aplicação da DSL, com estrutura tripartite. A criação da CSL representou importante avanço simbólico para o bloco, mas o caráter não vinculante da DSL e não sancionador da CSL limitam sua capacidade de ação, sendo mais um reflexo da recusa dos Estados a quaisquer formas de supranacionalidade ou autonomia para as instâncias regionais.

Fruto das discussões políticas acumuladas pelas centrais sindicais no SGT-10, o Observatório do Mercado de Trabalho (1999) surgiu com a ideia de criar um espaço de consulta permanente sobre questões do mercado de trabalho para o conhecimento de problemas, interesses e soluções comuns. O Observatório é um órgão técnico permanente, auxiliar do GMC, de caráter público, de gestão compartilhada com as seções nacionais e com participação tripartite.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social caracterizou importante marco para o Mercosul, pois incorporou em sua agenda a questão social, a circulação de trabalhadores (MARIANO, 2011a). Assinado em 1997, ampliou as garantias previdenciárias dos contribuintes dos sistemas de pensão aos outros países membros do Mercosul, com a tentativa de harmonizar as legislações nacionais. Entretanto, a dependência das políticas previdenciárias domésticas reduziu o acordo, embora represente atenuante dos impactos negativos aos trabalhadores migrantes, por assegurar seus direitos em trabalhos realizados dentro do Mercosul (FRACALOSSO, 2015).

3.3 Aprofundamento, ampliação e incertezas: o Mercosul pós-hegemônico (2003-2014)

Em 2003, iniciou-se um novo período do Mercosul em consequência da ascensão da “onda rosa”³⁸ na América Latina, com a eleição de governos de esquerda e centro-esquerda nos países do bloco, que proporcionou um giro na agenda política da integração regional.

No Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, assumiu a presidência em janeiro de 2003, após vencer as eleições contra o candidato oficialista José Serra.

38 Termo utilizado por Panizza (2006), entre outros autores, para definir o fenômeno na virada do século XXI de vitórias eleitorais da esquerda e centro-esquerda na América Latina, em países como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Honduras, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Paraguai.

Na Argentina, após a crise política, o país promoveu um processo eleitoral que terminou com o peronista³⁹ Néstor Kirchner vencedor⁴⁰, assumindo a presidência em maio de 2003. No Uruguai, em março de 2005, o representante da Frente Ampla⁴¹, Tabaré Vázquez assumiu a presidência, encerrando a hegemonia dos partidos Nacional e Colorado. O Paraguai foi o último país do bloco a eleger um presidente do ciclo progressista, em agosto de 2008, o ex-bispo da Igreja Católica Fernando Lugo assumiu o Poder Executivo nacional, encerrando sessenta anos de hegemonia *colorada*.

Esse fato reorientou a cooperação desses países, com a busca por uma maior presença internacional e influência nas regras e decisões – as quais, em contexto de assimetrias, tem capacidade de alterar aspectos internos (VIGEVANI et al., 2003). Posteriormente, esse fenômeno de reorientação nas concepções do regionalismo latino-americano, foi definida como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2010; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Esse processo marca a maior participação de atores estatais e pela criação de instituições abertas às dimensões sociais de integração e de uma agenda de desenvolvimento (SANAHUJA, 2010). Nesse sentido, um conjunto de estruturas regionais e práticas híbridas que surgiram em um contexto de substituição das lógicas comerciais até então hegemônicas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). O desenvolvimento dessas iniciativas possibilitou a reestruturação da cooperação temática na América do Sul com a abertura para novos eixos de atuação política (BRICEÑO RUIZ; HOFFMANN, 2015).

O período se diferencia do caráter neoliberal da década anterior por três retornos significativos: o retorno ao fortalecimento do Estado, o retorno à politização das relações regionais e o retorno a uma agenda desenvolvimentista com impulsionamento de uma agenda social (SERBIN et al., 2012). Dessa forma, o avanço da integração não foi prejudicial à autonomia dos países, pois esse não foi pensado para unificar economicamente os países ou criar uma unidade política (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

A maior sensibilidade em relação à agenda política dos atores sociais nesse período possibilitou a ampliação dos debates mercosulinos, ao mesmo tempo que orientou as propostas estatais de aprofundamento institucional do bloco. Em junho de 2003, na Cúpula do Mer-

39 Referente ao Partido Justicialista (PJ), também conhecido como Partido Peronista. O maior partido político argentino, fundado pelo ex-presidente Juan Domingo Perón. O partido é composto por vertentes políticas amplas que variam nos diferentes espectros políticos-ideológicos, partido “pega-tudo”.

40 Kirchner terminou o primeiro turno em segundo lugar, com o ex-presidente Menem terminando à frente. Entretanto, em virtude de sua alta rejeição e as pesquisas eleitorais desfavoráveis, Menem desiste de concorrer ao segundo turno.

41 Coalizão eleitoral de esquerda, integrada por vários partidos políticos e organizações da sociedade civil.

cosul, o governo brasileiro apresentou uma proposta chamada “Objetivo 2006”, que não exprimia grandes inovações no conteúdo, mas uma ênfase expressiva na vontade política de avançar na renovação dos passos da integração (CAETANO, 2011).

Nessa proposta, os temas compreendiam questões como: a criação do Parlamento do Mercosul; de um Instituto Social; acordos sobre migrações; o perfeito funcionamento da União Aduaneira; a ampliação da agenda temática do bloco, entre outras. O governo argentino, no mesmo momento priorizou o debate da cooperação monetária, com discussões a médio e longo prazo sobre a emissão de uma moeda única. Por sua vez, o Paraguai apresentou uma proposta para a questão das assimetrias. As discussões realizadas nesta primeira Cúpula com Lula da Silva e Kirchner, balizaram as propostas e inovações institucionais que se concretizariam posteriormente.

Nessa conjuntura, a perspectiva hemisférica da ALCA encontrou resistência dos novos governos na América do Sul. Em 2005, o projeto foi “enterrado”⁴² durante a Cúpula das Américas, em *Mar del Plata*, após dez anos de negociações. A forte oposição de distintos setores da sociedade civil e o desgaste das negociações, sobretudo gerado pela protelação e oposição de países importantes, como o Brasil e Venezuela, foram fundamentais para a não conclusão do projeto estadunidense (LIMA, 2013).

Os anos 2000 foram marcados pelo crescimento econômico na América Latina, após uma década de crises e instabilidades, os países lograram uma estabilidade econômica impulsionado sobretudo pelo *boom das commodities*⁴³. Nos países da América do Sul, a melhora econômica possibilitou maiores investimentos estatais nas áreas sociais que na média reduziram a pobreza e a desigualdade social, aumentaram os índices de emprego e renda, além disso houve um forte crescimento nos investimentos em infraestrutura.

A crise financeira de 2008⁴⁴ alterou as perspectivas da integração sul-americana e reconfigurou as perspectivas econômicas dos países do Mercosul. Os efeitos da crise nos países do bloco tiveram consequências diferenciadas e em períodos distintos, devido às políticas anticíclicas, aumento das reservas internacionais e o nível de exposição de cada país. No geral, esse processo gerou uma queda nas exportações, perda de valor das *commodities*, queda

42 Termo utilizado por Hugo Chávez, então presidente da Venezuela, em seu discurso na Cúpula dos Povos (encontro dos Movimentos Sociais junto aos Sindicatos e demais organizações sociais, articuladas paralelamente à Cúpula das Américas).

43 Movimento intenso e extenso de valorização do preço das *commodities* – agrícolas, metálicas e de combustíveis – que ocorreu de forma singular entre 2003 e 2008 (BLACK, 2015).

44 Também conhecida como crise dos *subprimes*, crise financeira internacional iniciada pela falência grandes instituições financeiras estadunidenses, após a insolvência dos empréstimos e créditos imobiliários no país. O processo de colapso do mercado financeiro nos EUA gerou consequências globais, sobretudo na Europa com a crise da dívida pública.

no investimento direto estrangeiro e menor disponibilidade de financiamento externo (CAETANO, 2011).

Na perspectiva institucional, a década de 2000, representou um importante período para o alargamento institucional do Mercosul, com a criação de inúmeras instâncias, transformação no escopo de alguns órgãos e a formalização institucionais de alguns foros informais de discussão e formulação. No mesmo sentido, ocorreu alargamento do bloco, com a incorporação de novos membros associados - Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013); e dois membros observadores: México (2006) e Nova Zelândia (2010). Além disso, a Venezuela tornou-se membro efetivo do bloco.

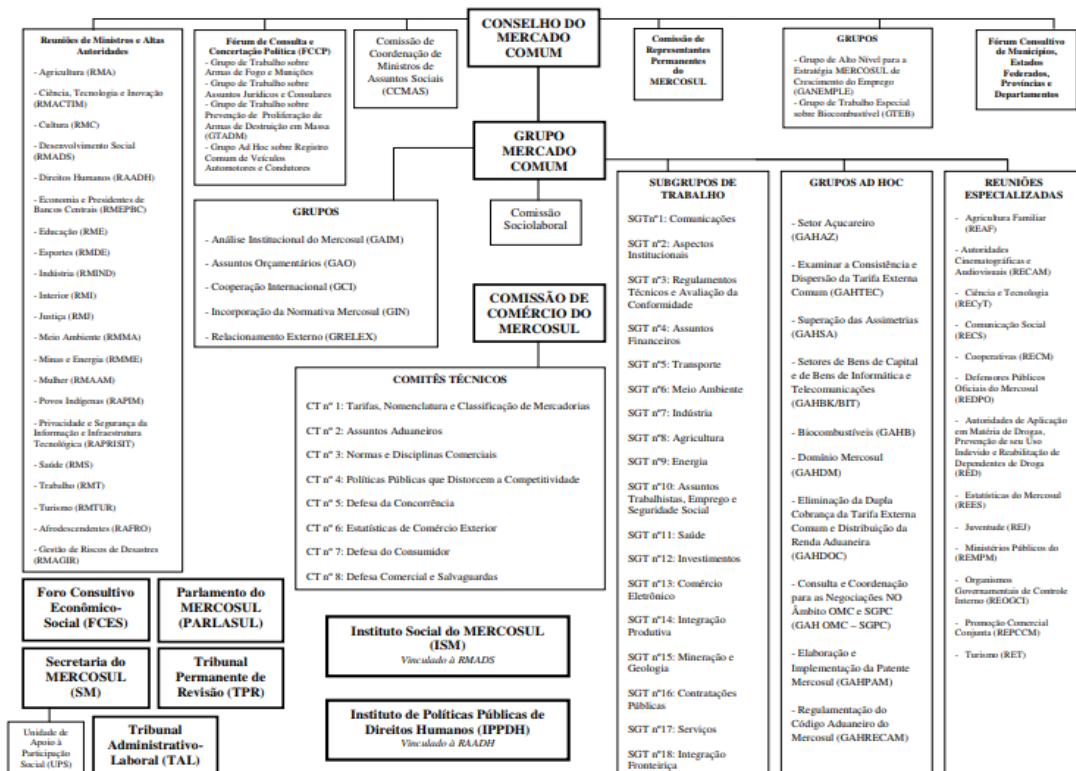
No ano de 2012, o ingresso dos venezuelanos foi efetivado, após seis anos da solicitação, possibilitado pela suspensão paraguaia, que representava a principal oposição à adesão do país como membro efetivo, sobretudo pelo não alinhamento ideológico. Em termos gerais, a incorporação da Venezuela teve uma forte importância política, em um movimento que dialoga com as dinâmicas de alargamento da integração regional propostas pelo regionalismo pós-liberal. No entanto, com a morte de Hugo Chávez e a subsequente crise econômica que o país vivenciou, os impactos econômicos almejados não se concretizaram - em especial pela desvalorização do petróleo. Ademais, o ingresso venezuelano contou com amplo apoio dos movimentos sociais e sindicais desses países.

Em 2004, dez anos após o Protocolo de Ouro Preto, uma nova reunião na cidade rediscutiu diversos aspectos institucionais do bloco, com a expectativa de alguns segmentos do lançamento de um Protocolo de Ouro Preto II, não concretizada (CAETANO, 2011). No entanto, a Cúpula de Ouro Preto de 2004 possibilitou importantes encaminhamentos para o aprimoramento institucional, em temas como: participação parlamentar; autorização para construção de fundo de convergência; participação dos atores subnacionais; e debates sobre Direitos Humanos.

Em virtude dos debates iniciados com o novo ciclo político, distintos mecanismos institucionais foram constituídos para incluir à nova agenda política do bloco. Estes mecanismos se somaram às iniciativas constituídas nos anos 1990, sobretudo pelo Protocolo de Ouro Preto. Os SGTs, as Reuniões Especializadas, Grupos AdHoc e Comitês Técnicos mantiveram suas atividades, e em alguns casos agregaram novos debates.

Nos tópicos a seguir, debateremos alguns destes mecanismos e iniciativas de atores sociais para o aprofundamento e ampliação do Mercosul. Para esse propósito, dividiremos os mecanismos em duas categorias: as que refletem mudanças de regras e as que alteram a estrutura organizacional do bloco.

Figura 4 – Organograma Mercosul (2019)



Fonte e elaboração: MERCOSUL (2019)

3.3.1 Reformas de normas e regras

Dentre as alterações efetivadas nos anos 2000, algumas impactaram as regras, normas e acordos entre os membros do Mercosul. À medida que novos Protocolos foram firmados, como o Ushuaia II, o bloco pode desenvolver suas reflexões sobre seu ordenamento jurídico. Em especial, sobre a recorrente discussão da questão democrática.

3.3.1.1 Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia

Firmado em 2011, o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia, ficou conhecido como Ushuaia II, pois atualizou e ampliou os mecanismos previstos pelo Protocolo de Ushuaia. O documento assinado pelos Estados-partes e associados do Mercosul, destina-se a aprimorar as discussões acerca da democracia no Mercosul, tema recorrente em distintas declarações.

O documento, ainda não ratificado por todos os Estados-partes, dirige-se para casos de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, violação constitucional ou outros riscos de vigência dos valores e princípios democráticos. No geral, os dispositivos presentes no Pro-

tolocó de Montevideu são mais severos que os de seu antecessor, com aplicabilidade de punições em casos de ameaças de ruptura, ou riscos dos princípios democráticos (FORTES; MORAES, 2012).

Em junho de 2012, o primeiro caso concreto de ruptura democrática no Mercosul ocorreu no Paraguai, quando o presidente eleito, Fernando Lugo, foi deposto após um processo de julgamento contraditório que durou cerca de 36 horas. Nesse contexto, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Mercosul, iniciaram os processos para a averiguação político-institucional no país, que levou à suspensão temporária do Paraguai, até a realização de novas eleições (SANTOS et al., 2017). O período de suspensão do Paraguai dos trabalhos e decisões do Mercosul possibilitou a concretização da adesão da Venezuela ao bloco como membro pleno.

Em 2016, a Venezuela imersa em uma crise política e institucional foi suspensa do bloco sob o suposto pretexto de razões técnicas, em virtude do não cumprimento dos prazos acordados no ingresso do país no bloco para incorporar tratados e normas. No entanto, o processo resultou do não-alinhamento político venezuelano com os sócios maiores do bloco, visto que alguns acordos que o país foi acusado de não cumprir também não foram internalizados pelos membros fundadores. No segundo momento, em 2017, houve uma nova suspensão venezuelana devido à violação do Protocolo de Ushuaia, sob argumento de ruptura democrática após o governo de Nicolás Maduro convocar eleições para uma Assembleia Constituinte no país.

3.3.2 Novas estruturas organizacionais

O Mercosul pós-hegemônico ampliou as estruturas institucionais do bloco, com a constituição de novos órgãos, instâncias e espaços para incorporar as demandas das novas agendas políticas, econômicas e sociais. As novas estruturas organizacionais podem ser distinguidas em dois segmentos: as instâncias criadas para dar suporte ao processo de integração e os espaços voltados para a participação social.

3.3.2.1 Instâncias de suporte à integração

O regionalismo pós-hegemônico, em grande medida, deixou de legado para a integração sul-americana uma série de instâncias para apoiar e fomentar seu desenvolvimento. As dimensões sociais, econômicas e políticas foram representadas com a expansão de instrumen-

tos de promoção democrática, formulação de políticas públicas, redução de assimetrias e outras. Os elementos debatidos a seguir refletem essa expansão institucional.

3.3.2.1.1 Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) e Alto Representante-Geral

Criada pelo CMC, em outubro de 2003, a CRPM é um órgão permanente vinculado ao CMC, integrado por Representantes Permanentes de cada Estado Parte no MERCOSUL e por um Presidente – com mandato de dois anos, e possibilidade de extensão para mais um ano.

As funções da CRPM são: assistir ao CMC e à Presidência Pró-Tempore do MERCOSUL em atividades requeridas; apresentar iniciativas ao CMC relativas ao processo de integração, às negociações externas e à conformação do Mercado Comum; e fortalecer as relações econômicas, sociais e parlamentares no bloco, estabelecendo vínculos com a CPC, o FCES, e as Reuniões Especializadas (MERCOSUL/CMC, 2003).

A criação da figura do presidente da CRPM, que seria uma personalidade política, refletia a intenção de conferir ao bloco uma identidade a ser projetada externamente, que não se limitasse aos interesses nacionais (DRUMMOND, 2011). Em 2010, o cargo foi substituído pelo de Alto Representante-Geral do Mercosul⁴⁵, órgão criado como parte do CMC, com atribuição de proposição política para o funcionamento e desenvolvimento da integração.

O Alto-representante Geral era nomeado para um período de 3 (três) anos, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez. Suas atribuições se assemelhavam às do presidente da CRPM, à exemplo da representação externa do Mercosul. As principais tarefas do cargo eram: apresentar propostas ao CMC e ao GMC sobre temas sociais e comerciais; promover à cidadania do Mercosul e sua identidade cultural; realizar ações para promoção comercial e atração de investimentos; observar processos eleitorais; fomentar a cooperação para o desenvolvimento (MERCOSUL/CMC, 2010).

Em junho 2017, a função foi extinta⁴⁶ em proposta paraguaia com o intuito de evitar sobreposição de funções pela Decisão nº 06/17 do CMC. A administração dos recursos materiais e financeiros e algumas funções foram transferidas à Secretaria do Mercosul. Em contrapartida, a CRPM segue seu funcionamento junto ao CMC, sem contar com uma presidência.

45 O Embaixador brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães foi o primeiro a ocupar o posto.

46 O último a ocupar a função foi o político brasileiro Dr. Rosinha. O médico e servidor público, construiu sua carreira política pelo Paraná, sendo vereador (1989-1991), deputado estadual por dois mandatos (1991-1999) e deputado federal por quatro mandatos (1999-2015), sempre pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

3.3.2.1.2 Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CEMPED) e Observatório da Democracia do Mercosul (ODM)

O Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito (CEMPED) foi constituído por Decisão do CMC, em julho de 2004, com o objetivo de realizar trabalhos de pesquisa; difusão através da realização de conferências, seminários, publicações, cursos; reuniões de acadêmicos, representantes governamentais e representantes da sociedade civil; programas de intercâmbio, oferta de bolsas de estudo destinadas a profissionais (MERCOSUL/CMC, 2004a).

Com intuito de promover o debate acerca da democracia na região, foi criado o Observatório da Democracia do Mercosul (ODM) associado ao CEMPED. O ODM é composto por um Comitê de Direção integrado por todos os membros do bloco e conta com apoio da CRPM para realizar suas atribuições. O Observatório visa fortalecer os objetivos do Protocolo de Ushuaia e contribuir para a consolidação da democracia na região. Com isso, dentre suas funções estão: acompanhar os processos eleitorais dos Estados-membros; coordenar as atividades do Corpo de Observadores Eleitorais do Mercosul; elaborar diligências e estudos para a consolidação da democracia no bloco (MERCOSUL/CMC, 2007).

3.3.2.1.3 Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)

Criado em 2004, em reunião do CMC, e regulamentado no ano posterior, o FOCEM tem como objetivo “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (MERCOSUL/CMC, 2004c, p. 1).

O Fundo opera desde 2007, financiando cerca de 50 projetos⁴⁷, em diversas áreas como educação, saúde, direitos humanos, e infraestrutura - viária, férrea, energética, saneamento, habitação, entre outras. A composição do fundo tem o Brasil como maior contribuinte, aportando 70% dos recursos, a Argentina aporta 27%, o Uruguai contribui com 2% e o Paraguai com 1%, essa proporção foi estabelecida pela Decisão 18/05 do CMC.

Os projetos devem ser propostos para apreciação pelas Unidades Técnicas nacionais, se considerados elegíveis pela CRPM, os projetos são encaminhados para a Unidade Técnica do FOCEM (UTF). A UTF emite o parecer técnico e reencaminha para a CRPM elaborar seu

47 De 2007 a 2019. Informações disponíveis no site oficial do FOCEM <<https://focem.mercosur.int>>.

próprio relatório, com este relatório o GMC avalia a procedência do pedido e indica para o CMC a decisão final. Por fim, os projetos são aprovados como Decisões do CMC.

Os sócios menores são beneficiados com a maior parte dos recursos, sendo o Paraguai o maior o destinatário, e o Uruguai o segundo maior. Vide que, o FOCEM nasce da insatisfação das duas menores economias do Mercosul, que questionavam a estabilidade institucional do bloco, pois consideravam a existência de um fundo de convergência como essencial para o avançar da integração no bloco (TESSARI, 2012).

Dentre os projetos do FOCEM, o de maior destaque surgiu em decorrência de uma proposta do Paraguai e Brasil para a construção de uma linha de transmissão em 500 kw desde a subestação da Margem Direita da Hidroelétrica de Itaipu até a Subestação de Villa Hayes no Paraguai. Além disso, o projeto incluía a ampliação da Subestação da margem direita e a construção da Subestação de Villa Hayes, na grande Assunção.

A relevância e autossuficiência do bloco dependem das infraestruturas dos países-membros, pois as assimetrias produzem barreiras para que os Estados gerem mais circulação de mercadorias, serviços e pessoas (SPITZ; NORONHA, 2015). Nesse sentido, o FOCEM representa um importante mecanismo para a evolução institucional do Mercosul, apesar de ser insuficiente, pelo baixo orçamento, para uma efetiva redução de assimetrias.

O FOCEM, da forma como se estrutura, se aproxima mais de um mecanismo de transferência de recursos, mantendo um caráter compensatório para possibilitar uma estabilização no bloco (TESSARI, 2012). Por fim, o fundo é um importante instrumento político e simbólico, pelo qual os sócios-maiores buscaram apresentar um aprofundamento e alargamento da integração regional nos anos 2000.

3.3.2.1.4 Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH)

A defesa dos Direitos Humanos está presente em inúmeras declarações, protocolos e decisões do Mercosul. Cabe ressaltar, em especial o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos, firmado por Decisão do CMC em 2005. Este protocolo estabeleceu a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais como condições do processo de integração. Com aplicabilidade de sanções em caso de violações de Direitos Humanos, desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos do bloco até a suspensão de direitos e obrigações na qualidade de Estado Parte.

Em 2009, o CMC instituiu o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), no âmbito da Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL (RAADH), com sede em Buenos Aires, Argentina. O intuito da criação do Instituto foi o fortalecimento dos direitos humanos como um eixo fundamental da identidade e integração regional, com a cooperação e coordenação de políticas públicas.

A coordenação do IPPDH é exercida por um Secretário Executivo designado pelo GMC sob proposta da RAADH, por um período de dois anos, sem possibilidade de reeleição. O Instituto atua no desenho de políticas públicas, na promoção dos Direitos Humanos - assessorando os Estados-membros – e possibilita a reflexão sobre políticas públicas entre a sociedade civil, os governos e as burocracias estatais (MERCOSUL/CMC, 2009).

O IPPDH não possui poder regulatório, não possui poder vinculado à análise de casos, os relatórios elaborados não implicam em julgamentos; o órgão tem função de apoio aos Estados, por meio de estudos e pesquisas para a construção de políticas públicas (PALUMMO, 2016). Neste sentido, o instituto tem caráter consultivo, como foro facilitador para a promoção de experiências e boas práticas.

3.3.2.1.5 Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR)

Em 2004, foi criado pelo CMC, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), também conhecido por Foro Consultivo de Cidades e Regiões (MERCOSUL/CMC, 2004b). O Foro é constituído para substituir a REMI, sendo composto por dois comitês, um de Municípios e um dos Estados Federados, Províncias e Departamentos. Além disso, conta com uma Coordenação Geral pró-tempore, coordenações nacionais e uma Secretaria (JUNQUEIRA, 2014).

O FCCR não possui caráter deliberativo, sendo uma instância consultiva e não vinculante que atua por meio de recomendações ao GMC e proposições destinadas à coordenação de políticas em seu escopo de atuação. Apesar disso, representa um grande avanço para a questão subnacional no Mercosul, pois, cria um canal permanente de diálogo e permite que sejam emitidos pareceres e recomendações (MARIANO; TESSARI, 2006).

Em contrapartida, cabe ressaltar que a falta de capacidade de intervir nas decisões desestimulou a participação no FCCR, comparando-se com a maior eficácia das iniciativas propostas no âmbito das Mercocidades (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017). Constata-se quase uma ausência de controle e equilíbrio, com uma estrutura institucional precária, e sem a inde-

pendência ou capacidade decisória, o que dificulta para o Foro fazer valer suas posições junto às outras instituições do bloco (MEDEIROS et al., 2010).

Em síntese, os governos subnacionais lograram a constituição de um importante espaço na estrutura institucional do Mercosul, com possibilidade de aprimorar a relação dos Estados nacionais com seus Estados/Departamentos/Provinciais e Municípios. Sendo um importante instrumento de incorporação de princípios representativos e de legitimidade democrática no seio da integração (JUNQUEIRA; LUCIANO, 2014). No entanto, a falta de autonomia do Mercosul constitui um importante impedimento para a consolidação e o aprofundamento do processo de integração (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017).

3.3.2.1.6 Parlamento do Mercosul (Parlasul)

Em 2004, em Decisão do CMC, aprovou-se a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), órgão que substituiu a CPC como espaço de representação dos parlamentos no processo de integração do Mercosul. No período de transição coube a CPC realizar todas as ações necessárias para a instalação do Parlasul, e a construção do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (MERCOSUL/CPC, 2004d).

O Protocolo Constitutivo do Parlasul foi aprovado pelo CMC em dezembro de 2005, que constituiu o Parlamento como órgão unicameral, que deveria ser constituído por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte (MERCOSUL/CMC, 2005). O Protocolo previa eleição direta e simultânea em todos os países membros, a partir de 2014, fato que não se concretizou.

Em 2007, o Parlamento do Mercosul iniciou suas atividades, sem alterar o caráter consultivo e recomendatório recorrente desde a CPC, portanto a atuação parlamentar permaneceu restrita por falta de capacidade decisória (MARIANO, 2011b). No escopo legislativo, o Parlasul se mantém como estrutura consultiva quanto à formulação e aprovação de acordos, com sua principal funcionalidade herdada da CPC, encarregado de auxiliar a incorporação e harmonização dos acordos, protocolos e normas (LUCIANO, 2012).

No entanto, cabe ressaltar que a institucionalidade do Parlasul é mais complexa que na CPC, com mais formalização e normatização dos processos de perfil semelhante aos parlamentos nacionais; além disso, as decisões passaram a ser por maioria (MARIANO; LUCIANO, 2012). Neste sentido, a criação do Parlasul é um elemento necessário para a democratização do processo de integração, mas insuficiente (MARIANO, 2013).

O processo de constituição do Parlamento do Mercosul, dialoga com as preocupações governamentais em torno da centralidade da democracia no processo de integração, como fato legitimador das decisões e atenuante das mobilizações contrárias à integração (MARIANO, 2015). Os compromissos com a democracia e valores democráticos estão explícitos no Protocolo Constitutivo, que referenda os tratados e protocolos já existentes no bloco, como o Protocolo de Ushuaia (MARIANO, 2013).

Dos elementos democratizantes que foram incluídos com o Parlasul, estão as eleições diretas e a nova proporcionalidade. Elementos que atuam dubiamente, pois na mesma medida que possibilitariam uma diminuição do déficit democrático, com parlamentares com dedicação exclusiva para o Mercosul, a dificuldade de implementação das eleições fragiliza o papel e importância do parlamento (MARIANO, 2013).

A singularidade das eleições diretas para o Parlasul, além dos aspectos simbólicos, é a consolidação de uma estrutura supranacional no meio exclusivamente intergovernamental do Mercosul, com membros independentes das estruturas nacionais (MARIANO, 2011b; LUCIANO, 2012). A desvinculação formal entre os membros do Parlasul em relação aos parlamentos nacionais, alterariam a forma que as normativas seriam internalizadas, gerando a necessidade de debater os canais de diálogo entre o Parlamento regional e os nacionais (MARIANO; LUCIANO, 2012).

No entanto, os debates acerca das eleições diretas para o Mercosul não avançaram concretamente, apenas Paraguai e Argentina realizaram eleições diretas para o Parlamento regional, Brasil e Uruguai sempre mantiveram suas indicações baseadas na representação dos legislativos nacionais. A partir de 2019, as eleições diretas se encontram suspensas⁴⁸ por iniciativa do governo paraguaio, que desde 2008 realizava eleições diretas para o Parlasul.

Em síntese, a participação parlamentar permanece secundária, por distintos motivos, tanto pela ausência de capacidade de intervenção no processo decisório do bloco, quanto pelas agendas parlamentares nacionais, que secundariza a agenda de integração (MARIANO, 2011b). Ademais, as eleições diretas, se institucionalizadas, apontariam para questões como o amadurecimento do debate público e partidário sobre os temas de integração, e a necessidade de maior publicidade sobre as funções e ações do Parlamento do Mercosul (MARIANO, 2015).

48 EL PAÍS. *Mercosul suspende a eleição direta dos deputados de seu Parlamento*, 16 abr. 2019. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/16/internacional/1555374301_791741.html>. Acesso em: 22 de jun. 2019.

3.3.2.2 Espaços de participação social

As mobilizações da sociedade civil para a ampliação dos espaços de participação social no Mercosul, desde o início dos anos 1990, foram fundamentais para a democratização dos SGTs, das Comissões Temáticas e Grupos AdHoc. Nos anos 2000, o protagonismo dos movimentos sociais possibilitou a construção de estruturas para o fomento, financiamento e materialização da participação social. Da mesma forma, que aprimorou o relacionamento com os executivos subnacionais e parlamentos, essenciais ferramentas para a ação partidária regional. Nesse sentido, apresentamos as principais ferramentas resultantes desse período.

3.3.2.2.1 Instituto Social do Mercosul (ISM) e a dimensão social

O desenvolvimento da dimensão social no Mercosul e o fortalecimento do processo de integração, pautaram a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), em 2007, por Decisão do CMC. O Instituto é um órgão técnico com sede em Assunção, no Paraguai, e visa contribuir para distintos debates no bloco, tais como: consolidar a dimensão social; superar as assimetrias; colaborar para elaborar políticas sociais regionais e intercambiar boas práticas; sistematizar indicadores; promover a cooperação; e identificar fontes de financiamento (MERCOSUL/CMC, 2007).

A atuação do ISM é coordenada com a Secretaria Social Permanente da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), que determina as pautas estratégicas e programáticas, e indica ao CMC sua preferência de Diretor(a) designado para gerir o Instituto. Na estrutura institucional do ISM, é permitida a participação, como observadores, dos Coordenadores Nacionais do FCES.

Dentre as atividades do ISM, em conjunto com a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), está o acompanhamento do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), aprovado pelo CMC em 2011, iniciativa central da dimensão social da integração regional sendo um instrumento para articular e desenvolver ações específicas, integrais e intersetoriais (MERCOSUL/CMC, 2011).

O PEAS atua em dez eixos, que são: Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; Universalizar a Saúde Pública; Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; Valorizar e promover a diversidade cultural; Garantir a inclusão produtiva; Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; Promover a Sustentabi-

lidade Ambiental; Assegurar o Diálogo Social; Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e financiamento de políticas sociais.

No escopo da dimensão social do Mercosul, o CMC estabeleceu em 2010 (revisto em 2017), o Estatuto da Cidadania do Mercosul, como compilado dos direitos fundamentais dos cidadãos dos países do Mercosul. O Estatuto se baseia nas normas aprovadas pelo bloco sobre direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas. No fundo, o documento objetiva construir ações para alcançar a livre circulação de pessoas, igualdade de direitos e liberdades, e igualdade condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

O Estatuto logrou a revisão da Declaração Sócio laboral e a aprovação do Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores; revisão do Acordo de Recife sobre fluxos migratórios e controle de fronteiras; a criação da placa veicular comum; e a criação do Sistema Integrado de Mobilidade (SIMERCOSUL) que unifica e amplia os programas para concessão de bolsas de intercâmbio em instituições de ensino superior da região.

3.3.2.2.2 Cúpulas Sociais do Mercosul

Em 2005, durante a Presidência Pro-tempore uruguaia, foi criado o Programa Somos Mercosul com objetivo de refletir sobre as novas bases para a revitalização do Mercosul (BUDINI, 2015). O programa tornou-se um importante articulador entre da agenda dos governos e sociedade civil, com objetivo de democratizar a agenda política do bloco e fortalecer a sociedade civil como propulsora da cidadania do Mercosul (PADRÓN, 2012).

Em decorrência dessas iniciativas, em 2006, foi realizado o Encontro por um Mercosul Social e Produtivo, em paralelo à Cúpula dos Presidentes, na cidade de Córdoba, Argentina. Essa iniciativa se tornou a precursora das Cúpulas Sociais do Mercosul, que adotariam periodicidade semestral, com objetivo de criar um espaço de diálogo contínuo entre a sociedade civil e os governos (BUDINI, 2015).

A I Cúpula Social do Mercosul, ocorreu em Brasília, em dezembro de 2006, convocada pelo Somos Mercosul, que viabilizou ferramentas de participação social e um acompanhamento mais democrático dos processos de integração (MARTINEZ; MACHADO, 2017). As Cúpulas constituem um espaço de diálogo entre os governos e a sociedade civil, com ampla participação (centrais sindicais, ONGs, confederações de agricultura familiar, movimentos sociais, cooperativas, pequenos e médios empresários, organizações de economia solidária, direitos humanos, gênero, juventude, meio ambiente, saúde e educação, entre outras).

Ao longo dos anos, as Cúpulas representaram um importante espaço de diálogo e legitimação do processo de integração, ampliando a participação democrática no Mercosul (MARTINEZ; MACHADO, 2017). As Cúpulas são vinculadas à pontos focais nacionais, que realizam sessões de trabalho com a sociedade civil à nível doméstico periodicamente (BUDINI, 2015).

As Cúpulas Sociais foram organizadas sem caráter oficial de 2006 a 2010, mas com o tempo se consolidaram e desde então, com a criação da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) passaram a contar com uma interlocução direta com a institucionalidade do Mercosul (BUDINI, 2015). Em 2012, por decisão do CMC, passaram a incorporar a institucionalidade do bloco, sob responsabilidade de organização da Presidência Pro-tempore (MERCOSUL/CMC, 2012).

3.3.2.2.3 Unidade de Apoio à Participação Social (UPS)

Constituída pelo CMC em 2010, a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), visa fortalecer os mecanismos de participação social no Mercosul, tais quais o programa Somos Mercosul, e as Cúpulas Sociais que constituíram importantes espaços de debate e diálogo com a sociedade civil. Nesse sentido, a UPS foi criada para coordenar os pontos focais do programa Somos Mercosul e apoiar a participação no bloco, em articulação com os demais institutos e reuniões ministeriais, no âmbito do Alto Representante-Geral do Mercosul.

A UPS se constituiu como um canal institucional de diálogo com a sociedade e com os movimentos sociais, para apoiar a organização das Cúpulas Sociais, financiar a participação social e construir uma memória dos eventos e das organizações da sociedade civil participantes. Dentre suas atribuições, estão o financiamento da participação social e de atividades da Cúpula Social (MERCOSUL/CMC, 2010).

Em 2017, com a extinção do cargo de Alto Representante-Geral, a UPS passou a integrar a estrutura da Secretaria do Mercosul, por decisão do CMC. Na mesma decisão, construiu-se o Regulamento para o Financiamento da Participação Social, que permite que organizações e movimentos sociais registrados no Mercosul possam solicitar apoio financeiro para participação em eventos e atividades do bloco (MERCOSUL/CMC, 2017).

4 CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT) E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Das organizações construídas na transição democrática brasileira, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) é umas das que mais se destacam. Fruto de lutas nos locais de trabalho que possibilitaram a autonomia de importantes sindicatos no país, os quais eram liderados pelos autodenominados sindicalistas autênticos⁴⁹, em contraposição aos interventores⁵⁰ decretados pela ditadura civil-militar⁵¹.

Esse processo histórico possibilitou a construção do Novo Sindicalismo, no final dos anos 1970, que se caracterizava por novas práticas sindicais para os padrões históricos brasileiros. Dentre as principais características desse processo estavam: a origem nos sindicatos industriais, autonomia frente aos partidos e ao Estado, organização voltada à base e ímpeto reivindicativo direcionado para o interesse dos trabalhadores (SANTANA, 1998).

A ascensão do novo sindicalismo provocou uma cisão no movimento sindical, no começo dos anos 1980, entre os segmentos ligados aos sindicalistas autênticos e os grupos políticos tradicionais da esquerda brasileira, referenciados nos tradicionais partidos comunistas⁵² do país.

Em 1981, na I Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras, formou-se a Comissão Nacional Pró-CUT, que posteriormente resultou na fundação da CUT em 1983, presidida inicialmente por Jair Meneguelli, metalúrgico de São Bernardo do Campo. No outro polo, constituiu-se a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), sucedida pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT)⁵³ em 1986 e posteriormente, como sua dissidência, foi fundada a Força Sindical (FS) em 1991.

O surgimento da CUT no período de declínio do regime civil-militar estimulou seu enfrentamento a este regime, a promoção da democratização do país e a demanda por melhores condições de vida e trabalho (RODRIGUES; SANTANA, 2010). Nesse sentido, o novo

49 Ligados às greves ocorridas a partir de 1978, na região do ABC paulista, tendo à frente o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, e setores dos movimentos populares (RODRIGUES; SANTANA, 2010).

50 Ou dirigentes pelegos. Em referência aos policiais e agentes civis que se tornaram interventores no movimento sindical por decretos da ditadura civil-militar, que passaram a controlar as estruturas de centenas de sindicatos, federações e confederações sindicais.

51 Sobre a estrutura do sindicalismo brasileiro, ver p. 42.

52 Em especial, no Partido Comunista Brasileiro (PCB).

53 “Em 1988 a CGT mudou o nome para Confederação Geral dos Trabalhadores. Em 1989 uma divisão interna levou à reativação da Central Geral dos Trabalhadores, o que implicou, nos anos seguintes, a coexistência de duas CGTs. Enquanto, em 2004, a Central Geral dos Trabalhadores acrescentou ao nome a expressão “do Brasil”, adotando a sigla CGTB, a Confederação Geral dos Trabalhadores desapareceu em 2007, quando se fundiu a outras centrais para dar origem à União Geral dos Trabalhadores (UGT)” (SANTANA, 2010).

sindicalismo serviu como um importante canal para vocalizar e fomentar as demandas da classe trabalhadora (SANTANA, 1998).

Em sua concepção, a CUT se reivindicou socialista, autônoma à partidos políticos, além de permitir na organização interna a existência de correntes políticas de opinião. Na agenda política, as críticas ao sindicalismo oficial deram o tom da sua atuação inicial, no entanto, a central nunca rompeu com essa estrutura e sempre atuou dentro desta lógica. Sua grande contribuição foi para a construção de uma capilaridade nacional e forte presença em todos os setores produtivos – trabalhadores rurais, industriais, de serviços e servidores públicos (RADERMACHER; MELLEIRO, 2007).

A participação da CUT nos principais acontecimentos políticos nacionais a consolidaram como um dos mais relevantes interlocutores nacionais, representando amplos setores dos trabalhadores, tanto no âmbito da sociedade civil quanto no da esfera política (RODRIGUES; SANTANA, 2010). Esse processo foi acompanhado pelo rápido crescimento das entidades filiadas e dos números trabalhadores representados, que a caracterizam como a maior central sindical brasileira⁵⁴ em termos de representatividade institucional.

Com isso, a CUT conviveu nos anos 1990 com aumento significativo de dirigentes sindicais profissionalizados⁵⁵ e uma mudança na ação sindical que passou a reconhecer e fortalecer o diálogo social e os espaços de negociação (RODRIGUES, 1997). Nesse sentido, assumiram o protagonismo na agenda central temas como: a luta pelo emprego e por políticas públicas eficazes, a promoção da economia solidária, a participação em fóruns tripartites, as políticas de qualificação profissional (RODRIGUES; SANTANA, 2010).

Nos anos 2000, com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República alterou-se profundamente a relação da CUT com o Estado e os governos. Importantes quadros políticos da entidade passaram a integrar importantes espaços da máquina pública federal, no Executivo e no Legislativo. Esse processo lançou grandes desafios para a CUT, por um lado a necessidade de ampliar o diálogo com as outras centrais sindicais para evitar cisão do movimento e por outro de manter sua independência sindical frente ao apoio oficial ao governo que mostrava comprometimento com a central (RADERMACHER; MELLEIRO, 2007).

54 Em 2019, segundo dados da própria CUT, a central representa 3.960 sindicatos, 7.933.029 trabalhadores filiados e mais de 25 milhões na base.

55 Ou liberados. Referência aos militantes e dirigentes com disponibilidade integral para a atividade política, ou seja, dispensados de suas atividades profissionais de origem.

Nesse período, o sindicalismo brasileiro passou por alterações significativas com a criação de novas centrais sindicais, como a Coordenação Nacional e Lutas (Conlutas)⁵⁶ e a Central dos Trabalhadores Brasileiros (CTB)⁵⁷ - dissidentes da CUT; a Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)⁵⁸, a Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB)⁵⁹ e a União Geral dos Trabalhadores (UGT)⁶⁰ – identificadas com a antiga CGT e a FS. Além disso, houve o reconhecimento formal das centrais sindicais, em 2008, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para garantir a organização horizontal de todas as categorias profissionais. Essa legislação definiu o repasse de 10% (dez por cento) da contribuição sindical⁶¹ para as Centrais, o que possibilitou maior autonomia financeira destas.

4.1 Breve histórico da Política Internacional da CUT

A CUT, desde a sua fundação, inclui a política internacional em seus debates, com inúmeras relações exteriores predecessoras à sua fundação. Desde o final dos anos 1970, os sindicatos metalúrgicos e químicos autênticos mantinham relações com sindicatos e a central sindical alemã, *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB), que possibilitaram ações de cooperação e solidariedade fundamentais no período pré-CUT (IOS, 2014).

Para João Felício (2019)⁶², a preocupação com as relações internacionais nasceu conjuntamente à CUT com o objetivo de não isolar a central dos principais debates e articulações globais, o que acarretou grande influência dos sindicatos europeus na formação do modelo organizativo. Sendo assim, a atuação internacional para a central sempre foi uma escolha crucial e opção estratégica para concretização de sua luta política.

56 Atualmente, denominada Central Sindical e Popular Conlutas (CSP-Conlutas). Central sindical ligada ao Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Historicamente, seus membros compuseram a Convergência Socialista (CS).

57 Central sindical ligada ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), quando integravam a CUT compunham a Corrente Sindical Classista (CSC).

58 Fundada em 2005, durante o início da reorganização sindical proposta por Lula da Silva, com forte adesão de confederações setoriais, em especial do segmento de serviços.

59 Fundada em 2008, com forte vinculação ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Desde 2017, suas lideranças se afastaram do partido e se aproximaram do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

60 Fundada em 2007, fruto da unificação das centrais sindicais Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Social Democracia Sindical (SDS) e Central Autônoma de Trabalhadores (CAT).

61 Também chamada como “Imposto Sindical”, criado na década de 1940 e extinto com a reforma trabalhista no Brasil em 2017. Contribuição obrigatória e anual, descontada em folha salarial, referente à um dia de trabalho.

62 João Antônio Felício, professor da rede estadual de São Paulo, iniciou sua trajetória sindical no Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), no qual foi presidente (1987-1994). Na CUT, foi Secretário-geral (1997-2000 e 2003-05), Presidente (2000-03 e 2005-06) e Secretário de Relações Internacionais (2007-2015). Além disso, presidiu a Confederação Sindical Internacional (2014-2018).

Na estrutura burocrática da CUT, há a Secretaria de Relações Internacionais (SRI) encarregada de articular e desenvolver sua política internacional de acordo com as resoluções dos congressos e plenárias. A SRI/CUT conta com o suporte das demais secretarias da Executiva Nacional e com a Direção Nacional para desenvolver suas políticas e realizar sua representação frente à espaços de diálogo social ou confederações internacionais.

Da fundação à 2003, a política internacional da CUT para Costa (2005) dividiu-se em três grandes fases: a primeira, de 1983-1988, pautada na construção de laços de solidariedade internacional; a segunda, de 1988-1992, foi marcada pela autonomia face às grandes confederações sindicais mundiais; e a terceira, de 1992- 2003, teve como marca a filiação a sua confederação internacional, a participação ativa nos processos de integração regional (Mercosul e ALCA) e na luta contra as mazelas da globalização neoliberal.

Historicamente, a política internacional é parte da agenda política da CUT, desde os primeiros documentos o tema surgiu mencionado e com relativo destaque. Nessa primeira fase, dos cinco primeiros anos, a CUT buscava sua consolidação como ator social e sindical na política brasileira, e a consolidação de sua agenda política propositiva. Nesse sentido, ficaram marcados nesse período a construção de laços de solidariedade internacional com outras centrais e movimentos internacionais, e a recepção desta solidariedade por parte dos países centrais do capitalismo no contexto de democratização do Brasil.

A solidariedade internacional recebida, sobretudo de sindicatos europeus, possibilitou a cooperação política e financeira com a viabilização de recursos importantes para a consolidação dos processos formativos e participativos; além do fomento às discussões sobre o modelo sindical a ser adotado pelo “novo sindicalismo” após a institucionalização (IOS, 2014). A atuação internacional nesse período, no entanto, era muito dependente dos elementos discursivos, dos documentos e das ações de alguns dirigentes, sem haver efetivamente uma diretriz para suas relações internacionais (COSTA, 2005).

O segundo momento, de 1988 a 1991, marcou uma CUT autônoma frente às grandes confederações sindicais internacionais, em busca de maior consolidação de sua estrutura organizativa. Além disso, nesse período houve uma definição de uma política internacional, sobretudo a partir da resolução do terceiro congresso (COSTA, 2005). No geral, foi uma fase marcada pela reafirmação dos pilares cutistas e uma maior definição de sua compreensão sobre a política internacional.

A terceira fase da política internacional cutista assinala sua adesão à ORIT/CISL, com o intuito de ampliar sua participação e incidência em foros internacionais (COSTA, 2005). O processo de filiação internacional foi acompanhado de um longo debate entre as distintas cor-

rentes políticas que compunham a central, mas confirmou-se a estratégia de participar ativamente nas articulações transnacionais, de forma propositiva (FELÍCIO, 2019).

Ademais, esse período foi marcado por uma forte mudança na organização do capitalismo com a queda do regime soviético e a ascensão de blocos econômicos regionais. Com isso, a atuação da CUT foi orientada para a resistência às iniciativas de características neoliberais, como ALCA, e uma parcial defesa do processo de integração do mercosulino.

A CUT Brasil, em 2019, está filiada em nível internacional à Confederação Sindical Internacional (CSI)⁶³ e sua seção regional, denominada Confederação Sindical dos Trabalhadores das Américas (CSA). Ademais, compõe a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS).

A CSI foi fundada em 2006 pela fusão da Confederação Internacional de Sindicatos Livres (CISL)⁶⁴ e da Confederação Mundial do Trabalho (CMT)⁶⁵. A CUT contou com a Presidência⁶⁶ da entidade por um mandato, entre 2014 e 2018, exercida por João Felício – ex-presidente e ex-secretário de Relações Internacionais da CUT. A CSA⁶⁷ foi fundada em 2008 com a unificação da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT)⁶⁸, da Central Latinoamericana de Trabalhadores (CLAT)⁶⁹ e de entidades independentes.

A CUT, por meio de suas Federações e Confederações orgânicas⁷⁰, compõe distintas Federações Sindicais Internacionais⁷¹, que se organizam regional e internacionalmente por meio dos ramos de atividade ou macros setores para debater as condições de trabalho. Além disso, em ação frente às multinacionais, seus sindicatos organizam redes sindicais internacionais para aprofundar o debate das condições de trabalho em empresas multinacionais nas diferentes localidades (COSTA, 2015).

63 Pode ser referenciada com outras siglas, oriundas de International Trade Union Confederation (ITUC) ou *Internationale Gewerkschaftsbund* (IGB). Atualmente, é a maior federação internacional de sindicatos, com representação em 155 países e composta por organizações regionais. A principal função da entidade é promover a cooperação internacional entre sindicatos, organizar ações globais e representar os trabalhadores em organizações internacionais.

64 Foi criada em 1949 e extinta em 2006, em decorrência da fusão em prol da CSI. Representava 236 associados em 154 países, englobando 155 milhões de pessoas.

65 Fundada em 1920 como CISC (Confederação Internacional dos Sindicatos Cristãos), a CMT representava 44 organizações em 116 países, com 26 milhões de membros.

66 No modelo de organização da CSI, o cargo de Secretário Geral possui maiores atribuições e poderes que a presidência, que possui um caráter mais simbólico.

67 Representa 48 organizações nacionais em 21 países, representando 50 milhões de trabalhadores nas Américas

68 Organismo regional para às Américas da CISL.

69 Organismo regional para às Américas da CMT.

70 A CUT possui 15 confederações nacionais e 4 federações nacionais por ramos de atividade.

71 Entre as FSI que sindicatos cutistas são filiados estão: a Internacional da Educação (IE), a Internacional do Serviço Público (ISP), a IndustriALL Global Union, a UNI Global Union, entre outras.

A CCSCS criada em 1986, com apoio da ORIT, tem o intuito de coordenar e articular as centrais sindicais do Cone Sul (Argentina, Chile, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai). Sua criação buscava compreender os novos cenários e a nova realidade na região, ao mesmo tempo que permitia aos atores o compartilhamento de suas experiências e a construção de ações coletivas (MARIANO, 2011).

A agenda fundacional da Coordenadora visava defender a democracia e os direitos humanos, lutar contra os regimes autoritários ainda existentes no Cone Sul (Chile e Paraguai, à época), lutar contra a dívida externa e seus efeitos sobre as economias da região (ALGRANATI; SEOANE, 2006). Com a criação do Mercosul, a CCSCS reorientou sua atuação para ampliar a participação sindical nos processos de integração regional (MARIANO, 2011).

A CCSCS questionava a centralidade na liberalização comercial do Mercosul, propondo a ampliação de sua agenda para dialogar com as dimensões social, produtiva e trabalhista (ALGRANATI; SEOANE, 2006). Assim, as centrais sindicais, por meio da Coordenadora, passaram a pautar o bloco além dos aspectos econômicos e comerciais com demandas para uma institucionalidade regional que assegurasse a soberania e participação popular no processo de integração regional.

4.1.1 As relações internacionais nas resoluções congressuais cutistas (1983-2000)

Em 1981, no período pré-CUT, a resolução da I Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras pouco versava sobre questões internacionais. No aspecto organizativo, ressaltava a autonomia dos sindicatos de realizarem suas filiações internacionais conforme as assembleias deliberassem. No aspecto conjuntural, as menções ressaltavam a atuação do capital internacional, sobretudo financeiro, na organização das relações de trabalho globalmente. Ademais, o documento pautava a solidariedade internacional com as lutas dos povos da Nicarágua e El Salvador.

O Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), de 1983, convocado pela Comissão Nacional Pró-CUT no município de São Bernardo do Campo, resultou na fundação da central. Desse congresso, há a primeira versão do Estatuto da CUT que apontou para questões essenciais sobre as relações internacionais. O documento menciona temas, como a luta pela independência da classe trabalhadora à nível nacional e internacional, e determina a criação da Secretaria de Relações Internacionais como parte da Direção Nacional. Em seguida, constitui o Artigo 9º sobre Solidariedade Internacional que aponta as diretrizes da central sobre o tema em que:

A CUT será solidária com todos os movimentos da classe trabalhadora e dos povos que caminham na perspectiva de uma sociedade livre e igualitária. A CUT será solidária nas lutas pela emancipação da classe trabalhadora, pela emancipação dos povos e pelo fim das guerras imperialistas. A CUT manterá relações com todas as centrais sindicais conservando sua autonomia e independência (CONCLAT, 1983, p. 9).

Em seu primeiro congresso, em 1984, a agenda internacional não se modificou, centrando-se em temas do capitalismo internacional e a governança financeira internacional, além de moções de solidariedade internacional a diversos países, pela autodeterminação do povo palestino e em repúdio ao *apartheid*. Nesse congresso, definiu-se as atribuições da SRI que passaram a ser: manter contatos com outras entidades congêneres em nível internacional; definir critérios de participação em eventos internacionais para os quais a CUT for convidada e responder as solicitações; manter as Centrais Sindicais informadas sobre a situação dos trabalhadores do Brasil; organizar e promover visitas de entidades internacionais ao Brasil; receber e acompanhar visitas internacionais à CUT (CUT, 1984).

No segundo congresso nacional, em 1986, a agenda internacional, pela primeira vez, recebe um ponto específico na resolução sobre seus temas, na qual aparecem temas relevantes como a perspectiva sobre a solidariedade dos povos do Terceiro Mundo e a importância das lutas de massas por democracia no Cone Sul (CUT, 1986).

A resolução do terceiro congresso, em 1988, iniciou pelo debate internacional, que foi dividido em três dimensões: “Conjuntura internacional: novas tecnologias, dívida externa e desemprego”; “O Terceiro Mundo paga a conta”; e “Resistência e luta dos trabalhadores latino-americanos”. O tom discursivo manteve-se na linha do congresso anterior, como foco nos temas gerais das contradições do capitalismo internacional.

No congresso seguinte, em 1991, o balanço da conjuntura internacional era centrado nas mudanças do plano geopolítico com a dissensão Leste-Oeste, na queda do Muro de Berlim e na transformação no antigo bloco socialista. O documento, na perspectiva regional, criticava as ações imperialistas dos EUA em relação a Cuba e a proposta da “Iniciativa para as Américas”, que a caracterizava como questionamento às soberanias nacionais e com pretensões recolonizar o continente (CUT, 1991).

O quarto congresso marcou a primeira menção aos debates da integração regional latino-americana e ao Mercosul. A CUT compreendia o nascente bloco regional como “pautado pelo receituário neoliberal”, questionava seu caráter antidemocrático e apontava que a conjuntura exigia “[...] respostas do movimento sindical que ultrapassem a esfera de atuação nacio-

nal” (CUT, 1991, p.10)⁷². Nos anexos da resolução, a CUT dedicou um bloco sobre o tema específico do Mercosul, pautando qual deveria ser a ação da central frente ao processo de integração, suas reivindicações e ações imediatas a serem desenvolvidas.

A resolução do quinto congresso, de 1994, apresentou os debates sobre o Mercosul, dentro do contexto de expansão das zonas de livre comércio e blocos econômicos, relacionando aos movimentos globais de desregulamentação econômica. Nesse sentido, o documento aponta para a “[...] desregulamentação produtiva, comercial e financeira e o desmantelamento de políticas de promoção produtiva” (CUT, 1994, p.3), que apresentavam consequências para o Cone Sul, como: aumento do desemprego, rebaixamento das condições de vida e ameaças às conquistas sociais e trabalhistas.

O quinto congresso legou uma das mais elaboradas resoluções para a política internacional cutista com apontamentos específicos sobre sua organização frente às principais questões globais e a atuação da central junto ao movimento sindical internacional. Dentre as demandas estavam: a ampliação das relações Sul-Sul com o movimento sindical latino-americano e do Terceiro Mundo, sendo mencionados diretamente os países africanos e asiáticos; a questão da autonomia cubana; a paz no Oriente Médio; e a relação com os países do centro capitalista.

O sétimo congresso, em 2000, acompanhou a tendência das resoluções anteriores e apontou para novos temas. Na perspectiva regional, retomou as críticas à agenda do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial para as dívidas externas e a recolonização militar atrelada ao suposto combate às drogas. O Mercosul foi mencionado no seu contexto de crise e da incapacidade dos governos a solucionarem dentro do paradigma que a integração era conduzida.

Em síntese, as resoluções congressuais cutistas nas duas primeiras décadas evoluíram para maior incorporação e desenvolvimento da temática internacional, com ampliação de seu protagonismo nos documentos internos sobre os debates econômicos, sociais e políticos. As resoluções acompanharam os principais eventos históricos da década, sempre com visão crítica dos acontecimentos e um determinado grau de pessimismo.

As temáticas fundamentais se repetiram ao longo dos anos, com distinção de ênfase, com inclusão de novas problemáticas decorrente das mudanças conjunturais, mas sem haver retirada de temas do debate. Historicamente, a central se apresentou crítica ao neoliberalismo

⁷² Para melhor entendimento sobre o regionalismo aberto ou a segunda onda do regionalismo, ver p. 50.

e às experiências do “socialismo real”, destinando elogios apenas as experiências de luta e resistência dos povos do Terceiro Mundo ou Sul Global⁷³, em especial os latino-americanos.

4.2 Novo sindicalismo na “situação” e a sua agenda para integração regional

O ano de 2002 foi marcado pelo esgotamento da experiência neoliberal dos governos Fernando Henrique Cardoso, que para a CUT poderia ser resumido como “[...] diminuição de renda dos trabalhadores, o desemprego, as privatizações com desnacionalização, o aumento da dívida e um crescimento medíocre” (CUT, 2002, p.1). Em consequência disso, na 10ª Plenária Nacional da CUT, declarou-se formalmente apoio à candidatura de Lula da Silva à Presidência da República, como realizado em outras oportunidades anteriores.

Nesse processo eleitoral, a expectativa da CUT era que a eleição de Lula possibilitasse a construção de um governo centrado no “[...] combate à exclusão, com crescimento econômico, distribuição de renda, mais empregos, proteção social e resgate da cidadania, comprometido com a ampliação da democracia e da participação popular” (CUT, 2002, p.3).

A vitória eleitoral de Lula e do Partido dos Trabalhadores trouxe a CUT para o centro do bloco de poder que garantiam a sustentação política do governo com inúmeros dirigentes em postos na administração pública. Em 2003, na primeira equipe ministerial de Lula da Silva, estavam: o metalúrgico e petroquímico Miguel Rossetto, que foi Ministro do Desenvolvimento Agrário; os ex-presidentes dos bancários de São Paulo Luiz Gushiken, na Secretária de Comunicação Social, e Ricardo Berzoini, no Ministério da Previdência; o petroquímico Jacques Wagner, no Ministério do Trabalho e Emprego; e o bancário Olívio Dutra, no Ministério das Cidades.

Em fevereiro de 2003, na reunião da Executiva Nacional da CUT que remanejou a composição da direção em virtude dos quadros que saíram para compor o governo Lula e algumas prefeituras, a central reafirmou sua “[...] independência e autonomia em relação ao governo” e seu “[...] compromisso com a defesa dos interesses estratégicos e imediatos da classe trabalhadora” (CUT, 2003a, p.1).

De início, a avaliação apontou que a diversidade de atores que possibilitaram a vitória eleitoral de Lula exigiria forte pressão social para a disputa de hegemonia interna no governo. Nesse sentido, a construção de mobilizações conjuntas com outras centrais sindicais e movi-

73 Durante os anos 1980 e começo dos anos 1990, a concepção de Terceiro Mundo é fortemente presente na construção dos textos. Com o passar do tempo, alusões às relações Sul-Sul e a menção direta aos continentes e regiões passou a ser mais marcante.

mentos sociais foram essenciais para garantir vitórias importantes, como a Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo e a correção da tabela do imposto de renda (RADERMACHER; MELLEIRO, 2007).

A mudança de conjuntura exigiu readequação das políticas adotadas pela CUT em relação a política internacional. As prioridades apontadas foram: promover junto a CCSCS “[...] iniciativas para retomar e redirecionar a construção do Mercosul baseada na democracia, empregos e direitos sociais” (CUT, 2003b, p.8); a campanha contra a ALCA; o estreitamento das relações com centrais sindicais de outros países; ampliar as ações na CISL e ORIT; a atuação junto ao Fórum Social Mundial; ampliar as Relações Sul-Sul, em especial com os países africanos; além da necessidade de impulsionar as relações internacionais dos ramos e categorias profissionais.

Dentre as principais dificuldades da política internacional da CUT, envolver seus sindicatos e entes no processo de integração aparece como uma das mais recorrentes problemáticas. Com exceção de algumas confederações mais engajadas internacionalmente, em especial o ramo metalúrgico, financeiro e os servidores públicos, a construção da política internacional da central se restringiu aos espaços nacionais.

No 8º Congresso Nacional, a resolução política indicava que apesar da crise do Mercosul, a atuação das centrais sindicais construiu iniciativas importantes e havia necessidade de reestruturar a CCSCS para que atuasse mais incisivamente sobre as necessidades do bloco. Além disso, a CUT indicou que deveria “[...] melhor utilizar os espaços institucionais, como o FCES, a Comissão Sócio-Laboral e o Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul, promovendo organização e mobilizações que dêem sustento às propostas defendidas pelo movimento sindical da região” (CUT, 2003c, p.25).

No primeiro ano de governo, a CUT avaliou que a política externa conduzida por Lula da Silva era correta, sobretudo pelo fortalecimento do Mercosul. A Direção Nacional da CUT ressaltava a importância da Tarifa Externa Comum e a negociação em bloco (CUT, 2003d). Em 2004, a CUT argumentava que a CCSCS havia recuperado força sob seu impulso e resultou em propostas e mobilização como a do 1º de Maio em Rivera, na fronteira do Brasil e Uruguai (CUT, 2004).

A perspectiva de integração regional defendida pela CUT sinalizava para um modelo voltado ao desenvolvimento produtivo e social. Nesse ponto de vista, em 2005, as negociações Mercosul e a Comunidade Andina (CAN) para a construção da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), era compreendido como uma resistência ao projeto da ALCA e a possibilidade para o Brasil expandir seu comércio na América do Sul (CUT, 2005a).

Nesse mesmo período, a central defendia que o Mercosul deveria continuar como bloco estratégico para o Brasil que necessitava aprofundar o processo de integração. A concepção da CUT para o Mercosul superar as assimetrias e avançar na integração entre os países membros era “[...] assumindo políticas de produção e de gestão macroeconômicas regionais” (CUT, 2005a, p.10).

Na 11ª Plenária Nacional sobre integração regional, as propostas cutistas demandavam:

[...] mudanças profundas na agenda e direcionamento das negociações econômicas e comerciais do Mercosul, e reivindicar o aprofundamento da estrutura institucional e concretização de políticas de produção, sociais e trabalhistas. Reivindicar maior transparência e acesso a todos os documentos em negociação. Pedir participação como observadores nas negociações intra e extra Mercosul, no relacionamento com outros blocos e construção da Comunidade Sul-americana de Nações (CUT, 2005a, p.43).

Em 2006, a CUT realizou seu 9º Congresso Nacional e apresentou uma “Plataforma Democrática da Classe Trabalhadora” como ferramenta de intervenção nas eleições do mesmo ano, além de formalizar o apoio à reeleição de Lula da Silva. A plataforma convocava o país a “[...] libertar-se do neoliberalismo e enveredar de maneira sustentada por um caminho de desenvolvimento nacional, democrático e popular” (CUT, 2006a, p. 9).

Na perspectiva internacional, o documento apontou que era necessário fortalecer as relações com a América Latina e a América do Sul, por meio de “[...] processos de integração soberana e solidária, em suas múltiplas dimensões: política, institucional, energética, física, comercial, ambiental, científica, tecnológica, cultural e social” (CUT, 2006a, p.9). Além disso, ressaltou a necessidade do fortalecimento do Mercosul e das relações com os países do Sul Global.

No balanço sobre o primeiro governo Lula, apresentado em Resolução da Direção Nacional em dezembro de 2006, a CUT expressava sua insatisfação com a condução da política macroeconômica, sobretudo com a política de juros e o excessivo superávit primário. No plano internacional, o balanço elogiou a atuação do governo para o avanço das forças progressistas na América Latina, e considerou que a tarefa era “[...] fortalecer a acertada opção de construir a integração regional, recusando a submissão ao livre comércio” (CUT, 2006b, p.2).

A avaliação positiva da política externa dos governos Lula permaneceu recorrente nos balanços conjunturais posteriores. Em 2008, a CUT avaliou de forma positiva a ampliação nas relações Sul-Sul com a aposta em novos mecanismos de integração regional como a União de Nações Sul-americanas (Unasul) e em relações estratégicas como no caso do Fórum de Diálogo

go Índia-Brasil-África do Sul (Ibas). A respeito da Unasul, a CUT mostrava entusiasmo com seu potencial de ressignificar as relações entre os países sul-americanos, em especial, após a atuação do bloco na crise boliviana que sofria com ações separatistas e de derrubada do então presidente Evo Morales (CUT, 2008a).

No entanto, compreendia que era necessário “[...] avançar no sentido de incorporar as reivindicações dos movimentos sociais à agenda oficial”, como no caso das Cúpulas Sociais (CUT, 2008b, p.10). A central demandava tal postura do governo, pois considerava sua intervenção nos fóruns internacionais como decisiva, especialmente na CCSCS e no Mercosul (CUT, 2007).

No contexto da emergência dos governos progressistas e da resistência à ALCA, o movimento sindical que se organizava em torno da ORIT elaborou a Plataforma Laboral das Américas (PLA), que sintetizou os consensos e propostas do sindicalismo latino-americano para o desenvolvimento sustentável na região. A plataforma considerou que para que se viabilizasse políticas de desenvolvimento seria essencial que houvesse participação dos movimentos sociais, sindicais e empresariais, com necessidade de construir novos consensos democráticos, regionais e hemisféricos (GODIO, 2007).

O caderno de resoluções da 12ª Plenária Nacional, que ocorreu em 2008, trouxe uma série de propostas em torno do Mercosul, no qual apontou-se, pela primeira vez, a necessidade de aprofundar a discussão com sua base e sindicatos filiados sobre o Mercosul, com debates sobre seus significados e contradições. O documento partia do pressuposto que o Mercosul deveria ser mais que uma integração comercial e contribuir estrategicamente para a efetiva integração de nossos países e povos (CUT, 2008b). Na concepção cutista, o bloco deveria elevar os direitos e benefícios sociais, com inclusão social, redução das desigualdades e assimetrias existentes.

Nessa resolução, a CUT realizou um breve balanço sobre a atuação da CCSCS e a ação sindical no âmbito do Mercosul, que resultou na “[...] ampliação de espaços para a concretização de uma agenda positiva, debatendo temas fundamentais para a classe, como Relações Trabalhistas, Meio Ambiente, Mulheres, Agricultura Familiar, Jovens, Direitos Humanos, Seguridade Social e Serviço Público com qualidade e gratuito” (CUT, 2008b, p.60). Da mesma forma, na percepção cutista, manteve-se o empenho histórico para a construção e efetivação de mecanismos institucionais que refletissem sobre as dinâmicas do mundo do trabalho.

A CUT e a CCSCS apontavam que era necessário a consolidação da Declaração Sociolaboral e a transformação da Comissão Sociolaboral em “[...] instância de negociação e resolução de conflitos, mais do que de denúncias” (CUT, 2008b, p.60), diferindo do perfil do

órgão que se resumia a uma instância de denúncias – e que raramente recebiam denúncias. Outro ponto importante para a CUT era a construção de um conjunto de indicadores unificados que pudessem padronizar e simplificar o acesso a informações do Mercosul nos diferentes países. Nesse sentido, a CUT propôs a criação (não concretizada) do Instituto do Trabalho do Mercosul, para articular “[...] os órgãos sóciolaborais existentes – como a Comissão Sócio Laboral e o Observatório do Mercado de Trabalho” (CUT, 2009, p.73).

Os anos finais do governo Lula consolidaram a postura que a CUT adotou nas temáticas internacionais. Nesse período, com o crescimento da importância da Unasul na agenda externa brasileira, a CUT junto a CSA passou a demandar maior participação no bloco, deliberando por maior engajamento nos seus organismos e grupos de trabalho (CUT, 2009). Na perspectiva das linhas políticas do novo bloco, a central defendia que essa integração fosse construída nos mesmos pilares defendidos historicamente para o Mercosul: de aprofundamento e consolidação de uma integração produtiva, econômica, política e social.

Em relação ao Mercosul, a agenda política da CUT passou a demandar dos governos a “[...] garantia das condições de funcionamento dos organismos de tratamento dos temas sociais e trabalhistas” (CUT, 2009, p.73). Nesse sentido, a central defendia uma articulação com os movimentos sociais e a CCSCS para que o FCES fosse parte do orçamento do bloco e tivesse recursos humanos e materiais para que cumprisse seu mandato. Do mesmo modo, a CUT defendia “[...] condições de participação das organizações sindicais e sociais nos âmbitos de tratamento de temas sociais e produtivos” (CUT, 2009, p.73), tais quais Reuniões Especializadas da Mulher, da Juventude, do Idoso, Agricultura Familiar, Subgrupos de Meio Ambiente e Grupo de Integração Produtiva⁷⁴.

Em 2010, com o término dos governos Lula da Silva, a CUT manteve sua tradição e apoiou a candidatura do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff, que foi ministra de Minas e Energias e da Casa Civil. Considerada pela central como representante da “[...] continuidade da ruptura com o modelo neoliberal, aprofundando e consolidando o projeto democrático-popular” (CUT, 2010, p.4).

Em resolução da 13ª Plenária Nacional, realizada em 2011, a CUT apresentou breve balanço sobre sua política internacional, ressaltando a importância da cooperação com as centrais sindicais europeias para sua própria consolidação. O texto apresentou alguns elementos dessa política, como a defesa da soberania, pela autodeterminação dos povos e a luta contra injustiças, e fez menção a importância da solidariedade entre os povos, em especial ao povo

⁷⁴ Estas reuniões especializadas foram efetivamente implementadas e coexistem com diversas outras criadas posteriormente.

palestino, ao povo cubano e ao povo haitiano - demandando a saída imediata das tropas da Organização das Nações Unidas (ONU) com relevante participação brasileira (CUT, 2011).

Sobre a perspectiva regional, a resolução reafirmou a linha de defesa da CCSCS e a importância de seu protagonismo para a participação ativa nos debates e na construção dos mecanismos do Mercosul para a efetivação de direitos, no plano macroeconômico, produtivo, social e político (CUT, 2011). Além disso, apontou para necessidade de revisão da DSL e o fortalecimento da CSL, bem como a consolidação do Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul. Em relação a UNASUL, o texto restringiu-se a apontar a necessidade de acompanhar as negociações.

Em 2012, no 11^a Congresso Nacional da CUT, houve novamente menção a necessidade de realizar investimentos para uma integração produtiva e a construção de uma política industrial coletiva na América Latina, em especial no caso mercosulino e passou-se a defender a necessidade da criação de um banco de desenvolvimento na região (CUT, 2012). Na resolução política desse congresso, reafirmou-se o Mercosul como bloco estratégico de participação na região, por meio da CCSCS.

Nesse mesmo ano, marcou-se a adesão oficial da Venezuela ao Mercosul, processo que era defendido pela CUT (FELÍCIO, 2019; JACQUES, 2019). Em nota oficial, a CUT apontou que a entrada da Venezuela no Mercosul significava “[...] um grande passo rumo ao projeto da integração sul-americana” e que a atuação venezuelana contribuía para o “[...] aprofundamento do Mercosul e ampliação de sua agenda, com a inclusão de temas voltados para os problemas sociais e políticos” (SANTOS; FELÍCIO, 2007, *online*).

Em 2014, a CUT decidiu na 14^a Plenária Nacional apoiar oficialmente a reeleição de Dilma Rousseff. Além disso, essa resolução apontou a necessidade de repensar a disputa frente ao Congresso Nacional, e afirmou que “[...] com esse Congresso não dá!” (CUT, 2012; CUT, 2014), já que a central compreendia que a relação de forças no parlamento havia se deteriorado e criado barreiras para o aprofundamento das reformas iniciadas pelos governos Lula da Silva, e o impedimento dessa correlação de forças para a realização de reformas estruturais no Estado brasileiro (CUT, 2014).

Entre 2013 e 2014, a CUT participou junto a CSA da construção da Plataforma de Desenvolvimento das Américas (Plada), em termos uma reedição da Plataforma Laboral das Américas (PLA), que apresentou a proposta do movimento sindical das Américas para superação das desigualdades estruturais da região, com enfoque para o desenvolvimento sustentável. Na perspectiva regional, o documento afirmou a necessidade de aumentar a participação sindical na Unasul, Celac e OEA, defendendo o fortalecimento e democratização da integra-

ção regional pós-liberal, além de apontar a necessidade da construção de uma coordenação monetária e instituições financeiras a nível regional (CSA, 2013).

Em balanço sobre a política exterior do primeiro governo Dilma Rousseff, a central manteve sua agenda histórica sobre a política industrial e a integração produtiva. Ademais, reapresentou a reivindicação para implementação de um “[...] conselho nacional de política externa com o objetivo de garantir a democratização da política internacional do Brasil” (CUT, 2015). No geral, as resoluções políticas do final de 2014 e início de 2015 foram direcionadas para a crise política que se instaurou no país com diversas críticas da central a condução da política econômica do governo Dilma.

4.3 A participação da CUT no Mercosul

Em perspectiva de dependência da trajetória, a construção do Mercosul foi um evento contingente e exógeno à ação política da CUT, e contou com uma escolha crucial para a central participar ativamente da construção desse processo de integração regional. Desde então, em diversas oportunidades, reafirmou essa trajetória de participação com propostas e reflexões sobre o bloco e dentro dos espaços de diálogo social que se constituíram desde o princípio, por ação das centrais sindicais.

O processo de participação social do sindicalismo do Cone Sul contou com a então recém-criada CCSCS, importante condição antecedente que ampliou as possibilidades de atuação. A escolha estratégica de investir na coordenadora como ferramenta de disputa política foi essencial para organizar e articular as políticas das centrais e manter a unidade de ação para reivindicar o aprofundamento da integração (CASTRO, 2007).

A atuação da CUT para o Mercosul, em todo o período, associou forte demanda sócio-laboral, articulada com a concepção de que a integração regional não poderia se limitar a um processo meramente comercial (FELÍCIO, 2019; JACQUES, 2019). A CUT sempre participou dos espaços políticos do Mercosul, com o intuito de discutir os problemas gerais da classe trabalhadora, desde os direitos trabalhistas até as questões que abarcavam os distintos segmentos da sociedade (FELÍCIO, 2019).

Essa orientação política se vinculava ao fato de o Mercosul ter sua origem em um contexto de dinâmicas globais e regionais de orientação neoliberal (JACQUES, 2019). Em especial, a CCSCS questionava o modelo de desenvolvimento que orientou a construção do bloco como uma base de exportação de *commodities* e plataforma para atuação de companhias transnacionais (CASTRO, 2007).

A CCSCS foi um instrumento de atuação primordial no Mercosul, pois se configurou de uma forma mais ampla que as confederações sindicais regionais – como a ORIT e a CSA, que também representaram importante papel na articulação de propostas para o bloco (SANTOS, 2019). O sucesso da CCSCS relacionava-se com a capacidade de articular propostas e unificar a atuação de centrais sindicais com profundas diferenças na concepção de prática política e ação sindical (CASTRO, 2019).

Na estrutura organizativa interna, a SRI e a Secretaria de Política Sindical (SPS)⁷⁵ foram as que primeiro articularam a atuação da CUT no Mercosul (CASTRO, 2019). Posteriormente, outras secretarias se envolveram nos espaços institucionais do Mercosul, como: a Secretaria de Formação, a Secretaria de Mulheres, Secretária de Políticas Sociais e Secretaria de Meio Ambiente (CASTRO, 2019; SANTOS, 2019).

Outra vertente de atuação internacional da CUT, que teve importante contribuição nos espaços do Mercosul, foram as Confederações Internacionais (GUFs⁷⁶) por Ramos de Atividade⁷⁷ (SANTOS, 2019). A exemplo, dentre os ramos mais engajados na construção do Mercosul, os metalúrgicos foram os que mais encaminharam proposições políticas para a construção de uma política industrial regional para o setor.

No mesmo sentido, como estratégia de engajar os ramos na construção da política internacional da CUT, a SRI por muitos anos organizou um Coletivo de Relações Internacionais e um Grupo de Trabalho sobre o Mercosul. Na CCSCS, os ramos também participavam da construção política para o Mercosul, por meio da Comissão de Desenvolvimento Produtivo

75 Extinta na estrutura organizativa da CUT, suas atribuições foram divididas entre a Secretária Nacional de Organização (SNO) e a Secretária de Políticas de Trabalho (SNPT) – que ficou responsável pelas atribuições das SPS nos espaços do Mercosul.

76 Sigla do inglês *Global Labour Federation* (GUF).

77 Na CUT, a organização por ramos de atividade se expressa nas Confederações e Federações. Os ramos organizados orgânicos à central são: Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM); Confederação Nacional do Ramo Químico (CNQ); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Vestuário (CNTRV); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes e Logística (CNTTL); Confederação Nacional dos Trabalhadores Vigilantes e Prestadores de Serviços (CNTV-PS); Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (CONDSEF); Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal (CONFETAM); Confederação dos Trabalhadores Técnicos e Universitários (CONFETU); Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Indústrias da Alimentação, Agroindústria (CONTAC); Confederação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores nas Indústrias da Construção (CON-TICOM); Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços (CONTRACS); Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (CONTRAF); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar; Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Púb (FASER); Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Processamento de Dados (FENADADOS); Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Federação Nacional dos Trabalhadores Aposentados e Aposentadas (FENAPI).

(CDP)⁷⁸, espaço interno da coordenadora que elaborava as propostas, agendas e reivindicações para serem disputadas e implementadas bloco (JACQUES, 2019).

Com o intuito de analisar melhor a experiência cutista frente ao Mercosul, dividiremos a análise em dois períodos. O primeiro refere-se à primeira década do Mercosul e o início da construção política da central para o bloco. No segundo momento, analisaremos a experiência de participação durante o ciclo progressista no bloco, com foco entre os anos de 2003 e 2014.

4.3.1 CUT e a participação na primeira década do Mercosul

No início dos anos 1990, a postura da CUT com o Mercosul era crítica em relação a lógica neoliberal que o processo se inseria e defendia a integração como mecanismo de crescimento econômico e melhora da qualidade de vida. O envolvimento da CUT com o bloco aconteceu devido a constatação que sua ausência traria mais prejuízos e a participação poderia constituir um canal para apresentar reivindicações (MARIANO, 2011).

Em 1991, a central apontava a necessidade de interferir, em conjunto com o movimento sindical do Cone Sul, nos rumos da integração e aprofundar os debates setoriais com as categoriais diretamente afetadas (CUT, 1991). Dessa forma, passou a levantar a necessidade de formular propostas coletivamente em defesa dos interesses dos trabalhadores e das populações envolvidas.

Neste mesmo ano, a CUT apresentou uma série de recomendações para o governo brasileiro e as demais centrais sindicais sobre o Mercosul. As prioridades da CUT se direcionavam, sinteticamente, para os seguintes pontos: democracia política, direito de participação em organismos de deliberação e consulta, garantia dos direitos fundamentais; direitos sindicais e trabalhistas, com participação tripartite e direta em projetos sobre normas trabalhistas e previdenciárias (CUT, 1991).

A consolidação do Subgrupo de Trabalho 11⁷⁹ possibilitou a construção de um espaço de participação direta para as centrais sindicais. O SGT-11 é fruto das reivindicações da CCSCS de constituir um espaço na institucionalidade do acordo regional para tratar das questões relacionadas ao emprego e às relações trabalhistas (ALGRANATI; SEOANE, 2006).

78 A CDP era composta pelas representações das centrais que compunham a Coordenadora e um membro indicado por cada setor produtivo ou ramo, independentemente de sua da central origem.

79 Após o Protocolo de Ouro Preto, denominado SGT-10 “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”.

Além do SGT de Assuntos Trabalhistas, a CUT participava de outros SGTs⁸⁰, a exemplo do SGT-6 sobre Meio Ambiente.

A orientação da participação cutista nos espaços do Mercosul se pautava pela concepção de que a integração “[...] deve priorizar a solução dos problemas sociais e das desigualdades de distribuição de renda e contribuir para a construção de sociedades democráticas” (CUT, 1991, p.19). Nessa perspectiva, o plano de ação da CUT, para os anos iniciais do Subgrupo de Trabalho, consistia na defesa de políticas de emprego e formação profissional e na defesa da construção de uma Carta de Direitos Sociais Fundamentais (CUT, 1994).

Na ocasião do Protocolo de Ouro Preto, a CCSCS elaborou propostas sobre questões trabalhistas, sociais, econômicas e produtivas, assim como sobre a estrutura institucional do Mercosul, que propunha a criação de um fórum de representação da sociedade civil (ALGRANATI; SEOANE, 2006). Dessas propostas resultaram a criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)⁸¹ que se constituiu em uma segunda instância de participação das centrais sindicais no Mercosul, mas sem a exclusividade tripartite do SGT-10, incorporando novos atores (MARIANO, 2011).

O FCES foi fruto da tentativa das centrais sindicais de romperem o isolamento e buscarem novos parceiros na sociedade civil para o processo de integração regional (MARIANO, 2015). No final dos anos 1990, a CUT apontava a necessidade da democratização do Mercosul, articulando com a CPC⁸² e as representações no FCES (CUT, 1997). No entanto, a falta de articulação das centrais sindicais com outros setores sociais e dificuldade de transmitir para a base o andamento dos processos de integração, geraram o entendimento de que os resultados dessa participação foram insuficientes (MARIANO, 2011).

A Carta Social do Mercosul foi uma reivindicação histórica da CCSCS que em 1993 havia elaborado uma “Carta de Direitos Fundamentais”, que consistia em quatro pontos: incorporação institucional da dimensão social; aprovação de instrumentos que garantissem direitos sociais; obrigatoriedade de ratificação das convenções da OIT; progressividade dos direitos fundamentais (BARBIERO; CHALOULT, 2003).

Recorrentemente, a Carta Social foi mencionada pela CUT com a intenção de estruturar uma agenda de democratização dos fóruns de decisão, criação de fundos de reconversão produtiva e investimentos na qualificação profissional, que foram rechaçados pelos governos e empresas historicamente (CUT, 1997).

⁸⁰ Sobre os SGTs, ver p. 52.

⁸¹ Sobre o FCES, ver p. 55.

⁸² Sobre a CPC, ver p. 55.

Esse acúmulo de discussões, posteriormente, fomentou o desenvolvimento da Declaração Sócio-laboral, aprovada em 1998, que incorporou parcialmente as propostas da CCSCS. Nesse caso, esse processo representa uma incorporação parcial, por parte dos governos, da Carta Social elaborada pelas centrais sindicais (MARIANO, 2011). Para a CUT, a aprovação da DSL revelava a possibilidade de intervir nos processos de integração apesar da sua distância da proposta de Carta Social defendida originalmente, e da ausência de caráter vinculante (CUT, 1999)⁸³.

No entanto, a proposta sindical para constituir a CSL com caráter supranacional não foi incorporada pelos países-membros, mantendo-a como consultiva. A resistência à CSL, por parte do setor empresarial retardou a evolução da comissão, resultando em características que ficaram abaixo das expectativas sindicais, mas não agradaram os setores empresariais (BARBIERO; CHALOULT, 2003).

Para a CUT, a questão do *déficit* democrático foi primordial para compreender a exclusão dos atores sociopolíticos em detrimento das posições governamentais e empresariais (MARIANO, 2011). Essa discussão impactaria no debate sobre as funcionalidades das instâncias de participação social e sua capacidade de incorporar a dimensão social no Mercosul.

Na virada da década, a CUT compreendia o sucesso do movimento social e sindical em conquistar espaços institucionais como o FCES, o SGT-10, o Observatório de Emprego, a DSL e a CSL, entretanto, indicava a carência de melhor aproveitamento desses espaços institucionais, cuja efetividade depende da mobilização social e capacidade organizativa própria (CUT, 2002). Além disso, demandava por ações mais organizadas nos países-membros, seja entre empresas, ramos, atividades organizativas, de mobilização e negociação supranacionais (CUT, 2000).

Em síntese, nos anos 1990, a CCSCS foi primordial para o desenvolvimento de instâncias de participação social no Mercosul e a CUT teve papel preponderante na construção dessas políticas, sendo o mais relevante ator social brasileiro frente ao bloco. Contudo, a incapacidade de transferir para outras esferas da sociedade a importância da participação social, o caráter reativo da ação frente ao bloco, a preponderância do foco nas pautas nacionais e o distanciamento do corpo de dirigentes foram elementos centrais dos insucessos ou limitações da participação da Central no Mercosul (MARIANO, 2011).

⁸³ Sobre a DSL e a CSL, ver p. 62.

4.3.2 A participação no ciclo progressista do Mercosul

A atuação da CUT nos espaços do Mercosul na época da eleição de Lula da Silva era realidade na política internacional da central e com o novo governo reiterou sua decisão de propor a construção de um bloco regional que fosse além das questões comerciais e estivesse aberto à participação social. Esse processo trouxe uma série de expectativas para as reformas institucionais no bloco, a consolidação dos espaços de participação social e de uma agenda social.

Nesse sentido, João Felício afirma que “[...] para a CUT as relações de integração só são positivas quando sai da esfera comercial, senão você acaba unicamente submetido ao capital” (FELÍCIO, 2019). Na perspectiva de Artur Henrique⁸⁴, havia duas questões essenciais com expectativa que avançassem com os governos petistas: a primeira em relação ao guarda-chuva de direitos laborais e a segunda em relação ao tema da identidade coletiva, aspectos culturais, sociais e ao aprofundamento da participação social (SANTOS, 2019).

No mesmo sentido, Ricardo Jacques⁸⁵ ressalta que o movimento sindical havia conquistado diversos espaços e políticas sócio-laborais durante os anos neoliberais, portanto as expectativas era que os governos populares e democráticos qualificassem o processo de participação social e mudassem a concepção política do Mercosul (JACQUES, 2019). A CCSCS adotou postura otimista em relação à nova correlação de forças na região, pois considerava que se abriam novas perspectivas a partir das declarações e posições dos novos governos em favor de uma nova centralidade do bloco (CASTRO, 2007).

Das proposições mais recorrentes apresentadas pela CUT, dois debates se sobrepunham na visão de Artur Henrique, o primeiro sobre qual modelo de desenvolvimento que seria adotado pelos países e o segundo sobre a necessidade de equalizar os direitos trabalhistas no bloco (SANTOS, 2019). Na compreensão da CUT, o sindicalismo com os novos governos deveria participar da formulação de propostas para implementação das políticas, pois para a central havia necessidade de refletir melhor sobre as contrapartidas para os investimentos realizados pelos Estados.

84 Artur Henrique da Silva Santos iniciou sua trajetória sindical no Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Energia Elétrica de Campinas/SP. Na CUT, foi Secretário de Organização (2003-2006), Presidente (2006-2012) e Secretário-adjunto de Relações Internacionais (2012-2014), além disso foi presidente de dois entes cutistas o Instituto Observatório Social (IOS) e do Instituto de Cooperação da CUT (IC-CUT). Em 2014, afastou-se da CUT para assumir o posto de Secretário de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo da Prefeitura de São Paulo – na gestão de Fernando Haddad, e posteriormente atuou como dirigente da Fundação Perseu Abramo (FPA) – fundação do Partido dos Trabalhadores.

85 José Ricardo Jacques é dirigente do Sindicato dos Bancários de Florianópolis e Região. Foi Secretário de Relações Internacionais da CONTRAF-CUT e coordenador do Comitê de Finanças da CCSCS. Nos últimos anos, faz parte do corpo de dirigentes dedicados a auxiliar na construção da SRI-CUT.

Para as centrais sindicais, era essencial que se pensasse em uma política industrial regional, investimentos em ciência, tecnologia e educação que contemplasse todos os países (SANTOS, 2019). A dimensão de um projeto político alternativo de desenvolvimento econômico e social foi parte constante da linha política que orientou a atuação das centrais sindicais no Mercosul, em especial da CUT. Por meio das plataformas políticas regionais – construídas em conjunto com a ORIT e a CSA, e nacionais – apresentadas aos presidentiáveis, a central materializava sua linha política.

Outra dimensão de reivindicações da CUT e das demais centrais sindicais do Cone Sul era por maior institucionalização dos mecanismos do Mercosul. Para o sindicalismo, a agenda comercial, produtiva, econômica e social com foco na promoção de um desenvolvimento sustentável necessitava de uma verdadeira institucionalidade (CCSCS, 2019). Sobre isso, Ricardo Jacques (2019) argumenta:

“Como você discute e inclui a sociedade civil em um processo de integração de um bloco [como o Mercosul]? Precisava dar voz ativa a sociedade civil de forma institucional. Uma coisa é você ter esses espaços pré-definidos, como o SGT-10, a CSL, FCES que tem espaço institucional para participar. Outra coisa, é os governos fazerem e intensificarem uma agenda de diálogo social. Precisava institucionalizar”.

No início do novo ciclo político do Mercosul, a linha política da CCSCS apontava para alguns temas como a reforma institucional e política do bloco, a necessidade de construção de mecanismos supranacionais, complementação econômica e produtiva e aprofundamento dos direitos (GODIO, 2004). No geral, a concepção de integração regional que o sindicalismo concebia dialogava com as políticas adotadas na União Europeia e a experiência da Confederação Europeia de Sindicatos (CES)⁸⁶.

A CUT não dispunha de concepção exata do modelo organizativo do Mercosul, mas compreendia que era necessária a construção de institucionalidade que priorizasse as questões sociais – com amplos segmentos sociais. Nesse sentido, Artur Henrique argumenta que o conjunto de propostas era “[...] sem modelo, mas com objetivo claro” (SANTOS, 2019). Da mesma forma, a CCSCS em distintos momentos demandou dos países-membros que fosse acelerado o processo de reforma institucional do bloco para que houvesse maior transparência, eficácia e participação social (CCSCS, 2009).

Além dos pontos mencionados, a CCSCS apresentou inúmeras propostas para equalização dos direitos trabalhistas no Mercosul, dentre essas: a defesa de um salário mínimo co-

⁸⁶ Fundada em 1973, seu objetivo era representar os trabalhadores frente ao avanço do processo de integração regional europeu. Atualmente, atua em 36 países e representa 85 centrais sindicais e confederações nacionais.

num; o direito a negociação coletiva regional – setorial ou por empresa; o direito de criar comissões sindicais do Mercosul nas empresas; inspeção do trabalho conjunta, em especial nos ambientes fronteiriços; além de recursos para viabilização das atividades do Observatório do Mercado de Trabalho (CCSCS, 2007). Essas propostas somavam-se às demandas históricas apresentadas no SGT-10, na CSL e no FCES ao longo dos anos 1990 sobre seguridade social, livre circulação de pessoas, combate ao trabalho escravo e infantil.

Na perspectiva da participação nos espaços do Mercosul, não houve mudança na atuação nos mecanismos pré-existentes após a eleição de Lula da Silva. O engajamento na defesa da agenda sócio-laboral e as demandas políticas históricas para o bloco permaneceram na agenda da CUT. Na concepção da central, a agenda propositiva que ocorreu nos anos 1990 deveria permanecer ativa para que se garantisse a autonomia e independência frente ao governo. Para Artur Henrique, o apoio ao presidente Lula como presidente da república não poderia gerar transferência da responsabilidade da central de atuar como representante dos trabalhadores (SANTOS, 2019).

A principal mudança na atuação da CUT frente aos mecanismos de participação deu-se no relacionamento com o governo brasileiro que passou a constituir espaços de diálogo nacionais, antes das reuniões oficiais do Mercosul, que possibilitavam um alinhamento de posições. Na visão de Silvia Portella⁸⁷, historicamente o sindicalismo divergia dos governos internamente e nas reuniões do Mercosul, com o novo governo apesar de poucas diferenças, havia menores pontos de divergência e maior abertura ao diálogo (CASTRO, 2019).

O governo Lula da Silva constituiu um foro de diálogo com os movimentos sociais por meio da Secretária Geral da Presidência da República (SG-PR), que foi reformulada para construir espaços de interlocução entre a sociedade civil organizada e os ministérios, e que de início não teve uma interface internacional. No entanto, demandas internas para que houvesse debates sobre a política externa e demandas externas para engajar organizações sociais internacionais fez com que o governo estruturasse uma assessoria internacional na SG-PR (SCHUTTE, 2019).

Os trabalhos da assessoria internacional da SG-PR, no momento de sua constituição, foram divididos em duas frentes prioritárias: a campanha do Fome Zero – por meio de uma comissão intergovernamental com o intuito de fazer a divulgação internacional do programa e

87 Maria Silvia Portella de Castro é socióloga e trabalha desde 1986 como assessora da CUT e seus sindicatos com ênfase nas áreas de relações trabalhistas e relações internacionais. Silvia Portella foi uma das principais interlocutoras da CUT durante os anos 1990 e 2000 nas reuniões do SGT-10, da CSL e do FCES.

o Mercosul. Giorgio Romano⁸⁸ aponta que havia uma percepção do governo, e em especial do presidente Lula, de que o bloco era pouco conhecido pela população brasileira (SCHUTTE, 2019).

Em 2005, iniciou a realização de uma série de eventos com apoio do Itamaraty e do FCES, com o intuito de aproximar a sociedade brasileira do bloco denominado “Encontro com o Mercosul”. O objetivo das atividades era permitir que autoridades do governo federal e autoridades do governo local em conjunto com a sociedade civil, no seu conceito mais amplo, pudessem aprofundar as discussões e compreender melhor as dinâmicas do bloco (MARTINS, 2019).

Para construção dos encontros havia uma preparação nos locais para mobilizar as representações do FCES, as autoridades municipais e estaduais e parlamentares para garantir a participação de diversos segmentos da sociedade civil brasileira (SCHUTTE, 2011). Os eventos contaram com forte participação das centrais sindicais envolvendo em determinados momentos seus sindicatos de base, apesar das dificuldades (SCHUTTE, 2019).

No segundo governo Lula da Silva, Renato Martins⁸⁹ relata que o objetivo do trabalho em relação ao Mercosul era continuar o processo de interiorização desta instituição no plano da discussão das políticas, dos objetivos e do estágio da integração, e dialogar com programas como o Somos Mercosul⁹⁰, na perspectiva da ampliação da cidadania (MARTINS, 2019). Posteriormente, a assessoria internacional da SG-PR priorizou a articulação das Cúpulas Sociais, após sua incorporação na estrutura institucional do bloco, como principal ferramenta de articulação da sociedade civil.

No ano de 2008, com o intuito de formalizar a participação social nos temas relacionados ao Mercosul, foi decretada por Lula da Silva a criação do Programa Mercosul Social e Participativo, e conjuntamente se instituiu o “Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo”. Com reuniões trimestrais com financiamento governamental, que antecediam as reuniões do GMC, o Conselho pretendia institucionalizar os canais de diálogo que antecediam as decisões oficiais do Estado brasileiro em relação ao bloco.

88 Giorgio Romano Schutte foi o primeiro assessor internacional da SG-PR (2004-2006). Nos anos 1990, atuou como assessor da CUT Nacional e dos Sindicato dos Químicos do ABC. Além disso, trabalhou como Chefe de Gabinete da Secretária Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Marta Suplicy pelo Partido dos Trabalhadores. Atualmente, é professor da Universidade Federal do ABC (UFABC).

89 José Renato Vieira Martins foi o segundo assessor internacional da SG-PR (2006-2011) e Coordenador do Conselho Nacional do Mercosul Social e Participativo (2006-2010). Foi assessor de relações internacionais da CUT entre 1988 e 199. Atualmente, é professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

90 Programa de iniciativa do governo uruguaio de Tabaré Vasquez, conforme apresentado no capítulo anterior.

Nesse conselho participavam centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas, organizações de pequenos e médios empresários e movimentos sociais (negro, mulheres, juventude, meio ambiente, educação e cultura, entre outros). Com o decreto houve ampliação de setores da sociedade civil representados nos espaços do Mercosul e institucionalizou-se uma agenda de participação no governo.

Para o governo, a ampliação da participação social resultava do objetivo de construir um “Mercosul dos Povos, como um complemento indispensável ao Mercosul dos governos e ao Mercosul das empresas” (DULCI, 2013, p. 92). Para Luiz Dulci⁹¹, a construção de uma agenda mais ampla, com dimensões econômicas, sociopolíticas e comunitárias para o bloco só foi possível pela contribuição do movimento sindical, e posteriormente de outros movimentos sociais (DULCI, 2013).

Na visão da CUT, a SG-PR tinha importante contribuição na interlocução com os três governos, em especial nos dois primeiros governos Lula da Silva, nos quais foi possível desenvolver uma relação amistosa, com uma dinâmica de trabalho superior que em outros países (JACQUES, 2019). Ademais, em virtude da agenda política, a CUT articulava sua atuação internacional e sobre o Mercosul em conjunto com outros ministérios, como o Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Relações Exteriores (MRE).

Na perspectiva de Artur Henrique, além dos atores mencionados, a Assessoria Internacional da Presidência da República, ocupada por Marco Aurélio Garcia⁹², tinha um papel importante para influenciar agendas e pautas que eram cruciais, apesar de não estar diretamente envolvido com a participação social (SANTOS, 2019). Além disso, Silvia Portella aponta que apesar da resistência de alguns segmentos, a central conseguiu estabelecer relações e diálogos com o Itamaraty (CASTRO, 2019).

Em relação aos espaços institucionais construídos a partir dos anos 2000, a CUT observava com cautela por compreender que esse processo não poderia substituir a necessidade de reformular e garantir a efetividade dos mecanismos existentes (SANTOS, 2019). Ademais, havia o temor que os novos mecanismos tivessem sua agenda de temas muito restritas e en-

91 Luiz Soares Dulci foi o secretário-geral da Presidência da República nos governos Lula (2003-2010). Iniciou sua militância no movimento sindical docente, vinculado a CUT. Foi deputado federal por Minas Gerais (1983-1987).

92 Marco Aurélio Garcia (1941–2017) foi um importante quadro da política internacional do Partido dos Trabalhadores (PT). No partido, foi Secretário de Relações Internacionais, vice-presidente e presidente interino (2006-07), participou da formulação de distintos planos de governo. Foi professor de História da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Ocupou o cargo de assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais nos governos Lula e Dilma Rousseff.

contrassem problemas de financiamento. No entanto, a central optou por participar e apoiar a criação desses espaços pelo otimismo em relação à expansão da pauta social.

As Cúpulas Sociais⁹³ foram um dos principais espaços de debates e construção de consensos entre a sociedade civil sobre os caminhos da integração regional. No primeiro momento, o processo auto-organizativo das cúpulas respondia à necessidade da sociedade civil buscar denominadores comuns para concretizar propostas sobre o processo de integração do Mercosul e organizar os embates com os governos (JACQUES, 2019). Após sua institucionalização, a expectativa era que houvesse uma tramitação interna das demandas da sociedade civil e fossem incorporadas como políticas para o bloco, o que não necessariamente ocorreu (SANTOS, 2019).

Nesse sentido, João Felício argumenta que as cúpulas sociais foram um avanço para construção política do bloco que resultava em documentos avançados e positivos, no entanto, a aplicabilidade era muito baixa (FELÍCIO, 2019). Da mesma forma, os países organizadores das Cúpulas Sociais possuíam muita influência no conteúdo final do documento, o que poderia desvirtuar a autonomia de pensamento dos movimentos sociais (JACQUES, 2019).

O processo organizativo das cúpulas parte da concepção de articular os movimentos sociais e incorporá-los às dinâmicas oficiais do Mercosul. Para Renato Martins (2019), esse processo significava uma “regionalização da democracia participativa” por meio da construção de agenda comum entre o governo e a sociedade civil, com a compreensão dos diferentes locais que esses atores antagônicos ocupam, sem permitir que se confundissem tais tarefas. Essa experiência se distinguiu dos mecanismos anteriores, pois avançava na incorporação de novos segmentos sociais que estavam excluídos do FCES ou dos diversos subgrupos temáticos.

A criação da UPS⁹⁴ contemplaria a ampliação de novos atores ao processo de integração, por monitorar sua participação e oportunizar condições financeiras para que as entidades que não pudessem se autofinanciar participassem dos espaços. Todavia, as centrais sindicais sugeriam que esse espaço não possuía a autonomia para construir uma concepção regional, pois dependiam do trabalho dos pontos focais para definir a elegibilidade dos atores sociais, fato que reduzia a autonomia dessa institucionalidade.

O funcionamento dos pontos focais nacionais era extremamente heterogêneo e nem sempre garantiam a autonomia da sociedade civil. Para Ricardo Jacques (2019), o Brasil possuiu o processo mais democrático e com maior liberdade de organização. A agenda por maior

⁹³ Sobre as Cúpulas Sociais, ver p. 76.

⁹⁴ Sobre a UPS, ver p. 77.

institucionalização da participação social apresentada historicamente pelo sindicalismo foi incorporada com a UPS, sem que houvesse alteração no processo decisório ou um diálogo com mais supranacionalidade, mas instituiu mais uma forma de diálogo.

Em relação à agenda dos Direitos Humanos, a CUT compreendia que o IPPDH⁹⁵ deveria ser um órgão mais abrangente e que recebesse denúncias de violações de direitos humanos, além de atuar de forma técnica sobre os problemas consultados pela sociedade civil (JACQUES, 2019). No IPPDH, a CCSCS e as centrais sindicais encontraram um espaço para dialogar sobre agendas que eram pautadas por esses atores no FCES e no SGT-10, como a política migratória.

A atuação da CUT no IPPDH, e os espaços promovidos por ele, era realizada com mais engajamento da CCSCS e da Secretária de Políticas Sociais e de Direitos Humanos do que pela SRI. Na participação da central, há um menor engajamento nessa agenda de debates quando comparada ao protagonismo na agenda sócio-laboral e econômica.

Nas ações promovidas pelo ISM⁹⁶, o engajamento brasileiro era secundário quando comparado à participação uruguaia ou em outros espaços institucionais (SANTOS, 2019). Entretanto, a central mantinha a decisão estratégica de acompanhar todos os espaços do Mercosul, quando não diretamente por meio de suas secretarias, indiretamente pela ação da CCSCS.

A criação do Instituto contou com amplo apoio da sociedade civil e das Cúpulas Sociais, pois possibilitou a consolidação de um mecanismo de coordenação dos assuntos sociais e de desenvolvimento social. Além disso, contribuiu com a reflexão de pesquisas, intercâmbio de políticas públicas e a assessoria técnica para a formulação do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)⁹⁷.

O plano estratégico representou a sistematização das demandas sociais em plano de ação que criou objetivos comuns de cooperação regional e compromissos para a erradicação da miséria, fome, pobreza e analfabetismo. Para Renato Martins (2019), o PEAS não representava um instrumento revolucionário, pois assim como o Mercosul não pretendia ser, mas marcava a passagem do Mercosul Comercial para o Mercosul Social e Participativo. Nesse sentido, o ISM, construiria essa agenda social e articularia a nova dimensão institucionalizada.

Nos eixos do PEAS (2012), a participação social foi mencionada pelos governos por meio do objetivo de garantir e fortalecer os espaços institucionais de discussão e implementa-

⁹⁵ Sobre o IPPDH, ver p. 71.

⁹⁶ Sobre o ISM, ver p. 75.

⁹⁷ Sobre o PEAS, ver p. 75.

ção de políticas públicas. Da mesma forma, objetiva-se o fortalecimento institucional do bloco com objetivos que versam sobre a necessidade de financiar e estruturar os mecanismos regionais. O oitavo eixo “Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários” incorporou propostas sindicais em suas diretrizes, com o intuito de promover o trabalho decente e a geração de empregos, fortalecer os mecanismos de diálogo social e negociação coletiva, e implementar o Acordo de Previdência Social.

Na dimensão sócio-laboral não houve modificações na estrutura institucional do bloco, que manteve os espaços de interlocução dos anos 1990. Apesar disso, nesse período, as centrais sindicais e em especial a CUT, propuseram a criação de um Instituto do Trabalho do Mercosul, que não se materializou. O objetivo era constituir um espaço institucionalizado dentro do Mercosul que pudesse consolidar reflexões sobre as dinâmicas trabalhistas nos países-membros.

No geral, a intenção era criar padronizações de estudos, pesquisas e acompanhamento da situação laboral nos países. Ademais, construir um mecanismo que pudesse substituir o Observatório do Mercado de Trabalho, que não possuía orçamento próprio e recebia mais demandas do que poderia suportar. Dentre os principais entraves para consolidação da proposta estavam a questão financeira e a heterogeneidade das estruturas de estudos laborais de cada um dos países. Para Artur Henrique, a ideia poderia ter sido de se instituir uma cooperação dos institutos de pesquisa dos países, sem a necessidade de construir um mecanismo novo (SANTOS, 2019).

Em relação às dimensões social, econômica e política do Mercosul, o sindicalismo demandou durante anos a construção de um mecanismo de superação das assimetrias e um parlamento do bloco. A primeira proposta se consolidou com a criação do FOCEM⁹⁸. Para a CUT, o fundo tinha duas possibilidades: a primeira era ser um fundo para atender a demanda do setor empresarial e fazer investimentos em grandes obras de infraestrutura; e a segunda era cumprir um papel mais social e construir projetos de interesse da sociedade civil nos países (SANTOS, 2019).

Nesse sentido, Giorgio Romano aponta que o fundo de convergência foi uma questão importante para os sindicatos que desejavam debater a aplicação do fundo - quais setores ou regiões que receberiam investimentos, e compreender se esse mecanismo possibilitaria a construção de uma política industrial e produtiva (SCHUTTE, 2019). Na concepção das centrais sindicais, o FOCEM tinha capacidade para se transformar na principal ferramenta de

⁹⁸ Sobre o FOCEM, ver p. 70.

apoio produtivo e demandavam que as empresas beneficiadas apresentassem contrapartidas que favorecessem o Estado.

O segundo desejo se materializou com a criação do Parlasul⁹⁹, apesar de não incorporar duas dimensões importantes para as centrais sindicais: as eleições diretas e poder decisório (JACQUES, 2019). A CUT observava a constituição do Parlasul como importante movimento e possibilidade de construir um espaço de poder no Mercosul com alguma permeabilidade e abertura para cobranças da sociedade civil (SANTOS, 2019).

No entanto, a avaliação é que o Parlamento do Mercosul não se consolidou a tempo de produzir resultados relevantes durante o período estudado. Ademais, há uma visão negativa da central em relação à atuação dos parlamentares brasileiros em temas de política externa e integração regional no Congresso brasileiro e no Parlasul, salvo poucas exceções (SANTOS, 2019; FELÍCIO, 2019).

A prioridade de atuação da CUT no Mercosul não se alterou com a fundação da Unasul, no primeiro momento, pela concepção de que os dois blocos eram espaços com pautas e prioridades diferentes, além de que a Unasul não detinha a maturidade institucional para participação social construída no Mercosul (SANTOS, 2019). Os debates apresentados como prioritários para agenda da Unasul, orientados para a política de defesa e temas geopolíticos, se distanciavam da política acumulada pela central que, inicialmente, pouco poderia contribuir.

A criação da nova instituição regional fez com que a CUT reforçasse sua escolha pelo Mercosul como espaço privilegiado de atuação e formulação política. Essa decisão foi sustentada pelo fato que a integração com as centrais sindicais no momento de fundação do Mercosul era mais profunda (pela existência da CCSCS) do que o debate com as centrais sul-americanas que era restrito ao espaço da CSA (JACQUES, 2019). A existência das diferentes condições antecedentes foi essencial para a escolha estratégica da CUT.

Dentro do Mercosul, os espaços mais estratégicos para a atuação da CUT permaneceram constituídos nos anos 1990, apesar da expansão institucional do bloco. Para a central, o FCES, o SGT-10 e a CSL permanecem fundamentais, pois possibilitam maior efetividade das negociações (SANTOS, 2019). Em síntese, Ricardo Jacques afirma que “[...] o debate amplo nos interessa, mas o que atinge o trabalhador é uma obrigação” (JACQUES, 2019).

A agenda econômica e comercial foi prioritária para a CUT, apesar do engajamento com a promoção da agenda social. Valorizou-se a participação em espaços que pudessem influenciar discussões sua dimensão pragmática e impacto mais imediato para mobilização dos

⁹⁹ Sobre o Parlamento do Mercosul, ver p. 73.

sindicatos de base, tais quais a Tarifa Externa Comum (TEC), os acordos multilaterais (como o acordo com a União Europeia) e a destinação dos recursos do FOCEM.

Essa linha política reflete na agenda de debates do FCES, que teve nas suas discussões uma centralidade da reflexão dos destinos da integração no Cone Sul, as consequências da incorporação da dimensão social ao bloco, a necessidade de consolidar uma integração produtiva e o acordo Mercosul-União Europeia. Nesse período, o FCES foi utilizado pelas centrais sindicais como um espaço para formalização de suas propostas para o Mercosul.

As propostas apresentadas variavam desde questões fundamentais ao mundo do trabalho como, trabalho decente, formalização de trabalhadores, previdência social e redução do desemprego até propostas econômicas para reduzir os impactos da crise financeira de 2008¹⁰⁰ e para redução de assimetrias dos países do bloco. Além disso, o FCES foi importante para apresentar a demanda pelo Instituto do Trabalho do Mercosul.

As temáticas debatidas no SGT-10, ao longo dos anos 2000, foram uma continuação da década anterior, com poucas mudanças e ênfase em questões relacionadas a livre circulação de pessoas e trabalho migrante; erradicação do trabalho infantil; inspeção e fiscalização do trabalho; e reflexões sobre o acordo de seguridade e previdência social. A participação das centrais sindicais resultou na construção de ações concretas para impactar essas temáticas como, por exemplo, o Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil no Mercosul¹⁰¹, a cartilha “Como trabalhar nos países do Mercosul”¹⁰² e o Plano Regional de Inspeção do Trabalho¹⁰³.

Da mesma forma, a agenda de debates dos anos 1990 foi recorrente na CSL, principalmente de questões como, seguridade social, livre circulação de trabalhadores e a criação de novos empregos. Ainda assim, a efetividade do funcionamento da CSL foi reduzida por dois aspectos: os constantes embates acerca do funcionamento da comissão e a necessidade de revisão da DSL; e a ausência de denúncias formais para que fossem arbitradas.

100 Ou “Crise do *subprime*”. Em referência a crise financeira global motivada pela concessão e alavancagem de empréstimos hipotecários de alto risco, motivados pela baixa regulação do mercado financeiro estadunidense com impactos em todo o mundo. Tal prática resultou na insolvência de inúmeros bancos e seguradoras, que posteriormente receberam aportes bilionários dos governos para evitarem sua falência.

101 Aprovado em julho de 2006, com o propósito de estabelecer uma política regional, pautada em diretrizes e objetivos fundamentais para à prevenção e erradicação do trabalho infantil na região.

102 Lançado em 2010, com o objetivo de democratizar o acesso à informação, o documento sintetiza os direitos trabalhistas do migrante, procedimentos burocráticos, acesso à seguridade social, o direito de sindicalização e espaços para reclamações trabalhistas

103 Aprovado em 2009, com o intuito de articular entre os países do Mercosul a ação de fiscalização, a formação e capacitação de inspetores. Em termos práticos, buscou criar uma coordenação na atuação desses profissionais e uma metodologia comum de abordagem.

Nesse sentido, para que fosse validada a Comissão como instrumento de recepção de denúncias em 2005, a CUT apresentou queixa formal por prática antisindical da Unilever contra o Sindicato dos Químicos de Valinhos – filiado à central. No entanto, o governo brasileiro não referendou a CSL como mecanismo de resolução de conflitos e resolveu o caso com uma mesa de conciliação na Delegacia Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo (DRT/SP).

Os debates sobre a revisão da DSL estiveram presentes na pauta de todas as reuniões da CSL como temas fundamentais, quando não exclusivo. Em 2015, no breve segundo mandato de Dilma Rousseff, foi aprovada a revisão da Declaração. Na nova redação foi criado um tópico específico sobre Trabalho Decente, além de avanços sobre questões como: direitos individuais e coletivos, saúde e segurança no trabalho, trabalho migrante, remuneração, diálogo social, sustentabilidade, entre outros.

O movimento sindical considerou que o texto representou um avanço e um aprofundamento como instrumento importante para os trabalhadores do bloco (JACQUES, 2019), porém as centrais sindicais não conseguiram convencer os governos a incorporarem sua principal demanda sobre a DSL: a alteração do *status* declaratório para que fosse vinculante e decisória. Além disso, houve críticas acerca da celeridade do processo que para a CUT foi demasiado demorado (SANTOS, 2019). Em virtude de as demandas apresentadas pelas centrais sindicais não terem sido completamente implementadas, a agenda política dos mecanismos socio-trabalhistas não permaneceu semelhante nos distintos períodos do bloco. Para a CUT, houve avanços na perspectiva do conjunto dos direitos trabalhistas no Mercosul, mas poderia ter avançado mais e mais rapidamente (FELÍCIO, 2019; SANTOS, 2019). Da mesma forma, houve compreensão da central por parte das dificuldades de se harmonizar questões trabalhistas em ambientes desiguais, em especial em questões como seguridade social, salário mínimo regional (FELÍCIO, 2019).

A demanda histórica por maior institucionalização do Mercosul foi parcialmente integrada na constituição dos novos mecanismos institucionais. Para Ricardo Jacques e João Felício, a simples criação desses mecanismos representava um avanço inegável para o bloco (FELÍCIO, 2019; JACQUES, 2019). No entanto, os dirigentes compreendem que o processo não foi consolidado e a aplicabilidade de seus mandatos é reduzida, seguindo a tradição dos espaços da década de 1990.

Para a CUT, um dos principais saldos políticos dos anos 2000 foi a sociedade civil ser incorporada como ator institucional no bloco (JACQUES, 2019). Em síntese, Artur Henrique considera que houve avanços concretos para a consolidação da participação social, mas este processo contou com dificuldades estruturais da região e limitações da compreensão e maturi-

dade dos próprios movimentos sociais (SANTOS, 2019). Sobre isso, João Felício aponta que na luta por democracia é necessário ter discurso e prática, portanto considera que faltou a construção de políticas que aprofundassem a cultura democrática no Mercosul (FELÍCIO, 2019).

Nesse período, para Renato Martins (2019), a evolução institucional foi um desdobramento de um processo político, onde os governos priorizaram a integração regional e por meio do diálogo com a sociedade civil compreenderam a necessidade do Mercosul Social. O encontro de dirigentes em postos-chaves do Estado, comprometidos com a expansão da integração regional e a ação política eficaz da sociedade civil, possibilitou a construção de uma nova cultura para a política externa que, tradicionalmente, secundariza a participação dos atores sociais.

A importância da existência de interlocutores interessados e motivados no governo é considerado pela CUT um elemento central para a aceleração ou desaceleração das transformações do bloco. Sobre isso, Ricardo Jacques (2019) indica que no período que existiu o cargo de Alto Representante-geral do Mercosul, em especial com Dr. Rosinha, a estrutura administrativa e burocrática do bloco contribuía ativamente com a sociedade civil.

Em relação à agenda mais ampla do bloco, os dirigentes consideram que a CUT e a CCSCS conseguiram incidir positivamente nos debates das Cúpulas Sociais e do FCES apresentando formulações consistentes e maduras (SANTOS, 2019; JACQUES, 2019). Da mesma forma que a articulação das centrais sindicais em torno do Mercosul avançou positivamente alcançando patamar mais elevado de relacionamento e consensos políticos (CASTRO, 2019). Apesar dos profundos avanços na relação entre a sociedade civil organizada, a avaliação cívica compreende que o sindicalismo e os movimentos sociais não lograram construir uma articulação social forte o bastante para constituir uma identidade cultural comum no Mercosul, que resultasse na defesa do bloco pelo conjunto da população (SANTOS, 2019).

O sentimento dos dirigentes da CUT, sobre esse período é agridoce, pois ao mesmo tempo que se reuniu grande expectativa com a emergência dos governos populares e democráticos na região, há um sentimento constante de que se poderia ter feito mais ações e consolidado melhor os processos políticos que foram construídos. A baixa institucionalidade do Mercosul, que foi mantida mesmo com as mudanças, é vista com preocupação pelos dirigentes que apontam que esse processo com mudanças bruscas de governos “pode ser jogado na lata do lixo” (JACQUES, 2019) e a compreensão de que “se não é uma política de Estado, vira letra morta” (FELÍCIO, 2019).

Por fim, o maior consenso entre os entrevistados é a singularidade do aprendizado acumulado pelas organizações e pessoas que construíram esse processo histórico. Nesse sentido, Artur Henrique argumenta que para as pessoas que estão de fora, esse elemento do conhecimento pessoal e coletivo pode parecer pouco, mas é essencial para a construção de identidades para a integração (SANTOS, 2019).

O Mercosul, para João Felício (2019), foi uma “escola de formação política”, em que foi possível ter um aprendizado mútuo entre as centrais sindicais que possibilitou compreender melhor as distintas realidades e repensar as práticas sindicais. A vertente pedagógica do processo político também foi importante para o governo, argumenta Renato Martins (2019), pois houve um amadurecimento democrático e a compreensão que era possível realizar os processos de outra maneira dentro do próprio Estado.

5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS INTERESSES CONFLITANTES COM OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF (2003-2014)

As escolhas políticas são fundamentais para compreender o desenvolvimento das instituições políticas, suas transformações ou limitações. Nessa perspectiva, o desenrolar dos processos ao longo do tempo é teoricamente essencial para reconstruirmos a realidade social (PIERSON, 2000). Os processos regionais latino-americanos que se desenvolveram a partir dos anos 2000, não significaram “[...] um *path broken*, visto que as opções anteriores não foram abandonadas, mas pode ser interpretado como uma *critical juncture*, devido à gênese institucional ocorrida” (LISBOA; SILVA, 2017, p. 144).

Em relação ao Mercosul, os relançamentos realizados por governos diferentes reiteram a decisão de consolidar o bloco como ferramenta prioritária na construção da política externa desses Estados, em especial Brasil e Argentina. As condições antecedentes aos governos progressistas do Cone Sul permitiram o rápido desenvolvimento de novos mecanismos institucionais no bloco que posteriormente não efetivaram uma mudança concreta na trajetória mercosulina.

Da mesma forma, os principais atores sociais envolvidos no processo reforçaram a decisão de construir os espaços de participação social, com o intuito de aprofundar a integração regional. As centrais sindicais optaram por ampliar a relação com outros movimentos sociais para potencializar as mudanças no Mercosul e contrabalancear a acentuada influência do empresariado sobre as transformações do bloco.

A ampliação da coalização eleitoral foi escolha crucial para a ascensão de Lula da Silva e Dilma Rousseff ao governo federal e impactou nas disputas sobre os caminhos do governo entre dois atores antagônicos, os empresários e os movimentos sociais e sindicais. Esse fato resultou na condução de uma política econômica antagônica à agenda proposta pelos atores sociais, marcando uma das contradições fundamentais desses governos para a CUT.

Nas próximas subseções debateremos três questões fundamentais que circundam o texto, as disputas em torno dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, a avaliação da CUT sobre alguns pontos de conflito com esses governos e por fim uma reflexão sobre as contradições fundamentais do Mercosul e seu impacto para a consolidação de seus novos mecanismos.

5.1 Governo, Estado e poder em disputa

Os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff foram marcados pela contradição entre a agenda ideológica do partido e dos movimentos sociais que os apoiaram com a execução prática das políticas governamentais. Esse elemento foi um fator estimulante das disputas internas do bloco no poder, em especial por parte dos movimentos sindicais e das organizações da sociedade civil que buscavam impor sua agenda frente ao pragmatismo da condução de alguns ministérios, em especial da área econômica.

Para Boito Jr. e Berringer (2013) os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff foram a expressão de uma “[...] frente ampla, heterogênea e eivada de contradições” (p. 31). Os autores compreendem que essa frente, denominada neodesenvolvimentista, reuniu setores como grande burguesia interna brasileira, a baixa classe média, o operariado urbano, o campesinato e a “massa marginal”¹⁰⁴ (BOITO JR.; BERRINGER, 2013). Apesar de movidas por interesses diferentes, as distintas forças sociais ao manifestarem seu apoio a esses governos compuseram o mesmo campo político.

Nessa perspectiva, a força social hegemônica da frente neodesenvolvimentista foi a grande burguesia interna brasileira¹⁰⁵, pois foi a principal beneficiada pela intervenção do Estado para estimular o crescimento econômico (BOITO JR., 2016). Da mesma forma, o operariado urbano e a baixa classe média apresentaram uma participação organizada na frente, por intermédio do sindicalismo e do próprio PT, bem como o campesinato por meio do MST (BOITO JR.; BERRINGER, 2013). Todos esses segmentos fundamentais para a construção do PT, e que posteriormente compuseram tal frente.

Em lógica semelhante, Singer (2018) conceitua as forças sociais que sustentavam os governos do PT como uma coalização produtivista, que reuniria empresários industriais e as parcelas organizadas da classe trabalhadora. Em distinção com Boito Jr., o autor exclui os segmentos financeiros dessa composição, pois compreende que esses articulam a coalização oposicionista, em especial nos governos Rousseff.

O denominador comum das diferentes análises sobre a composição das coalizações ou blocos no poder dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff corroboram com a prerrogativa de que o poder no Estado e nos governos é um elemento de disputa. Nesse sentido, é importante compreender o Estado como “[...] uma relação de forças ou, mais precisamente, a con-

104 “[...] amplo e heterogêneo setor social que compreende desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação de penúria e outros setores” (BOITO JR.; BERRINGER, p. 31)

105 “[...] composta pelas grandes empresas nacionais que atuam na construção pesada, na construção naval, no agronegócio, na mineração, em variados ramos industriais e, inclusive, no setor financeiro” (BOITO JR., 2016).

densação material de tal relacionamento entre as classes e as frações de classe, da forma como ela é expressão no Estado em uma forma necessariamente específica” (POULANTZAS, 1978 *apud* JESSOP, 2009).

Pensar o Estado como sujeito impede a reflexão acerca de sua composição e significado, ou seja, os atos de Estado são atos políticos dotados de uma concepção de autoridade, legitimidade ou oficialidade, que é definido por seu capital simbólico (BOURDIEU, 2014). Em termos gramscianos, o Estado é composto pelos aparelhos executivos (civis e militares) – sociedade política e o mundo das relações sociais de produção – sociedade econômica, somados de uma rede de organizações essenciais para vida política – sociedade civil (COUTINHO, 2011).

Os atores se comportam de forma diferente na sociedade civil e na sociedade política, pois seus mecanismos de dominação são distintos. Para Gramsci, a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos: “domínio” e “direção intelectual e moral”, ou seja, o grupo social domina seus adversários e dirige seus aliados (GRAMSCI, 2011, p. 290). Na sociedade civil, as classes buscam exercer hegemonia, ou seja, “[...] buscam ganhar aliados para suas posições através da direção político-intelectual e do consenso”; enquanto na sociedade política se exerce “[...] uma dominação mediante a coerção¹⁰⁶” (COUTINHO, 2011, p. 26).

Em termos gerais, Jessop (2016) aponta que a configuração das bases sociais envolve um equilíbrio instável de compromisso que incide sobre o Estado. Para o autor, esse equilíbrio reflete (e é constituído por) projetos e demandas promovidos por diferentes forças sociais representadas dentro e fora do sistema estatal. Essas forças sociais buscam representação ou contestam as formas, funções e atividades atuais (JESSOP, 2016), ou seja, a racionalidade dos Estados é alterada mediante a ação da sociedade civil.

Sobre isso, é importante ressaltar que disputas sociais são constituídas por atores em posições diferentes. Engles (2011 [1885]) afirma que:

Marx foi o primeiro a descobrir a grande lei do movimento da história, a lei segundo a qual todas as lutas históricas travadas no âmbito político, no religioso, no filosófico ou em qualquer outro campo ideológico qualquer são de fato apenas a expressão mais ou menos nítida de lutas de classes sociais, a lei segundo a qual a existência e portanto, também as colisões entre essas classes são condicionadas, por sua vez, pelo grau de desenvolvimento da sua situação econômica, pelo modo da sua produção e pelo modo do seu intercambio condicionado pelo modo de produção (p. 22).

106 Gramsci não compreende coerção como violência (pura e simples), mas como todos atos que geram obrigatoriedade de cumprimento – impostos, serviço militar e outros (COUTINHO, 2011).

Assim, em Marx a ação política da burocracia de Estado assume um caráter instrumental para “[...] assegurar os interesses das classes dominantes, quais sejam, a propriedade privada burguesa e as relações de exploração” (BARBOSA, 2004, p. 26). No entanto, os limites da atuação da burocracia de Estado permitem que os interesses da burguesia sejam contrariados ou feridos, com o intuito de garantir a ordem social, as relações de produção e a acumulação do capital (BARBOSA, 2004).

Para Gramsci (2011), a divisão dos poderes é uma das marcas do liberalismo político e econômico, que tem na burocracia a fonte de sua debilidade, em especial quando há “[...] cristalização do pessoal dirigente, que exerce o poder coercitivo e que, num determinado ponto, se transforma em casta” (p. 293). Essa cristalização poderia alterar a hierarquia dos poderes do Estado, submetendo a hierarquia intelectual e política, e se transformando em uma estrutura alienada da sociedade.

O perigo burocrático apontado por Gramsci poderia acometer não apenas o Estado, mas também as organizações sociais, em especial os partidos políticos, que ao construir um corpo em si traz riscos para organização interna e a existência partidária (FILLIPPINI, 2017). Além disso, apesar das formas burocráticas serem apropriadas para a execução de leis ou políticas ordinárias, elas são menos adequadas para formas de intervenções discricionárias, grandes projetos ou responder às formas participativas de tomada de decisão e/ou implementação (JESSOP, 2016).

Isso posto, retomemos as dinâmicas de disputa no entorno dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. André Singer (2018) apresenta o conceito de “lulismo” com o intuito de compreender as dimensões políticas dos primeiros oito anos da experiência petista. O lulismo seria um fenômeno contraditório, que se forja na fração organizada da classe trabalhadora e se dirige aos “pobres”. Em síntese, “[...] expressa um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização” (SINGER, 2009).

As bases dessa concepção apontam para uma política calcada na conciliação entre as forças sociais integrantes da coalizão produtivista, que se sustentou durante os oito primeiros anos governos do PT, mas se enfraquecerá com o avançar dessa experiência histórica. Nessa visão, esse processo esteve fadado ao insucesso pelo elemento conciliatório, pois como alerta Gramsci diplomacia é um processo que ratifica e conserva situações criadas pelo choque das políticas estatais (LA PORTA, 2017).

Logo, ao buscar balancear os interesses, os governos petistas reforçariam as estruturas vigentes sem conseguir avançar para uma radicalização da democracia e do Estado brasileiro.

Importantes organizações, como a CUT, ressaltam que apesar da conquista do governo, o campo democrático popular não havia logrado o poder (SANTOS, 2019).

A alteração da natureza do poder requer hegemonia por parte dos grupos sociais. Gramsci resalta que a conquista do poder se configura com a passagem de uma função dirigente para uma função dominante, ao ponto de se tornar uma força com poder governativo (FILLIPPINI, 2017). Nesse sentido, Sader (2012) resalta que o poder como uma relação social necessita de um processo político para alterar suas bases.

Portanto, a ascensão do PT que já realizava uma função dirigente importante na sociedade civil e em postos da sociedade política para uma função dominante, não conquista sem hegemonia ou domínio que lhe conferissem um poder governativo de implementação plena de seus programa político-partidário. Dessa forma, os governos petistas se configuram como governos em disputa entre as distintas frações que compunham sua coalizão governamental.

As burocracias de Estado são um elemento fundamental para compreensão dos conflitos e contradições dos governos petistas, pois essas não se alteraram com a vitória eleitoral petista. Em alguns casos, como a política externa, as burocracias estatais desempenharam funções centrais na administração governamental e houve em determinados momentos apostas nas estruturas do Estado como ferramentas de construção política.

Posteriormente, tais burocracias estatais antagônicas ao projeto político do PT foram fundamentais para transformar a opinião pública sobre os governos e suas lideranças. Da mesma forma, o partido e seus movimentos passaram a conviver com a burocratização de suas organizações, com a construção de núcleos dirigentes cada vez mais distanciados das massas filiadas e desmobilizando as estruturas organizativas que lhe garantiram as vitórias eleitorais.

Os limites do regime político presidencialista brasileiro – naturalmente de coalizão, têm no Parlamento um dos principais espaços de expressão das contradições sobre hegemonia e domínio. A maioria social que possibilitou à frente desenvolvimentista conquistar o executivo nacional estava estruturada em bases parlamentares instáveis, visto que a burguesia interna que compunha os governos era sobrerepresentada em relação aos setores originais do petismo. O parlamento, outra expressão da burocracia de Estado, quando questionado expôs (e expõe) a cristalização de castas políticas que questionam as hierarquias do poder político.

A democracia liberal mantém os mecanismos de dominação política, tanto no funcionamento das instituições como nos processos (MIGUEL, 2014). Para Gramsci, a democracia (burguesa ou liberal) é um terreno fértil para a luta de classes, pois reforça a constante guerra de posições (LIGUORI, 2017).

As guerras de posições dentro do Estado são um fenômeno que marcaram os doze anos dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, dentro e fora da coalizão de governo. Temas como a política econômica, a cessão de supranacionalidade e a efetivação dos espaços de participação social exemplificam tais conflitos, como veremos a seguir.

Na dimensão internacional, assim como na dimensão intraestatal, a participação da sociedade civil não é necessariamente democrática, pois alguns grupos são privilegiados em detrimento de outros (BUDINI, 2010). Determinados atores são mais capazes que outros para influenciar o âmbito doméstico e internacional, devido às diferenças de suas capacidades materiais. A hierarquia da formação do bloco no poder impacta diretamente sobre o potencial de influência dos distintos atores.

O fim do ciclo petista a frente do executivo nacional brasileiro expôs o tensionamento das forças sociais frente aos desafios da crise econômica que o país vivia. Para Boito Jr. (2016) dois fatores explicam essa crise, a ofensiva política do bloco neoliberal e o recuo passivo do governo Dilma Rousseff diante de tal ofensiva. Em lógica semelhante, Singer (2018) argumenta que ao buscar reorientar sua política econômica Dilma Rousseff havia “cutucado onças com bases curtas” e desarticulado a coalizão de sustentação do governo.

Para Martins (2019), a ausência de reforma estruturais por parte dos governos petistas não garantiu o fortalecimento das instituições democráticas. Com o rompimento da coalizão que sustentou os governos petistas e a inviabilidade para os setores produtivos do governo, em um curto espaço de tempo, se construiu uma ruptura democrática com amparos legais. Com isso, encerrou-se – por hora - a participação das forças sociais ligadas aos trabalhadores dos espaços de disputa pelo governo, pelo Estado e pelo poder.

5.2 A CUT e os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)

Como apresentamos no capítulo anterior, as vitórias eleitorais do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2014 contaram com o pleno engajamento da CUT, que observava com forte otimismo a emergência aos governos populares e democráticos no Cone Sul. Ao longo dos doze anos analisados, inúmeros quadros oriundos da CUT e seus sindicatos ocuparam postos chave na administração federal, a exemplo de seu ex-presidente Luiz Marinho¹⁰⁷, que foi Ministro do Trabalho e Emprego, e Ministro da Previdência nos governos Lula da Silva.

¹⁰⁷ Iniciou sua trajetória política no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (SMABC), onde foi tesoureiro, secretário-geral, vice-presidente e, por três mandatos, presidente. Em 2003, foi eleito presidente nacional da CUT, mas se afastou do mandato em 2005 para assumir o Ministério do Trabalho e Emprego (2005-2007) e Ministério da Previdência Social (2007-2008). Posteriormente, foi Prefeito de São Bernardo do Campo (2009-2016), na região metropolitana de São Paulo, pelo Partido dos Trabalhadores.

Nos quase quarenta anos de história, a CUT buscou reafirmar sua independência e autonomia frente aos partidos políticos e governos. No primeiro momento, essa demarcação era essencial, pois em sua composição havia correntes políticas filiadas a diferentes partidos políticos. A partir dos anos 1990, a CUT passou a reforçar sua autonomia frente aos governos, em especial do Partido dos Trabalhadores, em distintos municípios e governos estaduais.

Com a eleição de Lula da Silva, metalúrgico e uma das principais lideranças dos sindicalistas autênticos que fundaram a CUT, a necessidade de reforçar a autonomia foi ampliada interna e externamente. As eleições desencadearam rachas políticos na CUT, que possibilitaram a construção de outras três centrais sindicais: a Conlutas em 2004; a Intersindical em 2005; e a CTB em 2007. Em 2004, a criação da Conlutas pelo Movimento dos Trabalhadores ao Socialismo (MTS)¹⁰⁸ marcou a primeira deserção de uma corrente política interna na história da CUT (LADOSKY, 2009).

A relação da CUT com o PT é orgânica, ambos são frutos diretos do processo de redemocratização brasileira com incontáveis militantes que participaram da fundação e compuseram as direções das duas organizações¹⁰⁹. A hegemonia de dirigentes petistas no comando da central é notável, posto que todos os presidentes da central ocuparam postos como dirigentes no partido ou foram eleitos para cargos legislativos e executivos. Tal fato é observado com outros dirigentes da CUT nacional, das estaduais, seus ramos e sindicatos de base que não apenas são filiados ao partido, mas ocupam ou ocuparam postos importantes em suas direções.

Desse modo, Artur Henrique (2008 *apud* LADOSKY, 2009) afirmou que nem a CUT “entenderia” as limitações do governo, nem a eleição de Lula não representava o fim das greves e mobilizações, pois tratava-se de um “governo em disputa” em que se havia ganho a eleição e não o poder. O ex-presidente da CUT reforçou que os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff marcaram um período de intensa realização de greves (SANTOS, 2019).

Em estudo, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos aponta que entre 2013 e 2016 foi deflagrado o período com o maior número de greves da história do país, superior ao biênio de 1989-1990 que foi marcado pela hiperinflação do governo Sarney e o início da gestão Fernando Collor com a alta do desemprego e oposição à política econômica (DIEESE, 2019). A principal distinção entre o pico de greves nos governos do PT

108 Dez anos antes, os militantes MTS haviam fundado o PSTU, após a expulsão de sua corrente partidária a Convergência Socialista do PT.

109 Cabe ressaltar, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), um dos maiores movimentos sociais brasileiros, foi fruto da mesma conjuntura política e possui as mesmas raízes fundacionais da CUT e do PT.

e os anteriores é que o caráter defensivo das mobilizações supera as iniciativas propositivas¹¹⁰.

O primeiro embate interno da CUT em relação ao governo acontece logo no primeiro ano, em virtude da proposta de Reforma da Previdência apresentada pelo governo Lula da Silva. A aprovação da Reforma da Previdência, no fim do mesmo ano, marcou uma das principais escolhas estratégicas adotadas pelo governo, que contrariou importantes segmentos do PT, da CUT e de inúmeros segmentos sociais que elegeram o governo por não concordarem com partes do texto aprovado.

Nos debates internos da Direção Nacional da CUT, algumas correntes apontavam que apesar do erro do governo em realizar a reforma da previdência, a central não poderia ao por-se fazer “coro reacionário” e que era necessário abraçar as bandeiras históricas da CUT (LADOSKY, 2009). Em balanço sobre esse processo, a central considerou que “Não faltaram oportunidades para que a postura de independência da Central se tornasse pública” e que a “[...] posição fundamentada e equilibrada de apontar erros do governo sem ferir compromissos estratégicos assumidos ao longo de sua história prosseguiu durante todo o período” (CUT, 2004, p.3).

A CUT buscava articular a crítica ao governo pela condução da reforma sem aprofundamento do debate público e ao apoio contra setores mais conservadores da sociedade e do governo (LADOSKY, 2009). Em síntese, a defesa da CUT apontava que:

Diante deste quadro e de um governo presidido pela maior liderança sindical da história do nosso País, o desafio da independência e autonomia da Central adquiria um caráter estratégico. Durante anos a propaganda anticutista da direita brasileira sustentou que a Central não passava de correia de transmissão do PT. Com a vitória de Lula, outras vozes identificadas com o radicalismo inconsequente, vieram somar-se a este coro reacionário. Enfrentar essa campanha era também fazer a necessária disputa política com as centrais sindicais fortalecidas pelo tucanato que, de pronto, abraçaram as bandeiras do emprego e as bandeiras cidadãos que a CUT sustentou ao longo de sua história (CUT, 2004, p.1)

O episódio foi o estopim para a primeira deserção da CUT e da expulsão de parlamentares petistas que votaram contrários à medida¹¹¹. Dessa conjuntura, foi fundado o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) principal dissidente do PT, que contou com a filiação de

110 Sobre o caráter da greve, o DIEESE considera em sua metodologia que greves propositivas são “por novas conquistas ou avanços nas condições vigentes” e defensivas “em caso de descumprimento de lei ou recusa à renovação ou manutenção de condições vigentes” (DIEESE, 2019).

111 Os parlamentares expulsos por quebra da disciplina partidária foram os deputados federais – Luciana Genro (RS), João Batista Babá (PA) e João Fontes (SE) e a senadora Heloísa Helena (AL).

inúmeros quadros políticos relevantes na construção histórica do partido¹¹². Dessas adesões, muitas vieram após o segundo grande momento de embate dos governos Lula da Silva – o “Mensalão”¹¹³.

No auge das acusações, a CUT refletiu que era preciso analisar as acusações sob perspectiva da “ofensiva internacional do império e da ofensiva liberal”, que para a central não lograva impedir “o desenvolvimento de experiências de resistência” na América Latina (CUT, 2005b). Em complemento, a Resolução da Direção Nacional da CUT, de setembro de 2005, questionava o papel da cobertura midiática, pois considerou que as denúncias se transformaram em “[...] um espetáculo de mídia e um instrumento de preconceito e afirmação da ideologia liberal sobre o projeto político de esquerda, carimbado ao longo de meses como identificado pela corrupção e pela inépcia” (CUT, 2005b, p.2).

Posteriormente, o mensalão foi compreendido pela CUT como uma farsa jurídica contra os quadros políticos petistas, pois consideravam injusta e sem provas as acusações de desvio de dinheiro público e formação de quadrilha, que não poderiam ser auferidas por meio provas apresentadas (LIMA, 2013). Da mesma forma, a central defendeu a anulação da sentença por considerar que o direito de defesa foi violado pelo uso da doutrina jurídica do domínio de fato.

Pouco antes de virem à tona as denúncias de corrupção, a CUT indicou como um dos principais desafios a reforma sindical no Brasil. O intuito da reforma proposta pela CUT era alterar o tripé da estrutura sindical vigente à época, que consistia na unicidade sindical, no imposto sindical e no poder normativo da justiça do trabalho. Na 11ª Plenária Nacional da CUT, decidiu-se por defender o reconhecimento das Centrais Sindicais e suas estruturas; a organização sindical por rama; fim do imposto sindical; introdução da contribuição negocial; direito de renúncia do sindicato; punições a práticas anti-sindicais; negociação coletiva por ramo de atividade e para o setor público; entre outras (CUT, 2005a).

A reforma sindical aprovada no segundo governo Lula da Silva foi uma derrota substancial nas propostas da CUT e sua tendência majoritária. Apesar de incorporar pontos da proposta cutista, os temas centrais da estrutura sindical corporativista não se alteraram. O tripé sindical permaneceu intacto, não houve mudanças na organização sindical com o fim da uni-

112 Dentre esses, destacam-se: Edmilson Rodrigues, ex-prefeito de Belém do Pará e deputado federal; Randolfé Rodrigues, na época deputado estadual, posteriormente elegeu-se Senador; os deputados federais Ivan Valente (São Paulo), Maninha (Distrito Federal), Chico Alencar (Rio de Janeiro), João Alfredo (Ceará); e o deputado federal Orlando Fantazzini (São Paulo).

113 Esquema de corrupção que consistia no suposto pagamento de mensalidades à parlamentares, em dez diferentes partidos, para compra de seus votos em apoio a medidas do governo Lula e garantia da governabilidade no congresso nacional. Em decorrência do esquema, importantes quadros políticos do PT foram condenados como José Dirceu, José Genóino e Delúbio Soares.

cidade, nem no financiamento com o fim do imposto sindical – duas bandeiras que a central carregava desde sua fundação. Para a CUT, a vitória mais significativa foi o reconhecimento legal das centrais sindicais.

Dos embates com o governo, o único tema que apareceu constantemente sob críticas da CUT foi a condução da política econômica. A central reconheceu em todas suas resoluções políticas os avanços da política econômica para o crescimento do PIB, a geração de empregos e como esse fenômeno possibilitava o aumento dos gastos em programas sociais, investimentos na educação básica e no ensino superior, em tecnologia, fomento ao crédito para a agricultura familiar e ampliação do consumo popular (CUT, 2005b).

No entanto, desde os primeiros meses do governo a CUT apontava que haveria riscos para a população brasileira a longo prazo, caso os índices de crescimento econômico não fossem sustentáveis, distribuíssem renda e que poderia se render diante de crises internacionais e da falta de dinamismo interno (CUT, 2004). Nesse contexto, a CUT impulsionou uma série de mobilizações para que fosse implementada a Política de Valorização do Salário Mínimo, baseada nos seguintes eixos: “[...] reajuste da tabela do Imposto de Renda, taxaço das grandes fortunas, valorização dos serviços e dos servidores públicos, combinada com a discussão do Orçamento da União” (CUT, 2005c, p.2).

A política de valorização foi uma das principais conquistas do movimento sindical – em especial da CUT, frente ao governo, resultado da pressão social simbolizadas nas Marchas a Brasília, realizadas anualmente entre 2004 e 2009. Em 2007 essa foi estabelecida por lei, seguindo os pilares negociados com o sindicalismo que previa a reposição inflacionária acrescida de aumento real de acordo com o crescimento do PIB. Em entrevista, Leda Paulani aponta que a política “[...] beneficiou cerca de 70 milhões de aposentados e beneficiários do INSS que recebem o piso nacional, além de ter aumentado o rendimento médio dos trabalhadores com salários mais baixos”¹¹⁴.

A participação do sindicalismo resultou em outras conquistas importantes para o governo, conforme reconhece Luiz Dulci (2013). Dentre essas, a reestruturação da tabela do Imposto de Renda para um caráter mais justo e progressivo, que possibilitou a isenção de mais 1 milhão de trabalhadores com ampliação do poder de comprar para os assalariados médios; e os cortes de impostos federais sobre alimentos básicos e materiais de construção, com redução de preço e ampliação do acesso.

114 MUNIZ, M. Bolsonaro acaba com a Política de Valorização do Salário Mínimo. *Portal da CUT*, São Paulo, 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/bolsonaro-acaba-com-a-politica-de-valorizacao-do-salario-minimo-f305>> Acesso em: 09 jan. 2020.

Em balanço da política econômica do primeiro mandato de Lula, a CUT argumentou que eram “[...] necessárias mudanças na política econômica, com redução mais acentuada dos juros e do elevado superávit primário, dando prioridade ao fortalecimento do mercado interno” (CUT, 2006b, p. 2). Nesse balanço, a central propunha que a política econômica pautasse questões como:

[...] a redução da jornada de trabalho sem redução de salários, o aumento dos investimentos em infraestrutura, a troca da dívida externa por investimentos em educação, reforma agrária massiva, a correção integral da tabela do Imposto de Renda, a dotação de recursos no Orçamento da União que efetivem políticas públicas de inclusão social (CUT, 2006b, p. 3).

Durante a crise financeira de 2008, a CUT considerou positivas as ações do governo de constituir políticas anticíclicas e ampliar os investimentos sociais e em infraestrutura. No entanto, a central apontava a necessidade de controlar o crescimento da inflação para que não houvesse perda do poder de compra dos trabalhadores, para tanto, propunha desoneração de impostos internos sobre alimentos e a concessão de crédito para que a agricultura familiar pudesse ampliar a oferta de alimentos (CUT, 2008b).

No balanço econômico do segundo mandato do governo Lula, a CUT apontou que os impressionantes índices macroeconômicos da época eram contraditórios com o fato do Brasil conviver com uma das maiores desigualdades sociais do mundo (CUT, 2010). Para a Central, os governos Lula não conseguiram romper com o peso do capital financeiro sobre a economia do país com taxas de lucratividade recordes para os bancos. Sobre isso, a CUT argumenta que:

Apesar da nossa reivindicação pela mudança da política econômica, se mantém a lógica neoliberal dos juros altos, superávit primário e câmbio valorizado, dificultando a implementação de um projeto de desenvolvimento nacional que a CUT defende, inclusive com uma reforma tributária geral, que garanta o controle e a redução, de fato, dos juros (CUT, 2012, p. 16).

As mudanças na política de juros dos primeiros anos do governo Dilma Rousseff foram vistas com entusiasmo pela central. No entanto, a CUT criticava profundamente o que considerava como “[...] reprodução de lógicas privatistas da gestão pública, como as Parcerias Público Privadas (PPPs), as concessões de aeroportos, as terceirizações e mesmo a privatização da gestão da saúde em governos estaduais e municipais, com as OSCIPs e OSSs” (CUT, 2012, p. 16).

No final do primeiro mandato de Dilma, a central começou a observar com preocupação o avançar da crise econômica no país e a necessidade de se construir propostas econômi-

cas pautadas em um novo modelo de desenvolvimento, que fosse sustentável e contasse com a participação social em sua execução (CUT, 2014). O contexto de mudança na correlação de forças dentro do governo reconfigurou as resoluções sobre política econômica da CUT para a defesa de uma reforma política.

Tradicionalmente, as resoluções políticas da central apontavam a necessidade de se construir uma reforma política, mas na Resolução da 14ª Plenária Nacional em 2014 passou a expressar que as mudanças na política econômica defendidas pela central frente os governos petistas não seriam viabilizados sem a mudança do sistema político. Nessa resolução a central apontou que:

O poder econômico e as forças conservadoras conseguem eleger a maioria no Congresso, levando o governo a compor uma ampla coalizão para manter a governabilidade. Esse quadro frustra as iniciativas de mudança na direção desejada pelas forças populares, além de permitir aos empresários e forças conservadoras uma capacidade enorme de pressionar o Congresso para aprovar medidas que precarizam as relações de trabalho e fragilizam o movimento sindical. Estas características dificultam o avanço das transformações necessárias para se consolidar no País um novo modelo de desenvolvimento baseado na democratização do Estado, no aperfeiçoamento da democracia representativa, no fortalecimento dos partidos políticos, na ampliação da democracia participativa, no respeito ao meio ambiente, na ampliação da cidadania e na inclusão social (CUT, 2014, p. 16).

Nas entrevistas realizadas para este trabalho, o debate econômico foi apresentado como um dos principais entraves no relacionamento com os governos petistas e dentro deles. Para Artur Henrique, a área econômica sempre representa uma dificuldade, mesmo em governos de esquerda, por conta do reducionismo a pauta da superestrutura econômica e a ortodoxia dos indicadores. O ex-presidente da CUT sugere que é necessário desafiar essa concepção e se mobilizar para garantir a agenda da central, caso contrário os governos cairiam no erro de avaliar “[...] que o pleno emprego é preocupante. Se formos assim, não temos saída na caixa. Nós chegamos a ter no governo Dilma economistas defendendo ajustes” (SANTOS, 2019).

Nesse sentido, Silvia Portella aponta que sempre que havia propostas para o Mercosul que envolviam despendimento de recursos, a resposta do governo era categórica – “não” (CASTRO, 2019). Os governos petistas pouco aportaram financeiramente nos mecanismos do Mercosul, em especial nas estruturas sociais que raramente conviviam com contribuições bra-

sileiras, mas não exclusivamente, pois em 2015 o país devia inclusive à órgãos como o FOC-CEM¹¹⁵.

Em relação aos repasses para o Mercosul, ainda no governo Lula, com uma conjuntura econômica favorável, havia resistências no governo para realizar investimentos no bloco. Sobre isso, Renato Martins (2019) acusa que mesmo com intenção positiva e pressão do presidente Lula, processos se perdiam na burocracia de alguns ministérios e os repasses não eram efetivados.

O baixo engajamento dos ministérios que não interagiam diretamente com Mercosul era observado desde o início do governo. Nos primeiros anos de governo, as iniciativas da SG-PR junto à Secretária de Comunicação e ao Ministério da Educação para divulgação do Mercosul não prosperaram (SCHUTTE, 2019). As ações do Mercosul, junto aos ministérios nacionais, dependiam do seu interesse pelas políticas proposta, que eram recebidas com maior ânimo quando possibilitavam maior visibilidade, por exemplo, a previdência ou a revalidação de diplomas (SCHUTTE, 2019).

Os ministérios brasileiros desconheciam suas contribuições diretas e indiretas para a cooperação internacional realizada pelo Brasil. Giorgio Romano argumenta que historicamente o Itamaraty buscou esconder os investimentos em cooperação com medo da repercussão e a aceitação da opinião pública (SCHUTTE, 2019). No início do governo Lula, a SG-PR mobilizou a Casa Civil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para produzir um relatório anual da cooperação e dimensionar o impacto das missões ministeriais (SCHUTTE, 2019). Por meio da SG-PR, anos depois, foram publicados dois relatórios para avaliar a contribuição de cada área do governo para o Mercosul (MARTINS, 2019).

Nesse período, a CUT considera que houve importante avanço para a democratização da relação entre o governo e os movimentos populares (CUT, 2005b). O engajamento ativo de Lula da Silva foi considerado essencial para mobilizar o conjunto do governo a dialogar com a sociedade civil organizada (SANTOS, 2019; MARTINS, 2019). Para Artur Henrique, não apenas o presidente, mas o conjunto de pessoas que o cercam são importantes para motivar ações governamentais de transformação, os sinais enviados pelo mandatário são reproduzidos pela estrutura (SANTOS, 2019).

115 REDAÇÃO. Brasil acumula dívida de US\$ 120 milhões com Mercosul. *Veja*, São Paulo, 16 jul. 2015. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/brasil-acumula-divida-de-us-120-milhoes-com-mercopol/>> Acesso em: 09 jan. 2020.

No processo de participação social notou-se a melhora no tratamento por parte das burocracias estatais, porém, quando havia oposição à presença da CUT, essa não era exposta abertamente, mas velada (CASTRO, 2019). O Itamaraty e o MRE sempre foram áreas com baixa permeabilidade à participação dos movimentos, mas como a estratégia do governo era fortalecer os processos houve mudanças na relação (SANTOS, 2019). Sobre isso, Renato Martins e Giorgio Romano julgam positiva a atuação do Ministro Celso Amorim como mediador com setores menos abertos à concepção de política externa como política pública (MARTINS, 2019; SCHUTTE, 2019).

Em contrapartida, Ricardo Jacques (2019) pondera que “[...] existia atores no governo que atuavam de maneira mais mole possível para algumas coisas e pra outras trabalhavam muito”. Em complemento sobre os setores que não se engajaram no processo mercosulino, Renato Martins (2019) reflete que “Os contrários não dizem nada, ficam caladinhos. Os que estão mobilizados, se engajam”. Sobre isso, Luiz Dulci (2013) argumenta que sempre existiu e existirá contradições e/ou tensões no interior de blocos regionais pela natureza dos processos e em “[...] todos os países há grupos oligárquicos que resistem à integração” (p. 94).

Dentre os setores que conduziam a política externa, Romano indica que havia oposição a qualquer avanço para construção de supranacionalidades no Mercosul, mesmo que pequenas (SCHUTTE, 2019). Ademais, visto que o Estado não é um aparelho monolítico, na perspectiva de ampliação da integração e da democracia, existiam alas dos governos com diferentes níveis de alinhamento e os setores econômicos não eram os mais animados (MARTINS, 2019).

Para a CUT, os limites do governo eram os limites da negociação, era “[...] até onde você consegue ir sem mobilização massa, e até onde você consegue ir com mobilização de massa” (SANTOS, 2019). Sendo que a negociação ocorre entre partes antagônicas, com o Estado e o Capital de um lado e as organizações de trabalhadores de outro (FELÍCIO, 2019). Por isso, sobre o saldo das negociações do governo, João Felício (2019) manifesta que o “Capital acabou tendo uma influência maior sobre os governos que a influência nossa”.

Esse entendimento parte da compreensão que nos processos de negociação com os governos todos os lados eram ouvidos e as sínteses elaboradas eram avançadas. No entanto, a dificuldade de implementação favorecia os anseios dos empresários (FELÍCIO, 2019). Em concordância, Renato Martins entende que se os empresários não se engajam, a consolidação das propostas se torna mais difícil. A agenda da CUT não era automaticamente implementada pelos governos democráticos populares, como foi feita com a agenda dos empresários nos governos neoliberais (JACQUES, 2019).

Na perspectiva internacional, outro consenso entre os entrevistados é a mudança no potencial das políticas dos governos petistas com a troca presidencial. Com diferentes categorizações e justificativas, os entrevistados consideram que houve um arrefecimento na política externa nos governos Rousseff, fato que prejudicou a política de integração regional construída nos mandatos anteriores. Os entrevistados indicam que as mudanças nos principais ministérios a partir de 2010, em especial dois dos mais importantes para o Mercosul – MRE e a SG-PR - resultaram negativas.

Em síntese, a CUT considera que a principal diferença foi que o governo Lula tinha a política externa e a integração regional como prioridade (FELÍCIO, 2019). Renato Martins (2019) alega que não houve necessariamente um problema de continuidade da condução das políticas, mas se alterou as prioridades do governo e a PEB não ocupava o centro das preocupações. No período anterior, Lula da Silva reforçou em distintos momentos a necessidade da construção de um Mercosul social (SANTOS, 2019).

O elemento conjuntural foi considerado uma das principais limitações do período, a nova conjuntura econômica, a troca de comando no MRE e o distinto estágio do ciclo progressista no Cone Sul. Renato Martins (2019) entende que não se pode responsabilizar a presidência por tudo, pois “[...] não se pode pedir que um governo faça o que as circunstâncias não permitem fazer”. Assim sendo, Artur Henrique diz que “[...] tem uma diferença, e ela é uma diferença voltada para a conjuntura”, que impunha desafios maiores sobre a governança global e a importância dos BRICS (SANTOS, 2019).

Por fim, as relações entre o governo e a central foram positivas, pois houve a possibilidade de formular políticas juntas e influenciar nas decisões já que as posições eram levadas em conta (FELÍCIO, 2019). Em relação ao Mercosul, a CUT contou com a estratégia do governo de priorizar o bloco, especialmente no governo Lula, as relações foram mais fáceis que conturbadas (SANTOS, 2019; FELÍCIO, 2019).

Em relação à participação social, os governos lograram mudar a perspectiva de “[...] inserção do terceiro setor no processo de integração regional” para incorporar as demandas da sociedade civil organizada mais próxima da estratificação social de cada país (MARTINS, 2019). Porém, conforme apresentamos no capítulo anterior, a CUT pondera que os processos não se consolidaram e não foram céleres o suficiente.

Dentre as contradições fundamentais dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, a CUT considera a política econômica como um dos principais entraves para a alteração do paradigma de desenvolvimento no país. Da mesma forma, a não mobilização de recursos fi-

nanceiros e humanos para as instituições regionais impossibilitou a consolidação dos mecanismos criados por esses governos e que fizeram parte de sua narrativa política.

5.3 Mercosul: déficit democrático, interpresidencialismo e intergovernamentalismo

Os países-membros do Mercosul, desde o princípio da negociação, optaram por construir mecanismos e institucionalidades de caráter exclusivamente intergovernamental (DRUMMOND, 2011). O modelo adotado resultou concessões dos sócios maiores e menores: enquanto Argentina e Brasil pautavam o caráter intergovernamental, Paraguai e Uruguai demandavam a decisão por consenso para o prosseguimento das negociações (VIGEVANI et al., 2002).

A natureza intergovernamental do Protocolo de Ouro Preto respondia ao espírito eminentemente comercial do bloco e da concepção hegemônica de regionalismo da época (GRANATO, 2017). Assim, o regionalismo aberto reforçou elementos como o modelo intergovernamental, a inexistência de *paymaster* e o objetivo de consolidar uma união aduaneira (MARIANO; RAMAZINI JR., 2012).

O desenho institucional do Mercosul nos anos 1990 consolidou um processo de integração concentrado na chefia dos executivos nacionais e nas chancelarias – presentes nos principais órgãos decisórios do bloco (BUDINI, 2015). Os governos buscaram preservar seu protagonismo com um sistema decisório baseado no consenso e um forte controle da agenda de expansão do bloco (MARIANO, 2000). Com isso, evita-se o isolamento da tomada de decisão dos órgãos nacionais responsáveis pelo processo de integração (BOUZAS; SOLTZ, 2002).

A opção intergovernamental gerou o descontentamento de importantes setores da sociedade civil, em um primeiro momento, especialmente das centrais sindicais e grupos empresariais (MARIANO, 2011; BUDINI, 2015). O isolamento governamental limitou o processo de tomada de decisão à influência de atores não-estatais e até mesmo de outros órgãos governamentais, como os parlamentos e entes subnacionais (BOUZAS; SOLTZ, 2002).

A pressão dos atores sociais, em especial do sindicalismo, possibilitou a construção de mecanismos de participação social, como o SGT-10 e o FCES, que conviveram com distintos períodos de esvaziamento (MARIANO, 2011). No entanto, a participação nas negociações resultou em um processo mais formal do que essencial ou relevante (BOUZAS; SOLTZ, 2002). Nesse sentido, o desenvolvimento institucional do Mercosul gerou uma ampliação bu-

rocrática, mas não alterou o processo decisório do bloco que se manteve pouco flexível (MARIANO, 2015).

A estrutura criada e mantida pelo Mercosul pode ser compreendida, além do intergovernamentalismo, pois possui um forte componente estruturador na atuação dos presidentes, podendo ser considerado um modelo *interpresidencialista* (MALAMUD, 2003). A presença de regimes presidencialistas no Cone Sul, com forte presença do executivo nacional no processo de tomada de decisão, garante prerrogativas para que estes governem com baixa necessidade de prestar contas¹¹⁶ horizontalmente (O'DONNELL, 1991).

A centralidade dos presidentes é estrutural nos processos de integração do Mercosul, pois possibilitou o desenvolvimento das políticas sem bloqueios dos outros poderes nacionais e possibilitou que os atores sociais canalizassem suas demandas em um único ator (MALAMUD, 2005). Entretanto, elementos, como a defesa da soberania nacional, busca por autonomia, a resistência ao compartilhamento ou delegação de funções, constituem importantes entraves para a descentralização do poder presidencial e a democratização do processo de integração.

A democracia é um valor compartilhado entre os membros do Mercosul ressaltada nos protocolos, declarações e decisões, mas é um valor que não foi incorporado nas estruturas institucionais do bloco (MARIANO, 2011). Após o Protocolo de Ouro Preto, os governos aceitaram as pressões sociais e do parlamento com a criação do FCES e CPC, como forma de atenuar o *déficit* democrático (DRUMMOND, 2011). Esses processos responderam às pressões da sociedade civil, em especial das centrais sindicais, que questionaram a exclusão dos atores sociopolíticos em favor dos interesses empresariais e governamentais (MARIANO, 2011).

Nesse sentido, houve uma preocupação do Mercosul em garantir a participação da sociedade civil, dos parlamentos, dos governos subnacionais (MARIANO, 2013). Essa participação permite amenizar o *déficit* democrático, ao mesmo tempo que serve como instrumento de resolução de conflitos, redução da insegurança jurídica dentro do bloco, e ampliação da eficiência socioeconômica das ações (CAETANO et al., 2009).

Em perspectiva histórica, o *déficit* democrático no Mercosul é uma projeção supranacional, dos *déficits* democráticos internos dos Estados-membros (VENTURA, 2003). Nesse ponto de vista, a redução do *déficit* democrático em nível doméstico é intrínseca para sua projeção regional, e conseqüentemente para ampliar a participação da sociedade civil nos processos de integração (BRESSAN, 2011).

116 Tradução livre para *accountability*.

No Brasil, após à eleição de Lula da Silva, houve expansão de espaços de participação social, transparência e controle social, em uma relação mediada pela Secretária-Geral da Presidência. Realizaram-se audiências, consultas públicas, ouvidorias, conselhos e conferências nacionais (FARIA, 2010; SCHUTTE, 2011). Esses processos participativos possibilitaram maior legitimidade das decisões governamentais, pois passaram a confluir com os debates promovidos em conjunto com a sociedade civil e expandiram os espaços de consulta pública.

No entanto, cabe ressaltar que os espaços de participação social nacionais no Brasil apesar do apoio governamental para seu desenvolvimento tiveram um forte caráter informal, sem consolidar marcos normativos que regulassem esses espaços de participação – com raras exceções como o caso dos conselhos de educação e saúde que possuem caráter deliberativo. A frágil regulamentação e o perfil consultivo dos conselhos possibilitaram condições de participação, mas não construiu capacidades de intervenção sobre o processo decisório e estabelecer agendas¹¹⁷.

A incorporação dos movimentos sociais e sindicais na construção da agenda política para a integração regional foi institucionalizada no Brasil após demandas dos segmentos sociais que possibilitaram as eleições dos governos do Partido dos Trabalhadores. Na perspectiva regional, a legitimação interna reforçou a participação histórica desses segmentos e a ampliou os canais para suas demandas políticas.

A estrutura institucional do Mercosul, apesar do déficit democrático na tomada de decisão, desenvolveu mecanismos de participação social mais institucionalizados que outras experiências intergovernamentais, com maior interface de diálogo entre governos e sociedade (SERBIN, 2013). A existência desses mecanismos é necessária para a democratização do bloco, mas sozinhos não a garantem (MARIANO, 2013). De fato, os canais de diálogo constituídos nas últimas décadas não apresentaram quaisquer alterações na efetividade da participação dos atores sociais.

Os debates e reflexões propostos pelo regionalismo pós-hegemônico buscam maior democratização das experiências de integração regional, com intuito de ampliar seu escopo para uma dimensão social, política e econômica. Por tanto, a lógica discursiva apontaria para a constituição de mecanismos eficazes para a redução do déficit democrático e das assimetrias que, no entanto, não se concretizaram ou não se efetivaram.

¹¹⁷ Com o fim dos governos petistas, os presidentes posteriores (Michel Temer e Jair Bolsonaro) por decretos passaram a extinguir os conselhos de participação social, esvaziar de suas atribuições e alterar suas composições com o intuito de alinhar a seus interesses políticos.

Durante as negociações do Tratado de Assunção, a temática das assimetrias surgia como um debate marginal, que apenas reconheceu a existência de diferenças sociais, políticas e econômicas (SOUZA et al., 2010). Na primeira década do Mercosul, o tratamento de assimetrias foi limitado a vantagens comerciais e reflexão sobre as políticas públicas de cada país, sem avançar para um combate efetivo das desigualdades (GRANATO, 2016).

A inflexão do bloco com a ascensão dos governos pós-liberais alterou a compreensão do tratamento de assimetrias no Mercosul, que entrou para FOCEM buscou responder o contexto de desigualdades que permeiam o processo de integração e simbolizou a incorporação institucional dos debates crescentes sobre as assimetrias entre os Estados-membros.

No entanto, a necessidade de estabilização do bloco limitou o caráter do Fundo a um instrumento compensatório, que não compreendia as distintas demandas que surgiriam com sua criação, como pautado pelos governos subnacionais (TESSARI, 2012). Com isso, seu escopo foi reduzido pela falta de diretrizes para resolver as disparidades subnacionais; da não compreensão das desigualdades intraestatais; da baixa capacidade de influência dos outros órgãos do Mercosul; dentre outros (GRANATO, 2016).

Desse modo, assim como outros mecanismos institucionais, o fundo se limitou às características interpresidenciais do Mercosul e à necessidade de contar com a vontade política dos países para a continuidade da iniciativa. As novas estruturas institucionais dos anos 2000 encontravam dificuldades semelhantes daquelas constituídas na década anterior, como consequência das trajetórias escolhidas pelos atores ao longo do desenvolvimento do bloco.

Portanto, verifica-se continuidade da resistência à supranacionalidade no Mercosul, destarte as articulações e proposições da sociedade civil para que o bloco caminhasse neste sentido. Logo, o intergovernamentalismo é um princípio orientador do processo decisório do Mercosul, uma vez que as representações governamentais compreendem este modelo como satisfatório (MARIANO, 2013).

A percepção do sindicalismo, em especial da CUT, sobre a resistência encontrada no Brasil para ampliação de mecanismos supranacionais e da participação social mesmo em governos com permeabilidade a essas pautas, corrobora com essas ideias. Sendo assim, as disputas políticas em torno da cessão de supranacionalidade expuseram a contradição entre o discurso e a prática dos governos pós-hegemônicos.

O Parlasul consiste na principal síntese dessa resistência, pois apesar de sua lógica fundacional abrir espaço para uma maior supranacionalidade, não houve uma reestruturação do bloco para alterar seu processo decisório, nem a consolidação das estruturas que garantiriam maior autonomia ao parlamento, como as eleições diretas.

A ausência de eleições – no Brasil e Uruguai, bem como sua precariedade e desarticulação, é um elemento que retira a credibilidade e a legitimidade junto à sociedade civil desses Estados (GAMBA, 2015). Ademais, os únicos países a implementarem eleições diretas foram Argentina e Paraguai, com posterior suspensão dos processos eleitorais para o Parlasul¹¹⁸. Fato que distância o bloco regional do aprofundamento democrático de sua institucionalidade e enfraquece a consolidação de seus mecanismos.

Historicamente, a participação social no bloco foi restrita às organizações sociais com capacidade de financiar sua atuação, o que resultou em uma representação mais ativa dos sindicatos de trabalhadores e patronais (BOUZAS; SOLTZ, 2002). O SGT-10, espaço mais antigo de participação social, e a CSL apresentaram uma maior resiliência e periodicidade de reuniões ao longo das décadas do que o FCES, que incorpora outras representações sociais.

A limitação de admissão no FCES pelas seções nacionais, que possuem capacidade de definir a legitimidade das organizações e reconhecer (ou não) a participação, resulta em um elemento de elitização e segregação da presença da sociedade civil (CAETANO et al., 2009). Em síntese, o fórum não possui capacidade de representar a amplitude da sociedade civil do Mercosul e não logrou seus objetivos iniciais (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009).

Dos instrumentos criados a partir dos anos 2000, as Cúpulas Sociais se destacam por serem uma iniciativa da sociedade civil - baseada nas experiências das Cúpulas dos Povos - para refletir sobre os rumos do Mercosul que foram institucionalizadas. No entanto, reproduzem algumas questões do FCES, como o financiamento limitado para a participação, a vinculação com os Estados para registro de participação, além da falta de critérios claros para participação (BUDINI, 2015).

Assim, o bloco nesse período se caracterizou pela ampliação de órgãos sem poder decisório, quando não sem recursos humanos e financeiros (BUDINI, 2015). Os principais órgãos criados após 2003 no Mercosul não alteraram o processo decisório, se caracterizando pela natureza consultiva - se manifestando por meio de recomendações -, e técnica com o intuito de assessorar os órgãos decisórios do bloco com produção de estudos, seminários e espaços de reflexão. Lógica exclusivista, que centraliza nos Executivos e suas burocracias os rumos do processo integracionista (OLIVEIRA, 2003).

Dessa forma, as posições e interesses dos Estados-membros permanecem pautadas pela dimensão interna para promoção da autonomia e soberania, sem privilegiar o desenvolvimento dos mecanismos regionais, centrando o processo decisório no CMC, GMC e CCM. A

¹¹⁸ Em 2019, os Estados Partes acordaram em suspender as eleições diretas dos integrantes do Parlasul, após manifestação dos governos argentino e paraguaio sobre a não continuidade das eleições em seus países.

conciliação desses elementos resulta em uma grande dificuldade operacional que sintetiza os problemas existentes (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

Os aspectos comerciais que ensejaram a criação do Mercosul não foram concluídos, visto que o bloco não é um mercado comum e apresenta problemas como união aduaneira, além de conviver com barreiras alfandegárias e restrições unilaterais (MALAMUD, 2013). Com isso, as ineficiências do bloco fragilizam seu desenvolvimento e o interesse dos sócios-menores, sobretudo com a proliferação de organismos regionais concorrentes, como o caso da Aliança do Pacífico (PENNAFORTE; MARTINS, 2017).

A deficiência das instituições do regionalismo pós-hegemônico evidencia a dificuldade de construção de uma supranacionalidade entre os Estados na América Latina. A preferência pela constituição de processos intergovernamentais, e em muitos casos interpresidenciais, possibilitou o funcionamento das iniciativas apenas enquanto havia entendimentos coletivos. Esses entendimentos foram potencializados pela aproximação das chancelarias, mas pela constituição de uma “diplomacia de presidentes” que contava “[...] com consultas regulares entre eles e frequentes iniciativas conjuntas” (DULCI, 2013, p. 90).

A precariedade das instituições do Mercosul se relaciona com a incapacidade dos governos progressistas em avançar sobre os principais obstáculos da integração regional, pois não se viabilizou a construção de supranacionalidades que superassem essas dificuldades (MARTINS, 2019). Esse fato impactou a percepção das centrais sindicais sobre os avanços obtidos nesse período, pois esses atores com o tempo reduziram seu engajamento em torno da formulação de propostas e participação nos mecanismos disponíveis.

O histórico de propostas do sindicalismo no Mercosul apontava para a necessidade do aprofundamento de mecanismos supranacionais e/ou a construção de maior autonomia desses mecanismos frente aspectos nacionais. Portanto, para a CUT esse processo foi acompanhado de uma frustração por não superar as características históricas do bloco e consolidar efetiva transformação nas características da institucionalidade do bloco.

A desmobilização das organizações da sociedade civil e a baixa institucionalização do regionalismo pós-hegemônico podem ampliar o déficit democrático (SERBIN, 2013). Porquanto, desde o início dos anos 2010, houve uma redução da mobilização em torno dos processos de integração regional por parte dos membros do Mercosul, que fomentaram uma paralisia nos avanços institucionais.

No período, a construção de novas institucionalidades resultou em uma sobreposição de atores, membros e atribuições entre as organizações regionais, definido como *overlapping regionalism*. Nolte (2016) aponta que esse fenômeno não é necessariamente negativo, pois

quando as instituições apresentam características complementares ou divisão de tarefas entre si podem aprofundar a integração regional. Em linha similar, Briceño Ruiz (2016) não compreende a justaposição de regimes necessariamente como problema, pois pode possibilitar variedade de processos e iniciativas das quais os países participam conforme lhes interessam.

No entanto, a proliferação de instituições respondeu à acomodação de interesses nacionais e a possibilidade de aumento de barganha, sem garantir a elas qualquer tipo de poder decisório ou coercitivo (RIBEIRO, 2016). Em sua maioria, as instituições regionais na América Latina possuem um caráter de exclusão, sendo sempre sub-regional sem um centro integrador, afastando a integração hemisférica ou subcontinental (MALAMUD; GARDINI, 2012).

No Cone Sul, diversas organizações coexistem com mandatos semelhantes e dimensão territorial com pouca diferença – normalmente pela exclusão de algum(ns) vizinhos, sem prejuízo para sua relação em outros espaços. Além da sobreposição com outras instituições regionais, o Mercosul possui sobreposições de competências internas, como das distintas instâncias laborais, subordinadas a diferentes órgãos do bloco com temáticas nem sempre coordenadas (RIBEIRO, 2016).

Nessa lógica, a escassa densidade institucional e o caráter intergovernamental, na compreensão de Sanahuja (2016) apontam para um regionalismo *ligero*. O intuito de defender a soberania e evitar a construção de estruturas onerosas não possibilitou a transferência de responsabilidades estatais para outras instituições e que ensejassem a construção de um ordenamento jurídico comum (SANAHUJA, 2016).

Logo, questiona-se a evolução do regionalismo latino-americano a outro paradigma, refletindo sobre um transbordamento sem se aprofundar ou voltando aos arranjos padrões de cooperação (MALAMUD; GARDINI, 2012). No geral, esse ciclo repousou sobre lideranças presidenciais fortes que projetaram metas de integração ambiciosas (SANAHUJA, 2016), porém não superou as políticas governamentais para construir institucionalidades longínquas e resistentes aos ciclos políticos da região.

A democratização do bloco, a redução de assimetrias, a ampliação da participação para outros atores e a ampliação do bloco são elementos essenciais para compreender o desencantamento com o neoliberalismo nos anos 1990 (SERBIN, 2013). A agenda regional dos governos progressistas se pautava na superação desses problemas sendo primordiais para sua caracterização como governos pós-liberais. No entanto, a distância entre os discursos e as ações no caso do Mercosul é um elemento de prejuízo à sua reputação e utilidade (MALAMUD, 2013).

Os avanços obtidos nesse processo foram poucos e não duradouros, com isto a integração regional latino-americana se mantém sensível às guinadas ideológicas e conjunturais (GRANATO; BATISTA, 2018). Além disso, a construção da Aliança do Pacífico pode ser compreendida como uma reação às proposições pós-liberais, em busca de maior equilíbrio entre os países sul-americanos (BRICEÑO RUIZ, 2014).

A crise política e a desaceleração do crescimento econômico na região enfraqueceram as instituições pós-hegemônicas. A preferência pela constituição de processos intergovernamentais, e em muitos casos interpresidenciais, possibilitou o funcionamento das iniciativas de estímulo à participação dos atores não-governamentais apenas enquanto havia entendimentos coletivos. No entanto, com o crescimento dos dissensos, a crise econômica e as novas dinâmicas do sistema internacional, a fragilidade dessas instituições esvaziou seu funcionamento e transferiu seus mandatos.

A resistência política dos países do Mercosul para avançar na cessão de supranacionalidades existem desde a fundação do bloco e permaneceram durante o regionalismo pós-hegemônico. Com isso, constituiu-se uma das principais fragilidades durante o enfraquecimento desse momento histórico, em especial com a instabilidades democráticas de seus membros. As estruturas institucionais do bloco são importantes espaços de formulação de políticas públicas e questionamento de decisões internas dos países membros, mas os debates ocorridos na instituição pouco reverberam na política interna deles.

O modelo integracionista do Mercosul voltado para uma articulação política e de formulação de políticas públicas não superou a lógica de inserção subordinada (GRANATO, 2020). Granato (2020) argumenta que o bloco manteve sua regularidade como instrumento das burguesias nacionais e de cooperação entre os Estados, se constituindo como limitador estrutural para a ação política emancipatória.

As perspectivas de reforma ou relançamento do Mercosul, apresentadas nas primeiras décadas do século XXI, não alteraram sua gênese institucional e frustraram dezenas de organizações da sociedade civil, como as centrais sindicais, que almejavam a concretização de outro paradigma integracionista. Em síntese, esse processo possibilitou a ampliação da agenda política e social em relação a agenda comercial, mas manteve a raiz desse projeto vinculado as estruturas do regionalismo aberto.

As Centrais Sindicais do Cone Sul historicamente apontaram que o *déficit* democrático do Mercosul, sua estrutura intergovernamental e o excesso de centralidade política dos executivos nacionais eram uma das principais deficiências do bloco. Nos anos 2000, o movimento sindical participou ativamente dos governos do Brasil, Argentina e Uruguai, e por um breve

momento no governo do Paraguai, no entanto não lograram influenciar a transformação política no Mercosul.

As condições institucionais antecedentes do Mercosul não foram superadas e os governos pós-hegemônicos em sua condução política reforçaram a trajetória intergovernamental e interpresidencial, e não romperam com o déficit democrático. Nesse sentido, as transformações do bloco reforçam sua dependência da trajetória de sua institucionalidade e refletem na dificuldade de a sociedade civil provocar uma ruptura com as heranças do regionalismo aberto. Inclusive para atores, como a CUT, que tinham uma relação direta e, em tese, forte influência sobre a condução política dos governos petistas.

6 DISCUSSÕES FINAIS

Compreender o contexto do desenvolvimento e da evolução dos grandes debates das relações internacionais é fundamental para compreender o propósito das construções teóricas e o papel social que elas cumprem. O pensamento crítico eurocêntrico reivindica o monopólio do conhecimento em relação à emancipação social (SANTOS, 2009). Nesse sentido, o processo de evolução das relações internacionais para a ampliação dos atores, objetos e a relevância de outras agendas de pesquisa possibilita o rompimento dessas relações de hierarquia dos saberes.

Portanto, contrapor as premissas dos Estados como atores racionais e dotados de capacidade ampla de tomada de decisão que excluem as dinâmicas internas é um elemento central para descolonizar as relações internacionais (SABARATNAM, 2011). Dado que existe um conhecimento distante, esquecido e subalternizado nos currículos das ciências humanas que não encontra possibilidade de coexistir com os saberes convencionais, e dessa forma ampliar as possibilidades analíticas e questionar suas limitações (SANTOS, 2009). As estratégias descolonizadoras não podem negar as subjetividades que o conhecimento hegemônico se constituiu, mas construir alternativas e iniciar o diálogo as construções teóricas e desafiar seus pressupostos (SABARATNAM, 2011).

Esses estudos podem ser sustentados ecleticamente a partir de diferentes correntes teóricas e de distintos focos políticos. Por isso é de suma relevância para a área o aprofundamento no entendimento do lugar que ocupa a sociedade civil a partir da própria sociedade civil, pois o Estado por ter uma participação estruturante nas construções do mundo social, faz com que diversas abordagens teóricas pensem nele, a partir de suas categorias próprias (BOURDIEU, 2014).

A representação das forças populares sempre foi significativa de maneiras diferentes, de acordo com a forma de Estado, mas se torna essencialmente importante com a entrada formal das massas na política (JESSOP, 2016). Para Cox (2014), há uma vertente contra-hegemônica na atuação das forças sociais, na qual a sociedade civil poderia construir uma base para um novo Estado e uma nova ordem. A sociedade civil é um espaço de discussão, promoção, negociação e lobby de temas como, direitos humanos, meio ambiente, trabalho e outros que aglutinam ativistas, ONGs, neoliberais, grupos nacionais e religiosos (KALDOR, 2003).

Dentre as organizações da sociedade civil, os sindicatos possuem um papel singular, pois são uma das mais antigas formas de organizar a classe trabalhadora e com isto possuem

acesso privilegiado para a interlocução com as burocracias estatais, respaldados pela centenária lógica tripartite. Para Gramsci (2011), assim como todas as organizações da sociedade civil, o sindicato não tem uma definição única, mas sim adquire uma definição ou figura histórica “[...] na medida em que as forças e as vontades operárias que o constituem lhe imprimem uma específica orientação e põem como meta da sua ação o objetivo que foi afirmado como definição” (p. 78-79).

Em sua história, a CUT se orientou para a reorganização do sindicalismo brasileiro pelo fim do corporativismo e pela construção de uma alternativa organizativa para a classe trabalhadora com perspectiva de transformação da sociedade que vivemos – idealmente socialista. Com o avançar dos anos, a central se transformou em um dos principais instrumentos organizativos de oposição aos governos neoliberais e, posteriormente, essencial para a emergência dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Ao longo desses governos, a CUT integrou as distintas iniciativas de ampliação dos mecanismos de participação social, nacional e regionalmente. Dos espaços de diálogo social resultaram propostas em benefício dos trabalhadores que foram internalizadas pelos governos e resultaram positivamente no saldo desta experiência. Na visão da central, a política externa dos governos resultou em uma das esferas mais bem-sucedidas, principalmente por ressignificar a integração e cooperação com os povos do Sul Global.

O processo de integração regional não depende exclusivamente das relações internas de um único Estado, mas é reflexo de relações de forças no âmbito interno de cada um dos Estados-membros e as relações de força a nível regional. Nesse sentido, as variações de posicionamento dos grupos no poder levam a modificações nas preferências dos Estados, moldando e transformando sua atuação na política internacional. Com isso, as relações intergovernamentais no âmbito do Mercosul são ressignificadas com as diferentes construções políticas nos países (MORAVCSIK, 1997).

A compreensão do mundo pelos atores e a formulação de ações alternativas são moldadas por sistemas de crenças, códigos operacionais e mapas cognitivos (HAAS, 1992). Esse sistema de crenças foi modificado pela cooperação das centrais sindicais em torno do Mercosul, que resultou em uma dimensão individual e coletiva de troca de valores e aprendizados considerada um dos principais saldos políticos da participação social nos espaços do bloco.

Para Haas (2004), o desenvolvimento da integração depende dos vínculos políticos estabelecidos entre as elites políticas. As elites sindicais, ao assumirem a defesa da integração regional e optarem pelo Mercosul social, político e econômico como estratégico para a

transformação do modelo de desenvolvimento de seus países, possibilitaram um aprofundamento das políticas no bloco e a difusão dos mecanismos de participação social para outras dimensões, além da sócio-laboral.

Da mesma forma, Deutsch (1966) argumenta que a compatibilidade de valores entre as elites políticas é uma necessidade dos processos integracionistas. Os dirigentes cutistas apresentam a experiência de participação no Mercosul como uma escola de formação política, neste sentido, corroboram com a perspectiva do autor ao apontar que a difusão de valores passa pela circulação de pessoas entre as elites políticas.

No entanto, os valores e os vínculos políticos estabelecidos e difundidos se restringiram às elites sindicais e aos principais movimentos sociais que compuseram os espaços mercosulinos. As elites políticas governamentais (com poucas exceções) e as elites empresariais não compartilharam do sentimento de ampliação dos mecanismos de integração, nem corroboraram plenamente com os valores de um regionalismo que avançasse com agendas sociais e políticas sobre a centralidade do comércio.

Em relação às perspectivas das elites empresariais sobre a integração regional, cabe ressaltar que, nem todas as frações da burguesia atuam na defesa da mesma agenda política. Algumas frações burguesas podem, em determinados períodos históricos, reforçar uma lógica integracionista com o intuito de defender seus interesses e maximizar suas receitas. Da mesma forma, nem todos os sindicatos e centrais sindicais pensam semelhantemente sobre a importância da integração e da autonomia regional no sistema internacional, fator que reflete sobre o diferente nível de engajamento político nos espaços de participação social do Mercosul.

Todavia, as capacidades materiais das forças contra-hegemônicas não viabilizaram transformações duradouras e permanentes para o Mercosul. A institucionalidade do bloco foi ampliada, mas seu funcionamento não foi viabilizado financeiramente e politicamente. A resistência à cessão de soberania para a construção de mecanismos supranacionais (ou com maior autonomia) e a centralidade da integração nos Executivos nacionais não foram transformadas, apesar das pressões por parte das centrais sindicais.

O déficit democrático no Mercosul permaneceu uma realidade, mesmo com iniciativas valorosas, como as Cúpulas Sociais, a construção da UPS e a construção do PEAS. A trajetória do Mercosul não foi modificada para uma nova trajetória, mas reforçou as características históricas com importantes alterações no significado do regionalismo sul-americano, com a inclusão da integração regional como parte da agenda prioritária desses governos.

Na hierarquia da coalizão governamental dos anos 2003 a 2014, a CUT não logrou impor sua agenda política para os governos - apesar de simbolicamente prioritária. Os discursos políticos das frentes políticas neoliberais atribuem suposta reprodução ideológica pelos governos petistas, fato que não resulta verdadeiro. O trânsito da CUT na sociedade política foi potencializado nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, no entanto, não acumulou forças para ser hegemônico.

Se refletirmos a partir da sabedoria popular brasileira, em que “Santo de casa não faz milagre”, no caso concreto dos governos petistas, não o fez – na dimensão interna e regional. A CUT e o próprio PT, na sua dimensão de massas, não lograram impor seu domínio sobre as forças políticas adversárias e conquistar a hegemonia para implementar sua agenda política na íntegra.

A partir da realidade latino-americana, Allende (2012 [1971]) aponta que as experiências que se pretendiam socialistas necessitariam superar a “[...] sociedade esmagada pelo atraso e pela pobreza próprios da dependência e do subdesenvolvimento, romper com os fatores causadores do atraso, e ao mesmo tempo, erigir uma nova estrutura socioeconômica capaz de prover a prosperidade coletiva” (pp. 406-407). Para Marini (1996 *apud* ALMERYA, 2014), na nova fase do capitalismo marcado pela globalização econômica, os problemas dos povos passam pela luta de classes, pela disposição em “[...] tomar as rédeas da política econômica, o que significa dizer: assumir a direção do Estado” e a única resposta seria “[...] uma revolução democrática radical” (p. 249).

Em complemento, Sader (2012) alerta que, no plano político, a apropriação do aparelho estatal não pode ser confundida com a resolução da questão do poder para as organizações de esquerda. Da mesma forma, ressalta que, historicamente, as esquerdas operaram com um reducionismo fatal ao centrar as relações de poder a relações econômicas e institucionais.

Os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff romperam profundamente com a lógica da pobreza e do atraso que marcaram o Estado brasileiro desde o período colonial. A inserção da classe trabalhadora e a dimensão da dignidade foram elementos de ruptura marcantes com os governos anteriores, possibilitado por inúmeras políticas sociais de combate à pobreza, acesso à educação e saúde, além garantir a presença do Estado em regiões onde ele inexistia. Em contradição, esses processos não foram acompanhados pela construção de uma nova estrutura socioeconômica que possibilitasse a manutenção e consolidação dessas transformações. Na perspectiva do Mercosul, a pauta dos movimentos sindicais e sociais em torno de uma integração produtiva eficaz e que garantisse a autonomia dos mercados do Cone

Sul não foi concretizada e pouco avançou.

As rédeas da política econômica e a direção de inúmeros aparatos estatais não foram efetivamente conquistadas pelas forças sociais contra-hegemônicas, permanecendo sob a hegemonia de segmentos neoliberais. O sindicalismo, e fundamentalmente a CUT, expressou esse desafio como prioritário para a severa transformação das bases sociais e econômicas do sistema estatal brasileiro.

O aprofundamento democrático, apesar de garantir a constituição de inúmeros mecanismos de participação social e canais diretos de diálogo entre a sociedade civil e o governo, foi limitado a espaços de consulta e sem interferência direta nos processos decisórios. A radicalização democrática necessária, e historicamente defendida pelos segmentos sociais associados aos trabalhadores, não se concretizou e garantiu a cristalização de burocracias vinculadas as aristocracias nacionais – nos três poderes.

Analisar os governos petistas, a partir da dicotomia ruptura e continuidade, seria simplista e reduziria os avanços concretos conquistados pela classe trabalhadora nesse período. Houve transformações profundas na dinâmica social e política brasileira, mas que não se propuseram a romper com o capitalismo ou o Estado burguês. A luta de classes e as dinâmicas de disputa da hegemonia nesse período não podem ser sintetizadas sem considerar as condições materiais disponíveis e suas dialéticas.

Sobre o democrata¹¹⁹, Marx afirma que ao sair da derrota mais vergonhosa mantém-se com a convicção de que irá vencer, pois não considera necessário revisar suas posições, mas espera a mudança das condições a seu favor. Luxemburgo (1915) distingue a acepção da derrota dessa classe dos proletários, pois essa realiza profunda autocrítica, e compreende que “O penoso caminho de sua libertação não é pavimentado apenas com sofrimentos imensos, mas também de inumeráveis erros” e que sua libertação será apenas atingida se este “[...] souber apreender com seus próprios erros” (p. 2).

Santos (2016) aponta que “[...] a única saída progressista consiste em retomar a tensão entre democracia e capitalismo, o que atualmente só é possível retirando aos representantes o monopólio da representação”, pois a democracia participativa perdeu a guerra contra o capitalismo (p. 163). O autor compreende que a articulação entre a democracia representativa e participativa deve ser presente não apenas no Estado, mas na cultura política das organizações.

O regionalismo baseado na integração dos povos com uma forte agenda social, política, democrática e supranacional encontra duas fronteiras elementares: as do Estado e as

119 Em referência ao pequeno-burguês revolucionário (LUXEMBURGO, 1915).

do capitalismo. A primeira fronteira é tradicionalmente abordada pelas teorias de relações internacionais, todavia, a fronteira do sistema capitalista é secundarizada nos estudos da disciplina, mas resultam em um dos principais desafios políticos para a sociedade civil se integrar, como analisamos neste trabalho.

A participação da CUT no Mercosul, em detrimento do ambiente interno, desenvolveu uma relativa autonomia aos governos petistas com uma postura propositiva e engajada nas estruturas do bloco. Ademais, a central manteve suas principais críticas a institucionalidade do bloco, buscando a realização de reformas estruturais que ampliassem a capacidade de participação da sociedade civil.

O sentimento de aprofundamento democrático do movimento sindical não se concretizou para além dos avanços pontuais sobre a estrutura organizativa mercosulina. A luta para consolidar espaços de participação social permanece fundamental para viabilizar transformações nas estruturas burocráticas, mas também para ampliar os canais possíveis de incidência na agenda política. O desafio das centrais sindicais, iniciado com a construção da CCSCS, não findou, visto que é necessário garantir a existência e a eficiência desses espaços, que são uma ferramenta eficaz para a construção de projetos políticos alternativos.

O movimento sindical aprofundou sua relação com o bloco e potencializou sua formulação política nos processos participativos, além de ampliar o escopo de aliados na sociedade civil para sua atuação frente ao Mercosul. O bloco se consolidou como uma opção estratégica de articulação política e um espaço privilegiado de constrangimento dos Estados nacionais, apesar da ineficácia dos mecanismos institucionais e do não cumprimento pleno dos acordos políticos constituídos no processo de integração.

A história da CUT foi ressignificada após a experiência dos governos petistas. A opção estratégica de sua política internacional permaneceu orientada para fomentar mecanismos de participação direta e diálogo social – interna e externamente. Os limites da ação política da central sindical impossibilitaram maior incorporação de sua agenda política no Mercosul. No entanto, a construção política da CCSCS para o bloco manteve-se coerente e estável no decorrer das décadas, com resultados satisfatórios para a incorporação de novas organizações da sociedade civil no bloco.

A relação das Centrais Sindicais do Cone Sul com seus governos nacionais foi o principal canal de formação de preferências, pois, apesar do desenvolvimento de inúmeros mecanismos institucionais no Mercosul, os Estados nacionais permaneceram o interlocutor das demandas. O bloco não constituiu uma institucionalidade capaz de refletir sobre sua própria agenda e constitui-la regionalmente, na medida em que o procedimento

intergovernamental mercosulino inviabilizou a construção de processos políticos autônomos de transformação da integração regional.

As organizações que compuseram a coalizão petista, sobretudo as que sempre estiveram na coalizão e se mantiveram após o término da experiência governamental, acumularam forças ao longo de décadas que culminaram nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, mas a autonomia frente a esses não possibilitou sua manutenção. Em síntese, os atores sociais vinculados à classe trabalhadora se apresentaram como o cartão de visitas dos governos petistas, mas não foram capazes de reunir forças para determinar a agenda política e incidir para o maior aprofundamento de reformas estruturais no Estado brasileiro.

Nos anos 2000, o sindicalismo brasileiro vivenciou as transformações mais profundas no mercado e no modo de trabalho, que impactaram na sua capacidade como protagonista das organizações da sociedade civil. Por sua representatividade e importância histórica, a CUT tem um papel essencial sobre a ação sindical frente ao futuro do mundo do trabalho. No entanto, a relação umbilical com os governos petistas desestruturou sua capacidade de liderança e mobilização junto aos trabalhadores, bem como burocratizou sua estrutura, impedindo de organizar novas categorias profissionais, em especial nos serviços.

A estrutura sindical brasileira tem como sua principal característica o corporativismo sindical e o atrelamento das burocracias sindicais com o aparelho de Estado. A CUT nasce em um processo histórico que pretendia emancipar o movimento sindical brasileiro desses entraves para sua autonomia e liberdade de organização. No entanto, com o desenvolvimento dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff a CUT se moldou e se adaptou para atuar dentro da lógica corporativista. Com isso, atenuou sua disputa ideológica contra outras centrais sindicais para evitar fadigas a coalizão governamental, fragilizando sua ação política em categorias profissionais extremamente relevantes para o mundo do trabalho no século XXI.

A participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff foi freada pela baixa institucionalização e pela falta de democratização dos processos de integração regional. As críticas do movimento sindical do Cone Sul às transformações promovidas na institucionalidade do Mercosul pelos governos petistas se concretizaram como as principais fragilidades que resultaram na baixa resiliência institucional do bloco às variações governamentais na região.

Nesse sentido, retomamos as reflexões acerca da autonomia relativa, pois esta possibilitou uma grande margem de manobra dos governos progressistas sul-americanos na construção de institucionalidades com maior recorte social e político. No Brasil, os resultados econômicos satisfatórios dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff garantiram à agenda de

política externa uma relativa autonomia frente às disputas e recortes ideológicos internos e ressignificou a atuação externa do país.

As pequenas brechas de manobra encontradas nas burocracias estatais e na confluência política com uma fração da burguesia sul-americana foram fatores relevantes para a introdução da agenda política das centrais sindicais no Mercosul. A expansão dos mecanismos institucionais do bloco e a ampliação de seu escopo relaciona-se diretamente com a experiência histórica dos atores sociais que participaram de suas estruturas na primeira década do bloco.

As coalizações presidenciais petistas foram discursivamente assentadas em sua relação orgânica com os movimentos sociais brasileiros, do campo e da cidade. Essas organizações sociais, em especial os sindicatos, encontraram nas instituições regionais um instrumento de suporte para construção de uma agenda regional de desenvolvimento autônoma e soberana. No entanto, as capacidades materiais dos movimentos sociais e sindicais não possibilitaram a transformação das estruturas institucionais a nível interno e externo.

Fernandes (2015) aponta que é necessário saber quando uma coalizão – entre os reformistas e revolucionários - deixa de ser produtiva e se torna uma bota de chumbo. Em adição, podemos avançar com a reflexão e apontar que é necessário o entendimento dentro de coalizões com setores da burguesia interna quando essas se tornam um peso e impossibilitam o avanço das lutas e da ação política transformadora para organizações que se pretendem contra hegemônicas.

A produtividade da coalizão política possibilitou a emergência dos governos petistas e resultou na expansão de mecanismos institucionais no Mercosul e a aprovação de diversas medidas a nível nacional. No entanto, questões como a cessão de supranacionalidade e o financiamento das estruturas regionais não avançaram e foram constantemente secundarizadas, em especial pelo comando econômico do governo.

A coalizão encontrou limites para sua autonomia relativa nas frações burguesas que atuavam na sustentação do governo, e em diversos momentos, na relação com a estrutura burocrática do Estado brasileiro. Limites que foram tensionados dentro da institucionalidade da democracia liberal, com poucos momentos de mobilizações de massa que poderiam alargar esse processo para além das fronteiras previamente conhecidas em processos institucionalizados.

O Mercosul, apesar de não superar suas barreiras históricas, teve sua trajetória reforçada e ampliada, o consolidando como principal mecanismo de integração regional do Cone Sul, mesmo em um contexto de intensa criação de arranjos institucionais. Os principais

atores sociais que participaram da fundação do bloco permanecerem orientando sua política internacional com prioridade para o Mercosul e lograram parcialmente incorporar sua agenda de democratização e popularização do bloco.

O fim do ciclo progressista na América do Sul e a reconfiguração da geopolítica mundial levanta diversas reflexões que não pretendemos abordar neste trabalho. Dentre essas, algumas agendas de pesquisa podem ser suscitadas, como: os limites da transformação política de projetos de integração marcadamente liberais; o papel da ideologia nos processos de integração regional; os impactos da incorporação de valores reformistas na ação sindical sul-americana; reflexões sobre o papel da autonomia na construção política das institucionalidades do Cone Sul – estatais e não estatais; entre outras.

Os desafios dos processos de integração regional no Sul Global encontram inúmeros desafios estruturais e sistêmicos, mas convivem com um potencial político transformador que emana, em especial, da sociedade civil organizada. As experiências de integração regional têm alto potencial na construção de valores e na sistematização de propostas, o que amplia a necessidade da manutenção e do aprofundamento desses processos para a democratização e autonomia dos Estados. Nesse sentido, a disputa sobre o significado social, político e teórico da integração regional e dos regionalismos é elementar para transformação de seu conceito e massificação de seus debates.

REFERÊNCIAS

- ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.
- ADLER, E. Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. *Handbook of International Relations*. Cap. 5, p. 112-144. Londres: SAGE, 2013.
- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, p. 201-246, Aug. 1999.
- AGUERRE, M.J.; ARBOLEYA, I. Estrategias para un Mercosur ciudadano. In: CAETANO, Gerardo (Coord). *La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR, 2009.
- AGUIAR, Carolina Moulin. Regimes internacionais e o regionalismo aberto da Cepal. Belo Horizonte: *Fronteira*, v. 2, n. 3, p. 9-35, jun. 2003.
- ALLENDE, Salvador. A via chilena para o socialismo [1971]. IN: Löwy, Michael (Org.). *O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012, 606p.
- ALGRANATI, Clara; SEOANE, José. Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). In: SADER, E.; JINKINGS, I. (Orgs.). *Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*, São Paulo: Boitempo, 2006.
- ALMERYA, G. Ruy Mauro Marini. IN: PÉRICAS, L. B.; SECCO, L. *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014, 416p.
- ANGELL, Norman. *A Grande Ilusão*. Brasília: Ed. Unb/Ipri, 2002.
- BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. *Poder e Déficit Democrático do Mercosul*. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.
- BARBOSA, W. Estado e Poder Político em Marx. *Humanidades em Foco*, v. 3, p. 13, 2004.
- BARRAL, Welber. O protocolo de Olivos e o Mercosul. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 23, n. 44, p. 149-166, jan. 2002.
- BERNARDI, B. B. O conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.
- BERRINGER, T. *Bloco no Poder e política externa nos governos FHC e Lula*. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- BERRINGER, T. O conceito de Estado para os estudos realistas das relações internacionais: uma análise sobre a obra A política entre as nações de Hans Morgenthau. *PLURAL*, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.24.2, p.16-37, 2017.

BLACK, Clarissa. *O boom de preços de commodities e a economia brasileira nos anos 2000*. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2015.

BOITO JR., A. A natureza da crise política brasileira. *Le Monde Diplomatique – Brasil*, Número 104, mar. 2016.

BOTTO, Mercedes. América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el MERCOSUR. *CONfinés relacion. internaci. ciencia política* [online], vol.11, n.21, pp. 9-38, 2015.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOUZAS, R.; SOLTZ, H. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR. *Institut für Iberoamerika-Kunde*, Working Paper nº1, aug. 2002.

BRESSAN, Regiane Nitsch. Elites políticas, integração regional e política externa. *Revista Estudos Políticos*, v. 6, p. 228-253, 2015.

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

BRESSAN, Regiane Nitsch. O desafio democrático para a integração Latino-americana. In: *3º Encontro Nacional ABRI*, Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2011 (Anais).

BRICEÑO RUIZ, José. Projeção, fragmentação e justaposição de processos Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. Belo Horizonte: *Conjuntura Internacional*, v.13 n.1, p.16 – 21, 2016.

BRICEÑO-RUIZ, José; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Post-hegemonic regionalism, UN-ASUR, and the reconfiguration of regional cooperation. *South America, Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40:1, 48-62, 2015.

BUDINI, Terra Friedrich. A construção de consensos progressistas na política externa dos governos de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. IN QUIROGA, Yesko; FRANÇA, Cassio. *Consenso progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2010.

BUDINI, Terra Friedrich. *Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional*. Tese de Doutorado – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BUENO DE LIMA, Diogo. As relações internacionais para além dos princípios westfalianos. *Publicação do Curso de Relações Internacionais da FASM*, Ano 13, nº 37, Jan-Mar. 2013.

CAETANO, Gerardo. El Mercosur en el cruce de caminos. *Cuadernos del Cendes*, vol. 23, no 63, p. 27-57, dic. 2006.

CAETANO, Gerardo. Breve historia del Mercosur en sus 20 años: coyunturas e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, Gerardo (Coord). *Mercosur: breve historia, cronología y marco institucional*. Montevideo: CEFIR, 2011.

CAETANO, Gerardo. Uruguai. In: SADER, E.; JINKINGS, I. (Orgs.). *Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*, São Paulo: Boitempo, 2006.

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

CALEGARI, Daniela. Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Européia?. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 5, 2009, pp. 91-131. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/>>

CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?. *Lua Nova*, São Paulo, n. 68, p. 57-90, 2006.

CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília: Editora UnB, 2001.

CARVALHAL, M. D. Trabalho, sindicatos e gestão territorial da sociedade. *PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho*, v.1, n.1, 2000.

CASTRO, M.S.P. El sindicalismo frente el Mercosul. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad*, nº 211, set/oct. 2007.

CASTRO, M.S.P Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista, 20 set. 2019.

CCSCS – Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul. *Carta de la CCSCS a los presidentes presentada en la 34a. Cumbre del MERCOSUR*. Montevideo: 13 dez. 2007.

CCSCS – Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul. *Carta de la CCSCS a los presidentes presentada en la 37a. Cumbre del MERCOSUR*. Assunção: 24 jul. 2009.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL (Período de Sesiones no.19), mar. 1994.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 8-25, Dec. 2008.

CHASQUETTI, Daniel. *El Mercosur y las ciudades: apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*. Montevideú: Friederich Ebert Stiftung, 2006.

CONCLAT – Congresso da Nacional da Classe Trabalhadora. *Resolução do Congresso Nacional da Classe Trabalhadora*, 1983.

CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

COSTA, Hermes Augusto. O sindicalismo, a política internacional e a CUT. *Lua Nova*, São Paulo, n. 64, p. 129-152, 2005.

COSTA, Hermes Augusto. O sindicalismo ainda conta? Poderes Sindicais em debate no contexto Europeu. *Lua Nova*, São Paulo, 104: 259-285, 2018.

COSTA, Hélio da. Ação sindical frente às empresas transnacionais: entre o pessimismo da razão e o otimismo da vontade. *FES Brasil: Análise* n. 4, 2015.

COUTINHO, C. N. Introdução. IN: COUTINHO, C. N (Org.). *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COX, R.W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millenium: Journal of International Studies*, vol. 10, nº2, 1981.

COX, Robert C. Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*, nº 24, pp. 129-162, jan. 2014.

CSA – Confederação Sindical das Américas. *Plataforma de Desenvolvimento das Américas*. [2013]. Disponível em: <<http://csa-csi.org/Include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=2227>> Acesso em: 31 jul. 2017.

CUT – Central Única dos Trabalhadores. *Resoluções e moções do 1º Congresso Nacional da CUT*, 1984.

_____. *Resoluções e moções do 2º Congresso Nacional da CUT*, 1986.

_____. *Resoluções e moções do 3º Congresso Nacional da CUT*, 1988.

_____. *Resoluções e moções do 4º Congresso Nacional da CUT*, 1991.

_____. *Resoluções e moções do 5º Congresso Nacional da CUT*, 1994.

_____. *Resoluções e moções do 6º Congresso Nacional da CUT*, 1997.

_____. *Resoluções e moções do 7º Congresso Nacional da CUT*, 2000.

_____. *Resoluções e moções do 8º Congresso Nacional da CUT*, 2003c.

_____. *Resoluções e moções do 9º Congresso Nacional da CUT*, 2006a.

_____. *Resoluções e moções do 10º Congresso Nacional da CUT*, 2009.

_____. *Resoluções e moções do 11º Congresso Nacional da CUT*, 2012.

_____. *Resoluções e moções do 12º Congresso Nacional da CUT*, 2015.

- _____. *Resoluções da 9ª Plenária Nacional da CUT*, 1999.
- _____. *Resoluções da 10ª Plenária Nacional da CUT*, 2002.
- _____. *Resoluções da 11ª Plenária Nacional da CUT*, 2005a.
- _____. *Resoluções da 12ª Plenária Nacional da CUT*, 2008b.
- _____. *Resoluções da 13ª Plenária Nacional da CUT*, 2011.
- _____. *Resoluções da 14ª Plenária Nacional da CUT*, 2014.
- _____. *Resolução de Fevereiro de 2003 da Executiva Nacional da CUT*, 2003a.
- _____. *Resolução de Agosto de 2003 da Executiva Nacional da CUT*, 2003b.
- _____. *Resolução de Dezembro de 2005 da Executiva Nacional da CUT*, 2005c.
- _____. *Resolução de Julho de 2007 da Executiva Nacional da CUT*, 2007.
- _____. *Resolução de Setembro de 2008 da Executiva Nacional da CUT*, 2008a.
- _____. *Resolução de Dezembro de 2003 da Direção Nacional da CUT*, 2003d.
- _____. *Resolução de Agosto de 2004 da Direção Nacional da CUT*, 2004.
- _____. *Resolução de Setembro de 2005 da Direção Nacional da CUT*, 2005b.
- _____. *Resolução de Dezembro de 2006 da Direção Nacional da CUT*, 2006b.
- _____. *Resolução de Julho de 2010 da Direção Nacional da CUT*, 2010.

CULPI, L.A. A participação da Sociedade Civil nas instituições comunitárias do MERCOSUL (1991 – 2010). *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 3, n. 1-2, 2012.

DELLA PORTA, Donatela e TARROW, Sidney. Transnational Process and Social Activism: Na Introduction. In DELLA PORTA, Donatela e TARROW, Sidney. *Transnational protest and global activism*. Rowman and Littlefield Publiser, 2005.

DEUTSCH, Karl et alli. *Integración y formación de comunidades políticas*. Buenos Aires: INTAL-BID, 1966.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2018. São Paulo: *Estudos e pesquisas*, nº 89, abr. 2019.

DRUMMOND, M.C. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 273-295, jan./jun. 2011.

DULCI, Luiz. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do*

Desenvolvimento. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, 128p.

ENGLES, F. Prefácio a 3ª Edição [de 1885]. IN: MARX, K. *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

ETZIONI, Amitai. The Epigenesis of Political Communities at the International Level. In ROSENAU, James (ed). *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Fress Press, 2004. (pp. 346-358)

FARIA, C.A. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?. *Rev. Socio. e Pol. Curitiba*, v.18, n.36, p. 187-204, 2010.

FARIAS, F.P. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. *Crítica Marxista*, n.28, p.81-98, 2009.

FERNANDES, Florestan. *Poder e contrapoder na América Latina*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

FILLIPPINI, Michelle. Burocracia; Poder. IN: LIGUORI, G; VOZA, P. *Dicionário Gramsciano (1926-1937)*. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

FINNEMORE, M. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

FORTES, G. B.; MORAES, F. Democracia na América Latina: o protocolo de Ushuaia e as relações institucionais no MERCOSUL. In: *XXI Congresso Nacional do CONPEDI*, Niterói, 2012.

FRACALOSSO, A.C.M. *A aplicabilidade do acordo multilateral de seguridade social do Mercosul no âmbito brasileiro - à luz da Análise Econômica do Direito*. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

FELÍCIO, J. A. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista, 17 out. 2019.

GALVÃO, Andréia. Marxismo e movimentos sociais. *Crítica Marxista*, v. 32, p. 107-126, 2011.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins. O parlamento do MERCOSUL e os direitos sociais trabalhistas no contexto do regionalismo do século XXI. 2015. 363 f. São Paulo: Tese de Doutorado - Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2015.

GARCIA, Ana Saggiaro. A introdução de Gramsci nas Relações Internacionais: aspectos metodológicos. *Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, v. 3, p. 110-120, 2013.

GARCIA, Ana Saggiaro. Hegemonia e imperialismo: caracterizações da ordem mundial capitalista após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: *Contexto int.*, v. 32, n. 1, p. 155-177, jun. 2010.

- GRAMSCI, A. Escritos pré-carcerários e Do caderno de cárcere (1929-1935). IN: COUTINHO, C. N (Org.). *O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os Rumos da Integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Editora Appris, 2015.
- GRANATO, L. Mercosur, Asimetrías e Integración Productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH (Online)*, v. 29, p. 381-394, 2016.
- GRANATO, L. Estado, Sociedad e Integración Regional: Un estudio sobre el componente relacional del Mercosur (2003-2015). *REVISTA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE AS AMÉRICAS*, v. 11, p. 18, 2017.
- GRANATO, L; BATISTA, I. R. Regionalismo e desenvolvimento na América do Sul. *REVISTA DEBATES*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 201-222, maio-ago, 2018.
- GRANATO, L. Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. *Izquierdas*, nº 49, 2020.
- GODIO, Julio. *El Mercosur, los trabajadores y el ALCA: un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2004, 278p.
- GODIO, Julio. La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad*, n. 211, set/oct. 2007.
- HAAS, Ernest. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- HAAS, Peter. *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, International Organization, vol. 46 (1), 1992, 1-35.
- HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, vol. 17, nº 1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, janeiro-julho, 1995.
- IOS – Instituto Observatório Social. *Promoção dos Direitos Trabalhistas na América Latina*, São Paulo: 2014, *online*.
- JACQUES. J.R. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista, 17 set. 2019.
- JESUS, S.C.S. A construção sociológica do objeto sindical: notas para uma teorização do sindicalismo. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 235, p. 153-171, 2015.
- JESSOP, B. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press, 2016, 317p.
- JESSOP, B. O Estado, o Poder, o Socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

JUNQUEIRA, C.G.B; LUCIANO, B. T. Representatividade e Legitimidade na Integração Regional: o Foro Consultivo e o Parlamento do Mercosul. *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 21-22, 2014.

JUNQUEIRA, C.G.B; MARIANO, K.L.P. “Estagnação Subnacional” no Mercosul? uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.6. n.12, jul./dez 2017.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. *A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul*. Dissertação Mestrado - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

KECK, Margaret, KATHRYN, Sikkink. Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics, *International Social Science Journal*, vol. 51 (159), 1999, p. 89-101.

KECK, ME. PT – *A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Cap. O PT e o movimento sindical, pp. 232-269, 2010.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. Nova Iorque: Longman, 1989.

KRASNER, Stephen D. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. Curitiba: *Rev. Sociol. Polít.*, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

LA PORTA, Lelio. Diplomacia. IN: LIGUORI, G; VOZA, P. *Dicionário Gramsciano (1926-1937)*. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

LADOSKY, M. H. G. *A CUT no governo Lula: da defesa da “liberdade e autonomia” à reforma sindical inconclusa*. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LAKE, David A. Why isms Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress, *International Studies Quarterly*, vol. 55, 2011, p. 465-480.

LARA, Jorge. Paraguai. In: SADER, E.; JINKINGS, I. (Orgs.). *Latinoamericana: Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*, São Paulo: Boitempo, 2006.

LIGUORI, G. Democracia. IN: LIGUORI, G; VOZA, P. *Dicionário Gramsciano (1926-1937)*. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

LIMA, J. G. A anulação do julgamento do 'mensalão'. IN: CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Artigos*, jan. 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p. 167-201, dez. 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2, 2000.

LISBOA, M.T; SILVA, R. A path dependence na inserção internacional da Guiana. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 123-147, 2017.

LUCIANO, B. T. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 11, p. 49-58, 2012.

LUXEMBURGO, Rosa. *A crise da Social-democracia (Folheto Junius)* – Socialismo ou Barbárie, abr. 1915. Disponível em <<https://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1915/junius/cap01.htm>>. Acessado em: 20 mar. 2016.

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma ou Revolução?*. (Tradução Livio Xavier). São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MACHADO, F.P.M. Hegemonia, internacionalização do estado e direito internacional segundo a teoria neogramsciana. Brasília: *Prismas - Dir., Pol. Publ. e Mundial.*, v. 7, n. 1, p. 173-221, jan./jun. 2010.

MALAMUD, A. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. *EUI/RSCAS, Working Papers 2013/20*, 2013.

MALAMUD, A. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1, feb. 2005.

MALAMUD, A. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience. In: LAURSEN, Finn (ed). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003.

MALAMUD, A.; GARDINI, G.L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), pp.116-133, 2012.

MALAMUD, A. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 18, Number 3, Oct. 2005.

MARIANO, K. L. P. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. *SÉCULO XXI*, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013.

MARIANO, K. L. P. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T. Implicações Nacionais da Integração Regional: as Eleições Diretas do Parlamento do Mercosul. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 42, p. 41-77, 2012.

MARIANO, K.L.P. *A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001)*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011a.

MARIANO, K.L.P. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. São Paulo: *Cadernos CEDEC*, nº 50, 1995.

MARIANO, K.L.P. Parlamento do Mercosul e a democratização da integração. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011b.

MARIANO, K.L.P. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. *SÉCULO XXI*, Porto Alegre, v. 4, nº2, jul/dez 2013

MARIANO, K.L.P. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K.L.P.; TESSARI, G.R. As cidades nos processos de integração regional. *Perspectivas*, São Paulo, nº 30, pp. 55-79, 2006.

MARIANO, M. P. *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARIANO, M. P. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara, 2007.

MARIANO, M.P.; RAMANZINI JR., Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR), v. 20, p. 23-41, 2012.

MARTINEZ, E. D. M.; MACHADO, J. G. A dimensão social da integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto Mercosul Social. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6, p. 368-394, 2017.

MARTINS, J.R.V. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista, 03 ou. 2019.

MARX, Karl. Sindicatos: Seu Passado, Presente e Futuro. IN: VON MÜNCHEN, Emil Asturig; VON GENUA, Lo Scaltro (Org. & Trad.). *Karl Marx e Friedrich Engels em face dos Sindicatos e das Greves*. Munique: Editora da Escola de Agitadores e Instrutores “Universidade e Diversidade Jakob M. Sverdlov”, online, 2004.

MARX, Karl. A necessidade e os limites da luta sindical. IN: MUSTO, Marcelo. *Trabalhadores, uni-vos!: antologia política da 1ª Internacional*. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

MATOS, G.A; STEFFEN, N.P. A rede mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 9, n. 5, p. 31 - 39, 2012.

MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 31-57, out. 2010.

MELLO, Flavia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *Perspec.*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, jan. 2002.

MERCOSUL - MERCADO COMUM DO SUL. *Tratado de Assunção*, mar. 1991a.

- _____. *Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias*, dez. 1991b.
- _____. *Protocolo de Ouro Preto*, Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, dez. 1994.
- _____. *Acordo Multilateral de Seguridade Social*, dez. 1997.
- _____. *Protocolo de Ushuaia*, jul. 1998a.
- _____. *Declaração Socio-laboral*, dez. 1998b.
- _____. *Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul*, fev. 2002.
- _____. *Protocolo de Montevideo sobre Compromisso com a Democracia*, Ushuaia II, dez. 2011.
- _____. *Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS)*, 2012.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 03/07 – Instituto Social do Mercosul*, jan. 2007a.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 05/07 – Observatório da Democracia do Mercosul*, jan. 2007b.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 06/17 – Revogação da Decisão CMC nº 63/10*, jul. 2017a.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 11/03 – Comissão Permanente de Representantes do Mercosul*, out. 2003.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 12/11 – Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul*, jun. 2011.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 14/09 – Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos*, jul. 2009.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 18/05 – Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul*, jun. 2005a.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 23/05 – Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*, dez. 2005b.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 24/04 – Criação do Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito*, jul. 2004a.
- _____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 30/02 – Transformação da Secretaria Administrativa do Mercosul em Secretaria Técnica*, jun. 2002.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 30/17 – Fortalecimento da Unidade de Apoio à Participação Social/Revogação da Decisão CMC nº 65/10*, dez. 2017b.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 32/00 – Relançamento do Mercosul/Relacionamento Externo*, jun. 2000.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 41/04 – Foro Consultivo De Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*, dez. 2004b.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 45/04 – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul*, dez. 2004c.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 49/04 – Parlamento do Mercosul*, dez. 2004d.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 56/12 – Cúpula Social do Mercosul*, dez. 2012.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 63/10 – Alto Representante-Geral do Mercosul*, dez. 2010a.

_____. CONSELHO DO MERCADO COMUM. *Decisão 65/10 – Unidade de Apoio à Participação Social*, dez. 2010b.

_____. GRUPO MERCADO COMUM. *Resolução 90/00*, dez. 2000.

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L. Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, n. 20, v. 1, p. 123-154, 2015.

MITRANY, David. The functional approach to world organization. *International Affairs*, vol 24, n 3: jul 1948. (pp. 350-363).

MIRANDA, M.B. História do Sindicalismo no Brasil. *Revista Virtual Direito Brasil*, vol. 5, nº 1, 2011.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization* 51, 4, Autumn 1997, p. 513–553. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>>

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Ed. Unb/Ipri, 2003.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teorias de Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Elsevier, 2005. 250p.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial.

NOLTE, Detlef. Regional Governance from a Comparative Perspective. In: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, Víctor. *Economy, Politics and Governance Challenges*. New York: Nova Science Publishers, 2016.

NORONHA, A. E. Análise Teórica sobre a Categoria “Elite Política” e seu Engajamento nas Instituições da Comunidade Regional. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n. 29, jul./dez. 2008.

NYE, J. S. *Power in the Global Information Age: from realism to globalization*. London & New York: Routledge, 2004.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa?. *Novos Estudos, São Paulo: Cebrap*, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

OLIVEIRA, M. F.; GERALDELLO, C. S. A Construção da Paz Perpétua como Teoria Liberal da Política Internacional. Marília: *BJIR*, v. 5, n. 3, p. 696-719, set/dez. 2016

OLIVEIRA, M.F. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

PADRÓN, A. Democratizar y profundizar el MERCOSUR. In: Somos MERCOSUR y las Cumbres Sociales. Balance y perspectivas. 2005-2010. *CEFIR*, Montevideo, 2012.

PALUMMO, J. Políticas Públicas Regionales: el rol del Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR. In: SETARO, M.; GARCÍA, M.C. *Democracia y Políticas Públicas: El rol de la investigación en el ciclo de políticas sociales*. Asunción: Instituto Social del Mercosur, 2 ed., 2016, 146p.

PANIZZA, Francisco. “La marea rosa”. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 8, 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do candidato: política internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 356p.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Teoria das Relações Internacionais: O mapa do caminho – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2016. 256p.

PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos Antônio Fávaro. MERCOSUL, 25 anos depois: os problemas estruturais e o impacto da mudança de conjuntura. *L’Espace Politique* [online], n° 31, 2017.

PEREIRA, L. V.; KFURI, R.; LOPES, B.M. Mercosul. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *Am. Polit. Sci. Rev.*, 94 (2), pp. 251-267, 2000.

PINTO, E. C; Balanco, P. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. *Revista de Economia Política*, vol. 34, n° 1, pp. 39-60, janeiro-março/2014.

- PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Curitiba: *Rev. Sociol. Polit.*, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.
Rev. Bras. Ciências Sociais, v. 18, nº. 52, jun. 2003.
- RADERMACHER, Reiner; MELLEIRO, Waldeli. El sindicalismo bajo el gobierno de Lula. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad*, nº 211, set/oct. 2007.
- RIBEIRO, C. C. N. *Overlapping Regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais*. São Paulo: Dissertação de Mestrado – PPGRI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), 2016.
- RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Ed.). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. London: Springer, p. 1-16, 2012.
- RODRIGUES, I. J. *Sindicalismo e política — a trajetória da CUT*. São Paulo: Scritta/FAPESP, 1997. 288p.
- RODRIGUES, I. J.; SANTANA, M. A. Central Única dos Trabalhadores (CUT). In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.
- SABARATNAM, Meera. *IR in Dialogue ... but Can We Change the Subjects? A Typology of Decolonising Strategies for the Study of World Politics*, Millenium, vol. 39, no. 3, 2011, p. 781-803.
- SADER, Emir. O poder, cadê o poder?. IN: Löwy, Michael (Org.). *O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012, 606p.
- SAES, Décio. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. *Crítica Marxista*, nº 7, 1998.
- SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Sudamérica y El regionalismo posliberal. In Cienfuegos, M.; Sanahuja, J. A. (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y La integración em América del Sur*. Barcelona: *Fundación CIDOB*, 2010.
- SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Revista Pensamiento Propio*, v. 44, año 21, 2016.
- SANTANA, M. A. Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT). In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.
- SANTANA, M. A. O “novo” e o “velho” sindicalismo: análise de um debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 10/11, 1998, pp. 19-35.
- SANTOS, A.H.S. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista, 17 out. 2019.

SANTOS, A.H.S; FELÍCIO, J.A. *O Mercosul se fortalece com a entrada da Venezuela* (Nota Oficial da CUT Brasil), 29 nov. 2007. Disponível em <<https://www.cut.org.br/noticias/o-mercossul-se-fortalece-com-a-entrada-da-venezuela-8c19>>.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016,

SANTOS, Boaventura de Souza. *Epistemologias do Sul*, 2009.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Rev. Sociol. Polit.*, Dez 2015, vol.23, no.56, p.3-19.

SANTOS, thauan; RODRIGUEZ LEITE, Ana Paula Moreira; SANDES, Cintiene. MERCOSUL e Protocolo(s) de Ushuaia: cláusula democrática para quem?. In: XVI Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul FoMerco (Anais), 2017.

SCHMALZ, Stefan. Los recursos de poder para la transformación sindical. *Nueva Sociedad*, Especial Sindicatos en Transformación, 2017.

SCHMITTER, Philippe. A Experiência da Integração Europeia e seu Potencial para a Integração Regional. *Lua Nova*, no 80. São Paulo: Cedec, 2010, pp. 9-44.

SCHUTTE, G. R. Participação Social na Política Externa Brasileira: O caso da construção do Mercosul participativo. *3º Encontro Nacional ABRI*, mai. 2011.

SCHUTTE, G. R. Entrevista concedida a João Victor da Motta Baptista, 30 set. 2019.

SERBIN, A. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. *Lua Nova*, São Paulo, 90: 297-327, 2013.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR, Haroldo. El regionalismo post-liberal em América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuário de La integración regional de América Latina y el grand Caribe*, 2012.

SILVA, Marco Antonio de Meneses. Teoria crítica em relações internacionais. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 249-282, Dec. 2005.

SINGER, A. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos (CEBRAP)*, nº 85, nov. 2009, pp. 83-102.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. Mercosul: Assimetrias Estruturais em Debate. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. n/a, p. 21-24, 2010.

SPITZ, Lidia; NORONHA, Carolina. Custo da Redução das Assimetrias no Mercosul: uma Análise do Papel do FOCEM. In: PEREIRA, A.C.P; MENEZES, W. (Org). *Direito e Relações Internacionais na América Latina*. Belo Horizonte: Arraes Editoriais, 2015.

- STEINMETZ, Wilson. A Era Vargas: uma avaliação a partir da estrutura sindical e dos direitos trabalhistas. *Direito e Democracia*, v.9, n.2, jul./dez. 2008
- TESSARI, G.R. Integração Regional, Fundos Estruturais e Estabilidade Institucional no Mercosul: a Criação do FOCEM. *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 115-137, jul./dez. 2012
- VEIGA, P. M.; RÍOS, S.P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas, dilemas. CEPAL: *SERIE Comércio Internacional*, nº 82, p. 3-45, jul. 2007.
- VEIGA, P.M.; RÍOS, S.P. O Mercosul na encruzilhada: uma agenda para os próximos anos. *Observatorio de la Globalización*, Serie Mercosur nº14, out. 2002.
- VENTURA, D. *As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.
- VIGEVANI, T.; MARIANO, K. L. P; MARIANO, M. P. Brasil e integração regional: Mercosul e ALCA. *Caderno CEDEC*, v. 70, p. 1-33, 2001.
- VIGEVANI, T.; MARIANO, M.P.; MENDES, R.G. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 44-53, jan. 2002.
- VIGEVANI, T; MARIANO, K.P; OLIVEIRA, M.F. Democracia e atores políticos no Mercosul. IN *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- VIGEVANI, T et al. A contribuição marxista para o estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 83, p.111-143, 2011.
- VIGEVANI, T; et al. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.
- VIGEVANI, T; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo soc.*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.
- VIGEVANI, T; RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *DADOS – Revista de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro) vol. 57, no 2, pp. 517 a 552, 2014.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil – de Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2003. 127p.
- WAEVER, Ole. Still a Discipline After All These Debates? In: DUNNE, T.; KURKI, M. and SMITH, S. (Orgs) *International Relations Theories: discipline and diversity*. New York: Oxford University Press, 2007.
- WALKER, R.B.J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALLERSTEIN, I. *O sistema mundial moderno*. Vol. I: a agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Editora Afrontamentos, 1990.

WALTZ, Kenneth. Political Structures. In KEOHANE, R. O. *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia Univ. Press, 1986.

WALTZ, Kenneth. Structural Realismo after the Cold War. *International Security*, v. 25, n.1, 2000, p. 5-41.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring, 1992), pp. 391-425

WENDT, Alexander. Process and Structural Change. In *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO PARA ENTREVISTAS

Objetivo 1: CUT e o Mercosul

- 1) Quais os principais atores na CUT para construção da política internacional da entidade para o Mercosul?
- 2) Na sua opinião, qual a importância da CCSCS no processo do Mercosul, tanto na agenda histórica como agora?
- 3) Quais as expectativas da CUT em relação a participação social no governo Lula? Em que medida, esse processo se consolidou na visão da CUT?
- 4) Quais foram as principais demandas para o Mercosul apresentadas pela CUT?
- 5) A atuação em relação ao SGT-10 foi alterada nos governos do PT? No FCES? Na CSL? Quais foram as alterações?
- 6) Quais as expectativas em relação à uma reforma institucional no bloco? Qual era o modelo de participação social pretendido?
- 7) Dentre as propostas da CUT, existia a de criação do Instituto do Trabalho do Mercosul. Qual era a intenção desse instituto? Por que não foi concretizado?
- 8) Qual a percepção sobre a expansão institucional do bloco nesse período?
- 9) Qual a relação com os mecanismos criados como o ISM e a IPPDH?
- 10) Quais eram os objetivos das Cúpulas Sociais? A incorporação das Cúpulas Sociais à estrutura administrativa do Mercosul trouxe quais benefícios ou prejuízos para o modelo pensado?
- 11) As iniciativas como o Somos Mercosul e o Encontro Mercosul Social e Produtivo foram importantes para a democratização do bloco?
- 12) Qual a avaliação da CUT em relação a UPS? Ela possibilitou uma democratização na participação social?
- 13) Como a CUT articulava a participação em outros subgrupos ou reuniões especializadas? E como se relacionava com outros movimentos/parceiros?
- 14) Qual a compreensão sobre a criação de mecanismos de aprofundamento da integração como o FOCEM e o Parlasul?
- 15) Qual era a compreensão da CUT sobre a adesão venezuelana no bloco?

Objetivo 2: Relação governo-central

- 16) Quais eram os principais interlocutores da CUT no governo Lula, tanto pessoais quanto institucionais? E no governo Dilma?

17) Como era a relação do governo e da CUT, quando se tratava sobre o Mercosul? Quais foram as principais propostas realizadas pela CUT que foram acolhidas pelo governo em relação a política internacional?

18) Havia resistências no governo à ampliação da participação social no Mercosul? Quais propostas realizadas pela CUT que não foram acolhidas pelo governo?

Objetivo 3: Reflexões sobre a participação nos 2003-2014

19) Qual o saldo da política sociolaboral no Mercosul nos governos Lula e Dilma? Em especial, sobre questões como o trabalho migrante, trabalho decente, livre circulação de trabalhadores – rotineiramente pauta dos foros mercosulinos.

20) Houve diferença qualitativa no envolvimento da CUT com o Mercosul após a criação da Unasul?

21) A transição do governo Lula e Dilma trouxe alterações na agenda política da Central para o bloco?

22) Quais os espaços mais estratégicos para a atuação da CUT no Mercosul?

23) Os espaços institucionais construídos nesse período foram efetivos? Havia expectativas de redução do déficit democrático e das assimetrias com essas ferramentas?

24) Qual o impacto da centralidade dos executivos nacionais para a atuação da sociedade civil no Mercosul?

25) Qual o balanço do processo de integração regional nesse período?